

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00344 vom 18. November 2020**

ZH Verwaltungsgericht, 2020-11-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2020.00344](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00344)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00344 du 18 novembre 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00344 del 18 novembre 2020

## **Regeste**

Befreiung der F+F Schule für Kunst und Design vom Besuch der überbetrieblichen Kurse | [Die Beschwerdeführerin ist eine Privatschule und bietet eine schulisch organisierte Grundbildung für den Beruf Grafiker/Grafikerin EFZ an. Sie ersuchte den Beschwerdegegner um Befreiung der Lernenden ihrer Fachklasse Grafik von den überbetrieblichen Kursen.] Die Beschwerdeführerin fällt unter den Begriff "Anbietende der Bildung in beruflicher Praxis" und erfüllt die Voraussetzungen von § 43 Abs. 1 lit. a-c VEG BBG (E. 3 f.). Dem Beschwerdegegner kommt bei Entscheiden nach § 43 Abs. 1 VEG BBG ein Ermessen zu, welches aufgrund der detaillierten Umschreibung der Voraussetzungen jedoch eingeschränkt ist (E. 5.3). Die Vorinstanz hat ihr Ermessen nicht pflichtgemäss, sondern in rechtsverletzender Art und Weise ausgeübt (E. 5.4). Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände ist das Gesuch der Beschwerdeführerin gutzuheissen (E. 5.5). Gutheissung.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Abteilung VB.2020.00344 Urteil der 4. Kammer vom 18. November 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Christoph Raess. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Mittelschul- und Berufsbildungsamt, Beschwerdegegner, betreffend Befreiung von A vom Besuch der überbetrieblichen Kurse, hat sich ergeben: I. A ist eine als Stiftung geführte Privatschule. Mit der Fachklasse Grafik bietet sie unter anderem eine schulisch organisierte Grundbildung (SOG) für den Beruf Grafiker/in EFZ an. Der obligatorische Besuch der überbetrieblichen Kurse erfolgt für die Lernenden der Fachklasse Grafik extern beim offiziellen, vom Kanton Zürich beauftragten Anbieter. Am 19. März 2018 beantragte A beim Mittelschul- und Berufsbildungsamt des Kantons Zürich (MBA), dass die Lernenden der Fachklasse Grafik ab dem Schuljahr 2018/2019 von der Teilnahme an den drei externen überbetrieblichen Kursen befreit würden und die Schule diese Kurse in Zukunft selber durchführen könne. Das MBA wies das Gesuch mit Verfügung vom 20. Juni 2018 ab. Diese Verfügung hob das MBA am 12. Juli 2018 "wiedererwägungsweise" auf, um ein Gespräch mit allen Beteiligten (MBA, Kurskommission überbetriebliche Kurse Grafiker/in der Organisationen der Arbeitswelt [Oda], paritätische Kommission für die Berufsbildung SGD SGV [Swiss Graphic Designers/Schweizer Grafiker Verband], A) durchführen und eine Lösung finden zu können. Das Gespräch fand am 4. September 2018 statt und blieb ergebnislos. Am 16. November 2018 reichte A dem MBA überarbeitete und ergänzende Unterlagen zu ihrem Gesuch vom 19. März 2018 ein. Mit Verfügung vom 11. Dezember 2018 wies das MBA

