

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00025 vom 23. Oktober 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-10-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00025

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00025 du 23 octobre 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00025 del 23 ottobre 2008

Regeste

Stipendienabweisung | Stipendienberechtigung eines EU-Bürgers? Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1.1). Kammerbesetzung infolge grundsätzlicher Bedeutung (E. 1.2). Anspruchsgrundlagen: Freizügigkeitsabkommen (FZA) und kantonales Bildungsgesetz: Es stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeführer freizügigkeitsberechtigter Arbeitnehmer ist und ob die im kantonalen Bildungsgesetz festgeschriebene Anspruchsvoraussetzung der fünfjährigen Mindestaufenthaltsdauer für Ausländer gegen das freizügigkeitsrechtliche Diskriminierungsverbot bzw. Gleichbehandlungsgebot verstösst (E. 2). Auslegung des FZA (E. 3.1). Rechtsprechung des EuGH zum Begriff des "Arbeitnehmers" (E. 3.2 f.). Gemäss EuGH setzt die Stipendienberechtigung eines Wanderarbeitnehmers einen Zusammenhang zwischen dessen (früherer) Berufstätigkeit und der anvisierten Ausbildung voraus. Ein solcher fehlt zwischen der Tätigkeit als Verkäufer und der Ausbildung zum Pflegefachmann FH (E. 4). Die Anstellung als Praktikant im Rahmen der Ausbildung zum Pflegefachmann FH berechtigt den Beschwerdeführer ebenfalls nicht zum Bezug von Stipendien: Aus der Rechtsprechung des EuGH (Erfordernis der Kontinuität zwischen Berufstätigkeit und Ausbildung) lässt sich ableiten, dass die für die Beurteilung des erforderlichen Zusammenhangs Anknüpfungspunkt bildende Berufstätigkeit der Ausbildung in zeitlicher Hinsicht vorgelagert sein muss und nicht erst - wie hier - während der Ausbildungszeit verrichtet werden darf (E. 5). Im Übrigen wäre die Stipendienberechtigung des Beschwerdeführers auch deshalb zu verneinen, weil die Tätigkeit als Praktikant im Rahmen der Ausbildung zum Pflegefachmann FH keine - im Sinn der Rechtsprechung des EuGH erforderliche - tatsächliche und wirtschaftliche Leistung darstellt: Vielmehr dient sie vorwiegend Lern- und Übungszwecken, wobei ihre Vergütung bildungspolitisch motiviert ist (E. 6). Kostenfolge (E. 8.1). Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung (E. 8.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Der Beschwerdeführer ist anfangs 2005 in die Schweiz gekommen und hat im April 2005 eine Stelle als Verkäufer bei einem Detailhandelsunternehmen angetreten. Seit Beginn seiner Ausbildung zum Pflegefachmann FH im März 2008 arbeitet er zwar weiterhin als Verkäufer, allerdings im Stundenlohn und jeweils nur samstags und in den Schulferien. Im vorliegenden Verfahren leitet der Beschwerdeführer sein Recht zum Bezug von Stipendien gestützt auf Art. 9 Abs. 2 (bzw. – wie er annimmt – Abs. 3) Anhang I FZA aus seiner Arbeitnehmereigenschaft als ehemals voll- bzw. nunmehr teilzeitangestellter Verkäufer ab. Zur Begründung bezieht er sich auf ein Urteil des EuGH vom 21. Juni 1988, Lair, Rs. 39/86 (<http://eur-lex.europa.eu>).

E. 4.1

Diesem Urteil lag unter anderem die Frage zugrunde, ob ein Wanderarbeitnehmer, der seine Berufstätigkeit im Aufnahmestaat unterbrochen hat, um dort ein Studium aufzunehmen, das zu einem berufsqualifizierenden Abschluss führt, weiterhin als freizügigkeitsberechtigter Arbeitnehmer gelte, der gestützt auf Art. 7 der Verordnung Nr. 1612/68/EWG (nachfolgend: VO 1612/68) grundsätzlich zum Bezug von Stipendien zur Deckung von Lebensunterhalt und Ausbildung berechtigt sei. Für die vorliegend sich stellenden Fragen ist dieses Urteil einschlägig, da es zum einen vor dem Stichtag des 21. Juni 1999 ergangen ist und weil zum andern der vorliegend massgebliche Art. 9 Anhang I FZA dem Art. 7 VO 1612/68 inhaltlich im Wesentlichen nachgebildet wurde.

