

Sulgeneckstrasse 70
3005 Bern
Telefon +41 31 633 84 31
Telefax +41 31 633 84 62
www.erz.be.ch

4800.600.550.08/17 (790591v2)

12. März 2018

Entscheid



Beschwerdeverfahren betreffend Rechtsverweigerung

A____,
vertreten durch Rechtsanwalt

Beschwerdeführer

gegen

Universität Bern,
Universitätsleitung, Hochschulstrasse 6, 3012 Bern

Ausgangslage

1. A___ war seit dem 1. September 2003 in wechselnden Funktionen und stets mit befristeten Arbeitsverträgen am Institut X der Universität Bern angestellt. Zuletzt übte er seit dem 1. Januar 2011 die Funktion eines Projektleiters V aus. Die letzte Anstellung wurde vom 1. Januar 2017 bis am 30. Juni 2017 befristet. Mit Eingabe vom 15. Mai 2017 beanstandete A___, vertreten durch seinen Rechtsanwalt, beim Institut X die Beendigung seiner Anstellung auf den 30. Juni 2017. Er beantragte, ihm sei ein unbefristeter Arbeitsvertrag zu unterbreiten, der die Weiterführung der Anstellung zu mindestens den bisherigen Bedingungen gewährleiste. Andernfalls sei eine ablehnende Haltung mittels einer beschwerdefähigen Verfügung mitzuteilen.

Die Personalabteilung der Universität Bern hielt mit Schreiben vom 8. Juni 2017 fest, dass A___ im Rahmen des Projektes Y angestellt sei, dessen Finanzierung durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation nur bis am 30. Juni 2017 zugesagt sei. Ein weiterer Projektfortgang sei nicht gesichert, weshalb der Arbeitsvertrag von A___ bis zum genannten Zeitpunkt befristet worden sei. Da das befristete Arbeitsverhältnis ohne Weiteres mit dem Ablauf der vereinbarten Dauer enden würde und auf die Begründung eines neuen Arbeitsverhältnisses kein Anspruch bestehe, handle es nicht um eine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis. Somit sei die Arbeitgeberin auch nicht verpflichtet, diesbezüglich eine Verfügung zu erlassen.

Mit Eingabe vom 22. Juni 2017 an die Personalabteilung beantragte A___ den Erlass einer anfechtbaren Verfügung bezüglich der Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Mit Schreiben vom 4. Juli 2017 hielt Personalabteilung erneut fest, dass vorliegend keine Verfügung erlassen werde.

2. Am 12. Juli 2017 erhob A___, vertreten durch seinen Rechtsanwalt, Rechtsverweigerungsbeschwerde bei der Erziehungsdirektion. Er beantragte, die Universitätsleitung sei anzuweisen, unverzüglich eine anfechtbare Verfügung zu erlassen hinsichtlich seiner Weiterbeschäftigung ab 1. Juli 2017 und, falls keine Weiterbeschäftigung erfolge, hinsichtlich seiner finanziellen Ansprüche.
3. Am 15. September 2017 reichte die Universität ihre Stellungnahme ein. Sie beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
4. A___ reichte am 18. Oktober 2017 Bemerkungen ein und hielt an seiner Beschwerde fest.
5. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 20. Oktober 2017 wurde den Parteien der Entscheidung des Erziehungsdirektors in Aussicht gestellt.
6. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 30. Januar 2018 forderte der Rechtsdienst der Erziehungsdirektion die Universität auf, alle Anstellungsverträge von A___ einzureichen.
7. Am 31. Januar 2018 reichte die Universität die Anstellungsverträge ein und mit verfahrensleitender Verfügung vom 1. Februar 2018 wurde diese A___ zur Kenntnis zugestellt.

Rechtliche Prüfung und Begründung

1 Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Anfechtungsobjekt und Zuständigkeit der Erziehungsdirektion

Die Universität lehnte mit Schreiben vom 8. Juni 2017 und vom 4. Juli 2017 den Erlass der einer anfechtbaren Verfügung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses ab. Der Beschwerdeführer beantragt, die Universitätsleitung sei anzuweisen, eine Verfügung zu erlassen.