das Gesuch ab. II. Dagegen erhob A am 11. Januar 2019 Rekurs an die Bildungsdirektion. Diese wies den Rekurs mit Verfügung vom 20. April 2020 ab (Dispositiv-Ziff. I), auferlegte A die Kosten des Rekursverfahrens (Dispositiv-Ziff. II) und richtete keine Parteientschädigung aus (Dispositiv-Ziff. III). III. Mit Beschwerde vom 22. Mai 2020 beantragte A dem Verwaltungsgericht, die Verfügung des MBA vom 11. Dezember 2018 sowie die Verfügung der Bildungsdirektion vom 20. April 2020 seien unter Entschädigungsfolgen aufzuheben. Die Fachklasse Grafik von A sei vom Besuch der überbetrieblichen Kurse zu befreien, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Bildungsdirektion verzichtete am 15. Juni 2020 ausdrücklich auf Vernehmlassung, das MBA stillschweigend auf Beantwortung der Beschwerde. Am 9. Oktober 2020 holte das Verwaltungsgericht bei den Parlamentsdiensten der Bundesversammlung Sitzungsprotokolle der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des National- sowie des Ständerats ein. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide der Bildungsdirektion über Anordnungen eines Amtes zuständig (§§ 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Im vorliegenden Verfahren ist umstritten, ob die Lernenden der Fachklasse Grafik der Beschwerdeführerin von der Vorinstanz (und zuvor vom Beschwerdegegner) zu Recht nicht vom Besuch der überbetrieblichen Kurse beim vom Kanton Zürich beauftragten Anbieter befreit wurden. Die Kantone können auf Gesuch des Anbieters von Bildung in beruflicher Praxis hin Lernende vom Besuch der überbetrieblichen Kurse befreien, wenn die Bildungsinhalte in einem betrieblichen Bildungszentrum oder in einer Lehrwerkstätte vermittelt werden (Art. 23 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 [BBG, SR 412.10]). Im Kanton Zürich kann das MBA nach § 43 Abs. 1 der Verordnung vom 8. Juli 2009 zum EG BBG (VEG BBG, LS 413.311) auf Gesuch eines Anbietenden der Bildung in beruflicher Praxis hin dessen Lernende vom Besuch der überbetrieblichen Kurse befreien, wenn das Kursangebot in einem betrieblichen Bildungszentrum oder in einer Lehrwerkstätte vermittelt wird (lit. a), das Kursangebot sachlich und zeitlich gegenüber der vorgeschriebenen beruflichen Praxis im Lehrbetrieb abgegrenzt ist (lit. b) und die personellen Voraussetzungen für die Ausbildung und die Mitwirkung im Qualifikationsverfahren erfüllt sind (lit. c). Damit ist zu prüfen, ob vorliegend die in § 43 Abs. 1 VEG BBG normierten Voraussetzungen für eine Befreiung erfüllt sind, und, falls dies der Fall ist, ob die Vorinstanz (wie zuvor der Beschwerdegegner) zu Recht dennoch von einer Befreiung abgesehen hat. 3. Der Begriff "Anbietende der Bildung in beruflicher Praxis" wird sowohl in § 43 Abs. 1 VEG BBG als auch in Art. 23 Abs. 3 BBG verwendet. Ob die Beschwerdeführerin unter diesen Begriff subsumiert werden kann, ergibt sich daher durch Auslegung des eidgenössischen Berufsbildungsgesetzes. 3.1 Die Bildung in beruflicher Praxis ist nach Art. 16 Abs. 1 lit. a BBG in Verbindung mit seiner Marginalie einer der Inhalte der beruflichen Grundbildung. Die Bildung in beruflicher Praxis wird in der Regel im Lehrbetrieb, im Lehrbetriebsverbund, in Lehrwerkstätten, in Handelsmittelschulen oder in anderen zu diesem Zweck anerkannten Institutionen vermittelt (Art. 16 Abs. 2 Ingress und lit. a BBG). Die Beschwerdeführerin ist eine Privatschule, die mit der Fachklasse Grafik ein schulisches Vollzeitangebot für die berufliche Grundbildung Grafiker/Grafikerin EFZ anbietet. Sie könnte deshalb eine andere zur Vermittlung der Bildung in beruflicher Praxis anerkannte Institution im Sinn von Art. 16 Abs. 2 lit. a BBG darstellen. 3.2 Für die Auslegung von

Art. 16 BBG ist auf das Ziel der Totalrevision des Berufsbildungsgesetzes abzustützen. Mit dem neuen Berufsbildungsgesetz wollte der Gesetzgeber die berufliche Grundbildung für alle Berufe, das heisst sowohl die gewerblichen und technischen Berufe als auch die "neueren Berufe" aus dem sozialen oder medizinischen Bereich, in einem Gesetz regeln und dabei auch die grossen regionalen Unterschiede der Berufsbildung in der Deutschschweiz, der Romandie sowie dem Tessin berücksichtigen (Botschaft BBG, 5708 ff.; AB 2001 N 1543, 1545; AB 2002 S 491, 496, Votum Gentil). Folglich sollen nicht bestimmte Organisationsformen für die berufliche Grundbildung vorgeschrieben oder ausgeschlossen werden (vgl. AB 2001 N 1552, Votum Guisan; WBK-N, Kommissionsprotokoll, Sitzung vom 1. bis 2. März 2001, S. 5, Sitzung vom 16. bis 18. Mai 2001, S. 74). Die in Art. 16 BBG verwendeten Grundbegriffe sollten deshalb alle Arten und Organisationsformen von Berufsbildungen umfassen, insbesondere auch Vollzeitschulen, welche vor allem in der Romandie und im Tessin weitverbreitet sind (AB 2001 N 1584 ff., Voten Chevrier, Chappuis und Dormond; AB 2002 S 506 ff., Voten Langenberger, David und Stadler; WBK-N, Kommissionsprotokoll, Sitzung vom 1. bis 2. März 2001, S. 7, Sitzung vom 16. bis 18. Mai 2001, S. 65+70+74, Sitzung vom 16. bis 17. August 2001, S. 4). So unterscheidet auch die Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 (BBV, SR 412.101) zwischen der betrieblich und der schulisch organisierten Grundbildung. Die betrieblich organisierte Grundbildung findet hauptsächlich in einem Lehrbetrieb oder in einem Lehrbetriebsverbund statt (Art. 6 lit. a BBV). Hingegen findet die schulisch organisierte Grundbildung hauptsächlich in einer schulischen Institution statt, namentlich in einer Lehrwerkstätte oder einer Handelsmittelschule (Art. 6 lit. b BBV). 3.3 Die Beschwerdeführerin als Vollzeitschule und Anbieterin einer schulisch organisierten Grundbildung stellt folglich eine andere zur Vermittlung der Bildung in beruflicher Praxis anerkannte Institution im Sinn von Art. 16 Abs. 2 lit. a BBG dar und fällt unter den Begriff "Anbietende der Bildung in beruflicher Praxis" (vgl. Stephan Hördegen, Aus- und Weiterbildung, in: Giovanni Biaggini/Isabelle Häner/Urs Saxer/Markus Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich etc. 2015, N. 17.48, Fn. 108).