E. 4.1.1

Zunächst hat sich der EuGH in genannten Urteil Lair ausführlich zum Begriff der "sozialen Vergünstigungen" in Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 geäussert. Dazu gehörten neben den in Art. 7 Abs. 1 VO 1612/68 ausdrücklich genannten Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen alle sonstigen Vergünstigungen, die den Wanderarbeitnehmern die Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantierten und damit auch ihren sozialen Aufstieg erleichterten (Ziff. 20). Eine Förderung, die für den Lebensunterhalt eines Studenten und seine Ausbildung gewährt werde, sei dazu, namentlich aus der Sicht des Arbeitnehmers, besonders geeignet. Zudem sei eine solche Förderung an die dem Geförderten zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel geknüpft und hänge damit von sozialen Kriterien ab (Ziff. 23). Folglich stelle sie eine soziale Vergünstigung im Sinn von Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 dar (Ziff. 24). Bezüglich Art. 7 Abs. 3 VO 1612/68, gemäss welchem ein arbeitnehmender Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats "mit dem gleichen Recht und unter den gleichen Bedingungen wie die inländischen Arbeitnehmer Berufsschulen und Umschulungszentren in Anspruch nehmen kann", hat der Gerichtshof festgestellt, dass darin eine besondere soziale Vergünstigung vorgesehen sei. Daraus folge jedoch nicht, dass eine Förderung für den Lebensunterhalt und die Ausbildung zur Durchführung eines Hochschulstudiums, welches nicht unter den Begriff der Berufsschule in Art. 7 Abs. 3 VO 1612/68 falle, nicht als eine soziale Vergünstigung im Sinn von Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 angesehen werden könne (Ziff. 27; auch EuGH, 21. Juni 1988, Brown , a.a.O., Ziff. 13 [<http://eur-lex.europa.eu>]). Allerdings könne sich ein Angehöriger eines Mitgliedstaates, der im Aufnahmestaat nach Ausübung einer Berufstätigkeit ein Hochschulstudium aufnehme, das zu einem berufsqualifizierenden Abschluss führe, nur dann auf Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 berufen, wenn zwischen der früheren Berufstätigkeit und dem Gegenstand des betreffenden Studiums ein Zusammenhang bestehe (Ziff. 37; auch EuGH, Brown , a.a.O., Ziff. 26 und Raulin , a.a.O., Ziff. 21).

E. 4.1.2

Entgegen der Annahme des Beschwerdeführers ergibt sich aus diesen Erwägungen nicht, dass Stipendien zur Finanzierung des Lebensunterhalts während einer Ausbildung als soziale Vergünstigungen gemäss Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 nur in Anspruch genommen werden können, wenn es sich um eine Hochschulausbildung handelt. Insbesondere enthält das Urteil Lair keine Aussage zur Frage, welche Ansprüche Abs. 3 des Art. 7 VO 1612/68 genau umfasst und ob er als *lex specialis* zu Abs. 2 zu verstehen ist. Vorliegend kann die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sich eine Stipendienberechtigung (auch) aus Art. 7 Abs. 3 VO 1612/68 (bzw. vorliegend Art. 9 Abs. 3 Anhang I FZA) ergeben könnte, jedoch unbeantwortet bleiben. Denn jedenfalls wäre