Als Verfügung gilt auch das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung (Art. 49 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). Dieses Verweigern oder Verzögern einer Verfügung gilt somit als Anfechtungsobjekt. Im Beschwerdeverfahren ist zu prüfen, ob die Universitätsleitung zu Unrecht keine Verfügung erlassen hat. Ob der Nichterlass einer Verfügung eine Rechtsverweigerung darstellt, ist eine Frage der materiellen Begründetheit der Beschwerde (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.2016.163 vom 8. August 2017, E. 1.1; dieses Urteil ist im Zeitpunkt des vorliegenden Entscheids noch nicht in Rechtskraft erwachsen). Erweist sich eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde als unbegründet, so ist sie abzuweisen. Im gegenteiligen Fall führt sie nicht etwa zur Gutheissung des Begehrens in der Hauptsache, sondern zur Anweisung an die fehlbare Behörde, unverzüglich mit einem förmlichen Entscheid über die Sache zu befinden (*Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog*, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 73 zu Art. 49).

Soweit das Gesetz vom 5. September 1996 über die Universität (UniG; BSG 436.11) und seine Ausführungsbestimmungen keine besonderen Vorschriften über die Anstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter enthalten, gilt die Personalgesetzgebung (Art. 18 Abs. 1 UniG). Die Universitätsleitung stellt die Mitarbeitenden mit öffentlich-rechtlichem Vertrag an (Art. 39 Abs. 1 Bst. h UniG in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 und 2 der Verordnung vom 12. September 2012 über die Universität [UniV; BSG 436.111.1]). Damit ist sie – in welcher Form auch immer – ebenso für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Beendigung von Arbeitsverhältnissen zuständig.

Im Falle einer Rechtsverweigerung steht den Betroffenen der ordentliche Rechtsweg offen (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, N. 67 zu Art. 49). Gegen Verfügungen der Universitätsleitung kann Beschwerde bei der Erziehungsdirektion geführt werden (Art. 76 Abs. 3 UniG in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG). Damit ist die Erziehungsdirektion zuständig, die vorliegende Beschwerde zu behandeln.

1.2 Streitgegenstand

Den Streitgegenstand bezeichnen innerhalb des vorgegebenen Rahmens die Parteien in ihren Rechtsmitteleingaben. Die Rügen ergeben sich aus den Anträgen in der Beschwerde und deren Begründung (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, N. 7 zu Art. 72). In Rechtsmittelverfahren gilt grundsätzlich das Rügeprinzip; als Rügen gelten die Einwände (Sachvorbringen) gegen die vorinstanzliche Beurteilung (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, N. 4 zu Art. 25). Es ist Aufgabe der beschwerdeführenden Partei, diejenigen Beanstandungen vorzutragen, die

sie anzubringen hat und die untersucht werden sollen (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, N. 3 zu Art. 18).

Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass die Rechtssuchenden zuvor ein Begehren auf Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt haben und ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch besteht dann, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person, Organisation oder Behörde Parteistellung beanspruchen kann (BVG 2008/15 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen). Der anwaltliche vertretene Beschwerdeführer hat in den Eingaben vom 15. Mai 2017 und vom 22. Juni 2017 nicht unmissverständlich beantragt, die Universität habe auch in Bezug auf die finanziellen Ansprüche auf Grund der Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Verfügung zu erlassen. Die Universität hat sich deshalb in ihren Schreiben vom 8. Juni 2017 und vom 4. Juli 2017 nicht zu den finanziellen Folgen geäussert. Somit liegt der nun vorliegende Antrag (Rechtsbegehren 2 der Beschwerde), falls keine Weiterbeschäftigung erfolge, habe die Universität hinsichtlich der finanziellen Ansprüche eine Verfügung zu erlassen, ausserhalb des Streitgegenstands. Darauf ist deshalb nicht einzutreten. Der Antrag ist jedoch an die Universität zur Bearbeitung weiterzuleiten (Art. 4 Abs. 1 VRPG). Dabei wird die Universität insbesondere die Rechtsprechung zur Abgangsentschädigung und zur Sonderrente zu beachten haben (vgl. etwa BVR 2008 S. 241).

Die Erziehungsdirektion entscheidet im vorliegenden Rechtsverweigerungsverfahren somit einzig darüber, ob die Universitätsleitung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Beschwerdeführer eine Verfügung hätte erlassen müssen (vgl. BVR 2013 S. 227 E. 2.2).