#### **E. 4.1**

Um beurteilen zu können, ob die Voraussetzungen nach § 43 Abs. 1 lit. a–c VEG BBG für die Befreiung der Lernenden der Fachklasse Grafik der Beschwerdeführerin erfüllt sind, ist zunächst Sinn und Zweck der überbetrieblichen Kurse zu ergründen.

##### **E. 4.1.1**

Die überbetrieblichen Kurse bzw. nach der früheren Terminologie die Ergänzungskurse wurden mit dem Berufsbildungsgesetz vom 20. September 1963 (BBG 1963, AS 1965 321 ff.) eingeführt. Nach Art. 6 Abs. 2 BBG 1963 konnten im Rahmen der Berufslehre Einführungskurse zur Aneignung der grundlegenden Fertigkeiten durchgeführt werden, sofern es die betrieblichen Verhältnisse in einem Beruf rechtfertigten. Die Organisation dieser Einführungskurse war Sache der Berufsverbände (Art. 7 der Berufsbildungsverordnung vom 30. März 1965 [AS 1965 345 ff.]). In der Botschaft des Bundesrats vom 28. September 1962 wurde dazu ausgeführt, dass es grundsätzlich die Aufgabe des Betriebsinhabers sei, den Lehrling auf geeignete Weise in die Grundfertigkeiten des Berufes einzuführen, was auch auf dem Weg eines besonderen Einführungskurses geschehen könne (BB1 1962 II 885 ff., 920).

##### **E. 4.1.2**

Nach Art. 7 lit. a des Berufsbildungsgesetzes vom 19. April 1978 (BBG 1978, AS 1979 1687 ff.) wurde die berufliche Grundausbildung unter anderem durch die Berufslehre in einem privaten oder öffentlichen Betrieb mit gleichzeitigem Besuch der Berufsschule vermittelt, wobei die praktische Ausbildung durch Kurse zur Aneignung grundlegender Fertigkeiten (Einführungskurse) gefördert wurde. Nach der Systematik von Art. 7 BBG 1978 waren Einführungskurse deshalb nicht vorgesehen, wenn die berufliche Grundausbildung durch die Berufslehre in einer Lehrwerkstätte oder einer Schule für Gestaltung, die neben der praktischen Ausbildung auch den beruflichen Unterricht vermittelte, oder durch die Ausbildung in einer öffentlichen oder privaten gemeinnützigen Handelsmittelschule vermittelt wurde (Art. 7 lit. b und c BBG 1978). Das Ziel der Revision von 1978 war es, "die Betriebslehre zu verbessern. Zu diesem Zweck soll[te] das bisherige duale System (Ausbildung des Lehrlings im Betrieb und in der Berufsschule) von einem trialen abgelöst werden. Dessen Merkmal [lag] darin, dass nicht mehr jeder einzelne Lehrmeister dem Lehrling die grundlegenden Fertigkeiten seines Berufes selber vermittelt, sondern dass ein Teil der Ausbildung kollektiv, in Form von sogenannten Einführungskursen, erfolgt[e]" (BBl 1977 I 681 ff., 683, 690, 695 und 699). Der Bundesrat führte in seiner Botschaft vom 26. Januar 1977 weiter aus, die Einführungskurse hätten sich bewährt und trügen wesentlich dazu bei, das Interesse am Beruf zu wecken und die Ausbildung wirksamer zu gestalten (BBl 1977 I 681 ff., 685). Die hauptsächliche fachliche Aufgabe des Lehrmeisters bestehe bei diesem System darin, dem Lehrling Gelegenheit zu geben, das im Einführungskurs Erlernte anhand von im Betrieb anfallenden Arbeiten zu üben und zu vertiefen (BBl 1977 I 681 ff., 699). Nach Art. 16 Abs. 1 BBG 1978 waren die Berufsverbände für die Durchführung der Einführungskurse im Rahmen der Berufslehre zuständig. Das zuständige Bundesamt konnte Berufe, deren besondere Struktur die Veranstaltung von Einführungskursen nicht erforderte, auf Gesuch hin davon befreien (Art. 16 Abs. 2 BBG 1978). Der Besuch der Einführungskurse war obligatorisch. Lehrlinge von Betrieben, welche die grundlegenden Fertigkeiten in einer betriebsinternen Lehrwerkstätte oder in gleichwertiger Form vermittelten, waren jedoch vom Kursbesuch befreit (Art. 16 Abs. 3 BBG 1978). Zur Befreiung hatte ein Betrieb bei der kantonalen Behörde ein Gesuch einzureichen. Diese entschied aufgrund von Richtlinien des zuständigen Bundesamts (Art. 15 Abs. 2 der Berufsbildungsverordnung vom 7. November 1979 [AS 1979 1712 ff.]). Eine Befreiung sollte nach Ansicht des Bundesrats infrage kommen, wenn gewährleistet war, dass das Ziel der Einführungskurse auf andere Weise erreicht würde (BBl 1977 I 681 ff., 703, auch zum Folgenden). Dies gelte vor allem für Betriebe, die über eigene Lehrwerkstätten oder Lehrlingsabteilungen verfügten und eine Ausbildung, wie sie das triale System bezwecke, bereits vermittelten. In Art. 7 lit. a BBG 1978 kam – nach Ansicht des Bundesrats – der Übergang vom bisherigen dualen System (Lehrbetrieb/Berufsschule) zum trialen (Lehrbetrieb/Einführungskurse/Berufsschule) zum Ausdruck (BBl 1977 I 681 ff., 699).