– auch wenn sich die jeweiligen Absätze 3 der genannten Bestimmungen nicht nur auf die Bedingungen der Teilnahme am Unterricht an Berufsschulen und Umschulungszentren (so etwa die Vorinstanz), sondern auch auf das Recht zum Bezug von Unterhaltsstipendien bezögen – ein Zusammenhang zwischen der (ehemaligen) Berufstätigkeit und der anschliessenden Berufsausbildung erforderlich. Aus dem Urteil Lair ergibt sich klar, dass, selbst wenn das zur Freizügigkeit berechtigende Arbeitsverhältnis nicht fortbesteht, die Kontinuität zwischen diesem (und damit einer spezifischen Berufstätigkeit) und einer allfälligen Ausbildung gewahrt bleiben muss. Das muss jedenfalls auch dann gelten, wenn es sich bei der gewählten Ausbildung um eine Berufsausbildung und nicht um ein Hochschulstudium handelt. Das Erfordernis der Kontinuität bzw. des Zusammenhangs zwischen Berufstätigkeit und Ausbildung darf laut EuGH nur dann nicht verlangt werden, wenn ein Wanderarbeitnehmer unfreiwillig arbeitslos geworden ist und ihn die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu einer beruflichen Umschulung in einem anderen Berufszweig zwingt (zum Ganzen Lair, a.a.O., Ziff. 37). Dass sich der Beschwerdeführer in einer solchen Lage befunden hätte, als er entschied, sich zum Pflegefachmann FH ausbilden zu lassen, tut er nicht dar und ergibt sich auch nicht aus den Akten.

E. 4.2

Zusammenfassend lässt sich demnach einstweilen festhalten, dass der Beschwerdeführer – selbst wenn er aus seiner (Teilzeit-)Anstellung als Verkäufer die grundsätzlich zur Freizügigkeit berechtigende Arbeitnehmereigenschaft ableiten könnte – mangels Zusammenhangs zwischen seiner Berufstätigkeit als Verkäufer und seiner Ausbildung zum Pflegefachmann FH weder gestützt auf Art. 9 Abs. 2 noch gestützt auf Art. 9 Abs. 3 Anhang I FZA zum Bezug eines Unterhaltsstipendiums berechtigt wäre.

E. 5

Aus den Erwägungen des EuGH im Urteil Lair (Ziff. 37) lässt sich ferner folgern, dass der Beschwerdeführer die für eine allfällige Stipendienberechtigung erforderliche Arbeitnehmereigenschaft nicht aus seiner Stellung als Praktikant im Rahmen seiner Berufsausbildung zum Pflegefachmann ableiten kann. Richtig verstanden, schliesst das für eine allfällige Stipendienberechtigung gestützt auf Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68 (bzw. Art. 9 Abs. 2 Anhang I FZA) erforderliche Kriterium der Kontinuität zwischen der freizügigkeitsbegründenden Berufstätigkeit und der Ausbildung aus, dass ein hauptsächlich zu Ausbildungszwecken Anwesender soziale Vergünstigungen – wie etwa Stipendien zur Deckung des Lebensunterhalts – nur deshalb in Anspruch nehmen kann, weil er im Rahmen seiner Ausbildung Praktika zu absolvieren hat. Das muss auch dann gelten, wenn die zu absolvierenden Praktika die charakteristischen Eigenschaften eines freizügigkeitsbegründenden Arbeitsverhältnisses (Weisungsgebundenheit, Leistung, Entgelt; vgl. dazu vorn 3.3) aufweisen. Mit anderen Worten kann nur eine die Arbeitnehmereigenschaft begründende Berufstätigkeit Anknüpfungspunkt bilden für die Frage, ob diese Berufstätigkeit mit der Ausbildung in einem Zusammenhang steht und als solche zum Bezug von Stipendien berechtigt. Das setzt voraus, dass die den Anknüpfungspunkt bildende Berufstätigkeit der Ausbildung in zeitlicher Hinsicht vorgelagert ist und nicht – wie hier – während der Ausbildungszeit verrichtet wird und aufs Engste mit dieser verbunden ist.

E. 6

Im Übrigen wäre eine Stipendienberechtigung des Beschwerdeführers – ungeachtet des soeben Gesagten – auch deshalb abzulehnen, weil die Tätigkeit als Praktikant im Rahmen der Ausbildung zum Pflegefachmann FH nicht als tatsächliche und wirtschaftliche Leistung anzusehen ist (so auch die Vorinstanz).