1.3 Befangenheit und Ausstand

Die Universität bringt vor, der Beschwerdeführer habe vor Beschwerdeerhebung im Austausch mit dem Erziehungsdirektor sowie der Vorsteherin der Abteilung Universität des Amtes für Hochschulen der Erziehungsdirektion gestanden. Dabei habe die Vorsteherin der Abteilung Universität dem Beschwerdeführer – gemäss dessen Angaben – geraten, eine Beschwerde einzureichen und ihm signalisiert, diese hätte gute Aussichten auf Erfolg. Die Behörde sei deshalb "in den Ruch einer Befangenheit" geraten.

Zu prüfen ist, ob ein Ausstandsgrund besteht. Art. 9 Abs. 1 VRPG lautet wie folgt:

Eine Person, die eine Verfügung oder einen Entscheid zu treffen oder vorzubereiten oder als Mitglied einer Behörde zu amten hat, tritt in den Ausstand, wenn sie

- a in der Sache ein persönliches Interesse hat;*
- b am Vorentscheid mitgewirkt hat;*
- c mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis dem dritten Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Kindesannahme, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist, wobei die Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft den Ausstandsgrund nicht aufhebt;*
- d eines gesetzlichen Erfordernisses für das Amt verlustig geht;*
- e eine Partei vertritt oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war;*
- f aus andern Gründen in der Sache befangen sein könnte.*

Eine gewisse Besorgnis der Voreingenommenheit bzw. Misstrauen (im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG) kann bei den Parteien immer dann entstehen, wenn sich ein Behörde-mitglied wegen organisatorischer oder funktioneller Gegebenheiten schon früher, in anderem Zusammenhang, mit einer Sache befasst hat (so genannte Vorbefassung). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung begründet die Vorbefassung keine Ausstandspflicht, wenn das Verfahren in Bezug auf den konkreten Sachverhalt und die konkret zu beurteilenden Fragen offen erscheint und nicht der Anschein der Vorbestimmtheit erweckt wird (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, N. 16 zu Art. 9 mit Hinweisen).

Es ist bei der Frage eines allenfalls notwendigen Ausstandes nachfolgend zwischen dem Erziehungsdirektor und der Vorsteherin der Abteilung Universität zu unterscheiden.

Der Erziehungsdirektor hat in einer E-Mail vom 17. März 2017 um 14.34 Uhr ein Schreiben des Beschwerdeführers beantwortet (Beilage 7 zur Stellungnahme der Universität vom 15. September 2017). Der Beschwerdeführer hat in seiner Nachricht die Begebenheiten aus seiner Sicht geschildert und sinngemäss festgehalten, er müsse die Universität Bern wegen neuer Rechtsgrundlagen in der Universitätsverordnung verlassen, die auf den Schutz von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zielten. In seiner Antwort drückte der Erziehungsdirektor zwar seine Betroffenheit über die Situation des Beschwerdeführers aus und schrieb, er würde es ausserordentlich bedauern, wenn tatsächlich allein die Vermeidung allfälliger Sonderrentenansprüche zur Nichtverlängerung des Arbeitsvertrages geführt hätte. Ansonsten blieb der Erziehungsdirektor in seiner Antwort aber neutral und verwies den Beschwerdeführer an die Universität, welche gemäss ihrer internen Richtlinie das Gespräch mit ihm suchen sollte. Bei dem Schreiben des Erziehungsdirektors handelt es sich somit um eine Beantwortung des E-Mails des Beschwerdeführers, welche keinerlei juristische oder sonstige Wertung der Darstellungen des Beschwerdeführers enthält. Ein weiterer Austausch zwischen dem Erziehungsdirektor und dem Beschwerdeführer fand nicht statt. Somit ist in keiner Weise dargetan oder ersichtlich, inwiefern der Erziehungsdirektor in der zu entscheidenden Rechtsfrage nicht mehr offen sein sollte. Es besteht deshalb kein Grund, weshalb der Erziehungsdirektor vorliegend in den Ausstand treten müsste.

In Bezug auf eine mögliche Befangenheit der Vorsteherin der Abteilung Universität der Erziehungsdirektion ist Folgendes zu bemerken. Gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. i der Verordnung vom 27. November 2002 über die Organisation und die Aufgaben der Erziehungsdirektion (OrV ERZ; BSG 152.221.181) instruiert das Generalsekretariat die Beschwerdeverfahren zuhanden des Regierungsrates und der Direktion. Aus Art. 2 OrV ERZ wird zudem ersichtlich, dass das Generalsekretariat organisatorisch von den Ämtern der Erziehungsdirektion unabhängig ist. Weder die OrV ERZ noch eine andere Rechtsgrundlage würden es der Vorsteherin der Abteilung Universität erlauben, Einfluss auf die Entscheidungsfindung im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu nehmen. Somit wäre eine mögliche Befangenheit der Vorsteherin der Abteilung Universität für das vorliegende Verfahren ohne jeden Einfluss. Deshalb kann auch offenbleiben, ob die Vorsteherin der Abteilung Universität tatsächlich befangen war. Selbst wenn diese befangen gewesen wäre, kann daraus nicht auf die Befangenheit des Erziehungsdirektors geschlossen werden. Die Direktion ist zudem nicht durch die fachliche Beratung oder schriftliche Auskunft eines Amtes gebunden (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, N. 16 zu Art. 9).

1.4 *Beschwerdebefugnis*

Der Beschwerdeführer hat ein Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung gestellt und so am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er ist durch die Mitteilung der Universität vom 4. Juli 2017 besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Klärung der Frage der Verfügungspflicht (Art. 65 Abs. 1 VRPG). Er ist rechtmässig durch seinen Rechtsanwalt vertreten (Art. 15 Abs. 1 und 4 VRPG).

1.5 *Frist, Form und Überprüfungsbefugnis*

Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 67 VRPG).

Die Überprüfungsbefugnis der Erziehungsdirektion ist umfassend und richtet sich nach Art. 66 VRPG.

2 *Materielles*

Umstritten ist, ob die Universitätsleitung im vorliegenden Verfahren eine Rechtsverweigerung begangen hat, indem sie keine anfechtbare Verfügung erlassen hat.

2.1 *Rechtliche Grundlagen zur Rechtsverweigerung*

Das Verbot der Rechtsweigerung bzw. Rechtsverzögerung wird verletzt, wenn eine Verwaltungsbehörde untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, obschon sie zum Tätigwerden verpflichtet wäre (*Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1045). Sie ist somit nur dann möglich, wenn ein Anspruch der Privaten auf Behandlung ihrer Begehren besteht (*Häfelin/Müller/Uhlmann*, Rz. 1045 mit Hinweis auf die Rechtsprechung). Als formelle Rechtsverweigerung gilt ebenfalls die Nichtbeurteilung einzelner Begehren (*Merkli/Aeschlimann/Herzog*, N. 64 zu Art. 49).

2.2 *Argumente des Beschwerdeführers*

Der Beschwerdeführer bringt vor, es liege eine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis vor und gemäss der Personalgesetzgebung sei die Universitätsleitung deshalb verpflichtet, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

Die Universität Bern habe das Gebot von Treu und Glauben verletzt, weil bis Januar 2017 keine Anhaltspunkte bestanden hätten, dass die befristete Anstellung nicht weitergeführt würde. Weiter habe die Universität Bern die Bestimmungen zur Verbesserung der Situation langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter missachtet. Weiter beanstandet der Beschwerdeführer, er sei während rund acht Jahren jeweils befristet mit Kettenarbeitsverträgen angestellt worden, obschon seine Anstellung während geraumer Zeit nicht mit Drittmitteln finanziert worden sei.

In den Bemerkungen vom 18. Oktober 2017 ergänzt der Beschwerdeführer, dass die Ausnahmen vom Anspruch auf eine Verfügung gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz vorliegend nicht erfüllt seien. Zudem könne das Rechtsschutzinteresse nur durch Erlass einer Verfügung gewährleistet werden. Die von der Universität Bern angeführten Entscheide des

Verwaltungsgerichts seien vorliegend irrelevant, weil dort die Rechtsbegehren ausserhalb eines entsprechenden Anstellungsverhältnisses und ohne jeden Rechtsanspruch erfolgt seien. Der Beschwerdeführer hingegen habe aufgrund seines Anstellungsverhältnisses und während dessen Bestehen Leistungs- bzw. Gestaltungsansprüche geltend gemacht. Er habe somit unmittelbare, persönliche und schutzwürdige Interessen am Erlass der verlangten Verfügung.

2.3 *Stellungnahme der Universität*

Die Universität legt dar, dass die Untätigkeit einer Behörde nur zum Vorwurf gemacht werden könne, wenn eine Handlungspflicht bestehe. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Im Gegenteil habe die Behörde keinen Ermessensspielraum, um in einem Bereich zu verfügen, in dem keine Verfügungsmaterie vorliege.