E. 6.1

Zwar hat der EuGH mehrmals festgehalten, dass auch Praktikumsverhältnisse Arbeitsverhältnisse im Sinn des Freizügigkeitsrechts darstellen können. Vorausgesetzt ist, dass die entsprechenden Praktika unter den Bedingungen einer tatsächlichen und echten Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis durchgeführt werden (EuGH, Lawrie-Blum, a.a.O., Ziff. 19–21, und Bernini, a.a.O., Ziff. 15; ferner EuGH, 19. November 2002, Kurz, Rs. 188/00, Ziff. 34 – Mattern, a.a.O., Ziff. 21 – Kranemann, a.a.O., Ziff. 17 f.). Da ein im Rahmen einer Berufsbildung durchgeführtes Praktikum vor allem dazu bestimmt ist, berufliche Fähigkeiten zu entwickeln, ist das innerstaatliche Gericht bei der Beurteilung der Frage, ob es sich jeweils um tatsächliche und echte Leistungen handelt, berechtigt nachzuprüfen, ob der Betroffene eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis ausübt, aufgrund deren er als Arbeitnehmer angesehen werden kann. In diesem Sinn kann das innerstaatliche Gericht unter anderem auch prüfen, ob der Betroffene genügend Stunden geleistet hat, um sich mit der Arbeit vertraut zu machen (vgl. EuGH, Bernini, a.a.O., Ziff. 16; vgl. dazu auch EuGH, Raulin, a.a.O., Ziff. 14 f.; den Grundsatz bestätigend EuGH, Mattern, a.a.O., Ziff. 23). Der EuGH definiert hiermit nicht exakt, was unter dem Kriterium der echten und tatsächlichen (wirtschaftlichen) Tätigkeit zu verstehen ist. Fest steht jedoch, dass es Tätigkeiten ausschliessen soll, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen.

E. 6.2

Die Vorinstanz hat die Arbeitnehmereigenschaft des Beschwerdeführers als Praktikant im Rahmen seiner Ausbildung zum Pflegefachmann FH verneint. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen an, die in Frage stehenden Praktika stellten keine echten und wirtschaftlichen Tätigkeiten dar, sondern seien Bestandteile der Ausbildung, bei denen Lern- und Übungszwecke im Vordergrund stünden. Das ergebe sich unter anderem aus dem Umstand, dass die Praktikumsbetriebe und die für die Praktikanten verantwortlichen Pflegefachpersonen an strenge Vorgaben der Bildungsanbieter gebunden seien. Bei diesen Rahmenbedingungen könne der monatlich ausbezahlte Praktikumslohn von Fr. 2'000.- (im ersten Ausbildungsjahr) bis Fr. 2'500.- (im dritten Ausbildungsjahr) nicht als Entschädigung für eine echte und tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden. Die Bezahlung sei vielmehr bildungspolitisch motiviert, was auch darin zum Ausdruck komme, dass die Praktikumsbetriebe für die Ausbildung von Studierenden Subventionen erhielten.

E. 6.3

Diesen zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz kann im Wesentlichen beigeplichtet werden: Die jeweiligen Praktika bilden notwendige Bestandteile der Ausbildung zur Pflegefachperson FH und dienen insofern vor allem Lern- und Übungszwecken. Zwar ist die Vergütung, welche die Praktikanten für ihre Arbeit erhalten, nicht derart gering, dass sich bereits daraus schliessen liesse, die Praktika stellten keine echten und tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten dar. Gemäss ständiger Rechtsprechung des EuGH schliesst ein nicht existenzsicherndes Einkommen jedenfalls nicht a priori die Arbeitnehmereigenschaft aus, sondern kann lediglich als Indiz dafür dienen, dass Tätigkeiten aufgrund ihres geringen