Die Befristung des Arbeitsverhältnisses per 30. Juni 2017 sei darauf zurückzuführen, dass die Drittmittel nur bis zu diesem Zeitpunkt zugesagt waren. Gemäss der Personalgesetzgebung ende das befristete Arbeitsverhältnis ohne Kündigung mit dem Ablauf der festgelegten Dauer. Es bedürfe in einem solchen Fall deshalb keiner Beendigungsverfügung.

Wie die Erziehungsdirektion und das Verwaltungsgericht in früheren Fällen festgehalten hätten, verpflichte Art. 107 PG den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin nur bei Streitigkeiten im Rahmen eines bestehenden Arbeitsverhältnisses zum Erlass einer Verfügung. Weder das Auslaufen des Arbeitsverhältnisses noch die geltend gemachte Weiterbeschäftigung könnten Verfügungsmaterie sein. Es handle sich eben gerade nicht um Streitigkeiten aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis. Die Bestimmung sei diesbezüglich nicht in einem weiten Sinn zu verstehen.

Der Beschwerdeführer habe nicht mit einer Weiterführung des Arbeitsverhältnisses über den 30. Juni 2017 hinaus rechnen können. Daher liege auch keine Verletzung von Treu und Glauben vor.

Das von der Universität kommunizierte Vorgehen, wonach mit Mitarbeitenden über 50 Jahren Karrieregespräche geführt werden und ab 55 Jahren unbefristete Anstellungen angestrebt werden, entspreche einer Handlungsabsicht der Universität. Daraus lasse sich kein Anspruch auf eine unbefristete Anstellung ab 55 Jahren ableiten.

Weiter sei es nicht richtig, dass die Universität versuche, das Entstehen von Ansprüchen nach Art. 51a UniV zu verhindern. Vorliegend seien die Drittmittel ausgelaufen. Dies würde sogar einen triftigen Kündigungsgrund darstellen.

Die Universität hält fest, dass Kettenarbeitsverträge zulässig seien, wenn ein sachlicher Grund für das Aneinanderreihen von mehreren befristeten Verträgen bestehe. Vorliegend sei der sachliche Grund in der Drittmittelfinanzierung für spezifische Forschungsprojekte zu sehen. Weiter könnten nach der Universitätsverordnung Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Lehre und Forschung über eine Dauer von fünf Jahren hinaus befristet angestellt werden. Da der Beschwerdeführer in Lehre und Forschung tätig sei und sachliche Gründe für die Befristung des Arbeitsverhältnisses gegeben seien, sei die befristete Anstellung vorliegend unproblematisch.

2.4 Würdigung

Vorliegend ist auf Grund von Art. 18 Abs. 1 UniG auch Art. 107 Abs. 1 PG anwendbar. Diese Bestimmung lautet wie folgt: Unter Vorbehalt anders lautender Vorschriften dieses Gesetzes oder besonderer Gesetze erlässt der Arbeitgeber eine Verfügung, wenn bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis keine Einigung zu Stande kommt. Es ist zu prüfen, ob die Universität auf Grund dieser Bestimmung die Beendigung des befristet abgeschlossenen Arbeitsverhältnisses hätte verfügen müssen.

Es ist unbestritten, dass die Universität dem Beschwerdeführer am 2. November 2016 bestätigte, dass sein Arbeitsverhältnis verlängert werde (Beilage zur Eingabe der Universität vom 31. Januar 2018). Dabei wurde die Dauer der Verlängerung mit 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2017 angegeben. Somit wusste der Beschwerdeführer spätestens ab dem 2. November 2016, dass sein Arbeitsverhältnis weiterhin befristet war und bis am 30. Juni 2017 dauern würde.

Zunächst ist die vorliegende Situation abzugrenzen von der Nichtberücksichtigung im Anstellungsverfahren. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat im Urteil 100.2016.163 vom 8. August 2017 (welches im Zeitpunkt des vorliegenden Entscheids noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist) festgehalten, dass die Nichtberücksichtigung im Anstellungsverfahren keine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis bilde. Vorliegen geht es jedoch nicht darum, ob mit dem Beschwerdeführer auf Grund eines Bewerbungsverfahrens ein neuer Arbeitsvertrag geschlossen werden müsste. Vielmehr leitet der Beschwerdeführer aus dem befristeten Arbeitsverhältnis vom 2. November 2017 Ansprüche ab, die umstritten sind. Die Argumentation der Universität, dass aus dem beendeten Arbeitsverhältnis keine Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis entstehen können, ist schon deshalb nicht stichhaltig, weil der Beschwerdeführer seine Ansprüche bereits am 15. Mai 2017 und somit noch während des laufenden Arbeitsverhältnisses geltend gemacht hat. Zudem ist zu berücksichtigen, dass beispielsweise der Anspruch auf Ausstellung eines Arbeitszeugnisses auch nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen bleibt (so genannte nachwirkende Fürsorgepflicht) und daraus eine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis entstehen kann (BVR 2011 S. 564 E. 4.2.2).