Umfangs als völlig untergeordnet und unwesentlich erscheinen (vgl. dazu EuGH, Levin , a.a.O., Ziff. 11–18 – Kempf , a.a.O., Ziff. 14). Allerdings – und das ist vorliegend entscheidend – erfüllen die hier zu beurteilenden Praktika vorwiegend Ausbildungszwecke. Daraus lässt sich schliessen, dass die Ausrichtung von Lohn an die Praktikanten im Rahmen der Ausbildung zur Pflegefachperson FH grösstenteils bildungspolitisch motiviert ist und jedenfalls nicht hauptsächlich der Entschädigung für geleistete Arbeit dient. Das kommt insbesondere auch dadurch zum Ausdruck, dass sich die Praktikumsbetriebe hinsichtlich der Betreuung der Praktikanten an diverse Vorgaben der Bildungsanbieter halten müssen und verpflichtet sind, mit den Praktikanten bestimmte praktische Lernziele zu erreichen.

E. 6.4

Aus dem Gesagten ergibt sich Folgendes: Der Beschwerdeführer erbringt im Rahmen seiner Praktika zum Pflegefachmann FH unter Weisung des entsprechenden Betriebs Arbeitsleistungen, die vorwiegend Lern- und Übungszwecken dienen, und erhält dafür eine Vergütung, welcher hauptsächlich bildungspolitische Motive zugrunde liegen. Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, der Beschwerdeführer verrichte echte und tatsächliche Tätigkeiten im Sinne der Rechtsprechung des EuGH.

E. 7

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Beschwerdeführer als angestellter Verkäufer zwar grundsätzlich als durch das Diskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsgebot des Art. 2 FZA bzw. Art. 9 Anhang I FZA geschützter Arbeitnehmer qualifiziert werden könnte. Zum Bezug von Unterhaltsstipendien während der Ausbildung zum Pflegefachmann FH wäre er dennoch – und zwar unabhängig davon, ob sich ein solcher Anspruch auf Abs. 2 oder Abs. 3 des Art. 9 Anhang I FZA stützen liesse – nicht berechtigt, weil seine Berufstätigkeit als Verkäufer keinen Zusammenhang mit seiner Ausbildung zum Pflegefachmann FH aufweist. Ferner kann er aus seiner Tätigkeit als Praktikant im Rahmen der Ausbildung zum Pflegefachmann FH keine zum Bezug von Stipendien berechtigende Arbeitnehmereigenschaft herleiten, weil diese auf der Ausbildung gründet und nicht umgekehrt. Die Arbeitnehmereigenschaft wäre indessen ohnehin zu verneinen, da die vorliegend zu beurteilende Praktikantentätigkeit keine echte und tatsächliche (wirtschaftliche) Leistung darstellt. Demnach ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 8.1

Ausgangsgemäss wären die Gerichtskosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Sie sind jedoch infolge der Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung (sogleich 8.2) auf die Gerichtskasse zu nehmen.

E. 8.2

Der Beschwerdeführer ersucht um unentgeltliche Prozessführung. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG ist Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten zu erlassen. Mittellos im Sinn von § 16 VRG ist, wer die erforderlichen Verfahrenskosten lediglich bezahlen kann, wenn er jene Mittel heranzieht, die er für die Deckung des Grundbedarfs für sich und seine Familie benötigt. Die Bedürftigkeit ist aufgrund der gesamten Verhältnisse, namentlich der Einkommenssituation, der Vermögensverhältnisse und allenfalls der Kreditwürdigkeit zu beurteilen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 24). Aufgrund der Akten kann davon ausgegangen werden,

dass der Beschwerdeführer nicht über die Mittel verfügt, um einen Prozess zu führen (vgl. auch VGr, 23. Oktober 2008, VB.2008.00380, E. 7, www.vgrzh.ch). Da der Beschwerde komplexe und vom Verwaltungsgericht bislang noch nicht entschiedene Rechtsfragen zugrunde lagen, erscheinen die Begehren des Beschwerdeführers auch nicht als offensichtlich aussichtslos. Demnach ist das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung gutzuheissen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.