Weiter ist in Bezug auf Art. 107 Abs. 1 PG zu beachten, dass sich nach den zum allgemeinen Verfügungsbegriff entwickelten Kriterien bestimmt, ob ein personalrechtlicher Streit überhaupt Verfügungsfähig ist (vgl. BVR 2011 S. 564 E. 2.2, 2009 S. 458 E. 3.2). Somit erstreckt sich Art. 107 Abs. 1 PG (beispielsweise) nicht auf Streitigkeiten (über so genannte Realakte in Form) von Dienstanweisungen, die Vorgesetzte im Rahmen ihrer Führungskompetenzen mündlich oder schriftlich erteilt haben. Solche innerdienstlichen oder organisatorischen Anordnungen betreffen keine Rechte und Pflichten des Arbeitsverhältnisses (*Daniel von Kaenel/Hans-Ulrich Zürcher*, Personalrecht, in: *Markus Müller/Reto Feller* [Hrsg.], *Bernisches Verwaltungsrecht*, 2. Auflage, Bern 2013, Rz. 89; *Hans-Ulrich Zürcher*, in: *Urs Bürgi/Gudrun Bürgi-Schneider* [Hrsg.], *Handbuch des öffentlichen Personalrechts*, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 401 [dort Rz. 426]).

Nach Art. 27 PG endet das befristete Arbeitsverhältnis ohne Kündigung mit Ablauf der festgelegten Dauer. Daraus ist zu schliessen, dass ein befristetes Arbeitsverhältnis mit seinem Zeitablauf endet, mithin ohne Beendigungsverfügung (BVR 2007 S. 538 E. 3.1). Die Beendigung eines befristeten Arbeitsverhältnisses durch Zeitablauf ist somit nicht Verfügungsfähig. Verzichtet eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber auf eine weitere Beschäftigung über die Befristung hinaus, wird dies der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer in einer blossen Mitteilung mitgeteilt. Daraus ist zu schliessen, dass die Beendigung des befristeten

Arbeitsverhältnisses vom 2. November 2017 durch die Universität nicht hat verfügt werden müssen. Diese Rechtslage kann insbesondere nicht durch ein auf Art. 107 Abs. 1 PG gestütztes Gesuch unterlaufen werden. In dieser Hinsicht liegt keine Rechtsverweigerung vor.

Weiter macht der Beschwerdeführer mit seinen Ausführungen über Kettenarbeitsverträge sinngemäss geltend, dass die Befristung des Arbeitsvertrages vom 2. November 2017 nicht rechtmässig gewesen sei. Deshalb ist weiter zu prüfen, ob die Universität die Streitigkeit über die Befristung auf Grund von Art. 107 Abs. 1 PG hätte verfügen müssen.

Zunächst ist festzuhalten, dass Kettenarbeitsverträge an der Universität grundsätzlich zulässig sind, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter für einen zeitlich begrenzten Forschungs- oder Dienstleistungsauftrag angestellt wird oder die Finanzierung einer bestimmten Stelle nur während einer kurzen Frist gesichert ist (BVR 2008 S. 529 E. 6.2). Art. 51a UniV regelt die Zulässigkeit der Aneinanderreihung von Arbeitsverträgen und deren Folgen.

In diesem Zusammenhang ist der Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) zu berücksichtigen, der auch Private im Verkehr mit staatlichen Behörden verpflichtet (*Benjamin Schindler*, in: St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 53). Der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten der Privaten gegenüber staatlichen Behörden. Dies äussert sich darin, dass widersprüchliches Verhalten Privater gegenüber den Behörden keinen Rechtsschutz genießt (*Schindler*, Rz. 55 zu Art. 5 BV). Gegen den Grundsatz von Treu und Glauben kann überdies ein verspätetes Vorbringen verstossen mit der Folge, dass die Geltendmachung des Anspruchs verwirkt ist. Mit Bezug auf die Berichtigung eines Arbeitszeugnisses hat das Bundesgericht Folgendes festgehalten: Wenn die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber ein Zeugnis ausgestellt hat, kann sie oder er folglich davon ausgehen, dass Einwendungen gegen den Wortlaut des Zeugnisses alsbald geltend gemacht werden. Treuwidrig ist das Berufen auf den Berichtigungsanspruch dann, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter diesen Anspruch längere Zeit nicht geltend gemacht hat und sich die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber aufgrund dieses Verhaltens darauf hat verlassen dürfen, dass das Recht auch in Zukunft nicht geltend gemacht wird. Nach Treu und Glauben kann eine Person aber nur dann vom Rechtsweg ausgeschlossen werden, wenn sie Unregelmässigkeiten tatsächlich festgestellt hat oder, je nach den Umständen, bei gehöriger Vorsicht hätte feststellen können. Eine allzu grosse Strenge ist allerdings nicht angezeigt, und der Ausschluss des Rechtswegs ist den Fällen von besonders klaren und offensichtlichen Unregelmässigkeiten vorzubehalten (BVR 2011 S. 564 E. 4.2.2 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 130 I 241 E. 4.3 [= Pra 2005 Nr. 59 S. 456]).

Wäre der Beschwerdeführer mit der erneuten Befristung nicht einverstanden gewesen, hätte er dies rasch nach Abschluss des Arbeitsvertrags geltend machen müssen. Den Akten ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer am 15. Mai 2017 erstmals eine anfechtbare Verfügung von der Universität verlangte. Erst zu diesem Zeitpunkt rügte er die Befristung seines Arbeitsverhältnisses und damit auch die Beendigung durch Zeitablauf. Der Beschwerdeführer hat diese Änderungen, welche das Grundverhältnis der Anstellung betreffen, während über sechs Monaten nicht geltend gemacht. Deshalb durfte sich die Universität aufgrund des Verhaltens des Beschwerdeführers darauf verlassen, dass dieser mit der Befristung und dessen Dauer einverstanden ist (vgl. BVR 2011 S. 564 E. 4.3 und 4.4; vgl. auch BVR 2008 S. 529 E. 7.1.2). Damit hat der Beschwerdeführer allfällige Änderungsansprüche in Bezug auf die Befristung und die Dauer der Befristung verwirkt. Da Art. 51a Abs. 5 UniV erst am 1. August 2017 und somit nach Ende des befristeten Arbeitsverhält-

nisses in Kraft getreten ist, ist diese Bestimmung nicht anwendbar. Daraus kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten. Da allfällige Änderungsansprüche bereits verwirkt waren, war die Universität auch nicht verpflichtet, eine Verfügung über die Befristung, die Dauer der Befristung und damit auch über das Ende des Arbeitsverhältnisses zu verfügen. Auch in dieser Hinsicht liegt keine Rechtsverweigerung vor.

Insgesamt ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

3 *Verfahrens- und Parteikosten*

Gestützt auf Art. 67 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) sind in kantonalen personalrechtlichen Angelegenheiten sowohl das Verwaltungsverfahren wie auch das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren kostenlos, weshalb vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben sind (BVR 2008 S. 157).

Parteikosten sind in diesem Fall nicht zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

Aus diesen Gründen entscheidet die Erziehungsdirektion:

1. Die Beschwerde wird *abgewiesen*, soweit darauf eingetreten wird.
2. Der Antrag vom 12. Juli 2017 (Rechtsbegehren 2 der Beschwerde), falls keine Weiterbeschäftigung erfolge, habe die Universität hinsichtlich der finanziellen Ansprüche eine Verfügung zu erlassen, wird zur Bearbeitung an die Universität *weitergeleitet*.
3. Es werden *keine Verfahrenskosten* erhoben.
4. Es werden *keine Parteikosten* gesprochen.
5. Zu eröffnen:
 - *Rechtsanwalt* (Einschreiben)
 - *Universität Bern*, Universitätsleitung, Hochschulstrasse 6, 3012 Bern (Einschreiben)
 - Beschwerde vom 12. Juli 2016 (Kopie)und mitzuteilen:
 - *Amt für Hochschulen* (zur Kenntnisnahme)

Der Erziehungsdirektor

Bernhard Pulver
Regierungspräsident

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann *innert 30 Tagen seit seiner Zustellung* schriftlich und begründet beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, Beschwerde geführt werden.