#### **E. 4.1.3**

In seinem Entwurf für ein neues Berufsbildungsgesetz vom 6. September 2000 (BBl 2000 5775 ff.) hatte der Bundesrat, an die bisherige Rechtslage anknüpfend, den Besuch der überbetrieblichen Kurse nur für die Absolventen und Absolventinnen einer "klassischen" Berufslehre beziehungsweise einer berufspraktischen Ausbildung, nicht aber für die Schüler und Schülerinnen einer Berufsfachschule vorgesehen (vgl. Art. 24 und 25 Abs. 2 e contrario Entwurf-BBG [BBl 2000 5775 ff., 5781 ff.]). So hielt der Bundesrat in seiner Botschaft fest, mit Ausnahme der Terminologie und einer hier nicht relevanten Ausnahme seien

"gegenüber den bisherigen Bestimmungen zu den Einführungskursen keine Änderungen vorgenommen" worden (Botschaft des Bundesrats vom 6. September 2000 zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung, BBl 2000 5686 ff. [Botschaft BBG], 5708 ff., 5753). Weitere für den vorliegenden Fall relevante Hinweise zu den überbetrieblichen Kursen finden sich nicht in der Botschaft des Bundesrats.

#### **E. 4.1.4**

Im geltenden Berufsbildungsgesetz sind die überbetrieblichen Kurse in Art. 23 geregelt. Die überbetrieblichen Kurse und vergleichbare Lernorte dienen der Vermittlung und dem Erwerb grundlegender Fertigkeiten. Sie ergänzen die Bildung in beruflicher Praxis und die schulische Bildung, wo die zu erlernende Berufstätigkeit dies erfordert (Art. 23 Abs. 1 BBG). Die Kantone haben unter Mitwirkung der Organisationen der Arbeitswelt für ein ausreichendes Angebot an überbetrieblichen Kursen und vergleichbaren Lernorten zu sorgen (Art. 23 Abs. 2 BBG). Wie sich aus dem Wortlaut von Art. 23 Abs. 3 BBG sowie dessen Einordnung in das 2. Kapitel "Berufliche Grundbildung" ergibt, sind die im Sinn von Art. 23 Abs. 1 BBG erforderlichen überbetrieblichen Kurse heute – anders als noch im bundesrätlichen Entwurf – für alle Lernenden obligatorisch.

#### **E. 4.1.5**

Nach dem Gesagten lässt sich Sinn und Zweck der überbetrieblichen Kurse wie folgt beschreiben: Kleinere Betriebe, die nur über einen oder wenige Lernende verfügen, sollen durch die überbetrieblichen Kurse entlastet werden, indem diese Lernenden für die überbetrieblichen Kurse zusammengezogen werden, um ihnen grundlegende Fähigkeiten und Fertigkeiten ihres Berufs zu vermitteln. Ohne die überbetrieblichen Kurse hätte jeder Berufsbildner diese Inhalte seinem beziehungsweise seiner Lernenden selber zu vermitteln, was insgesamt einen viel grösseren Aufwand darstellen würde. Wenn ein Anbieter oder eine Anbieterin von Bildung in beruflicher Praxis viele Lernende desselben Berufs ausbildet, ist es folglich nicht notwendig, diese Lernenden zum Besuch eines externen überbetrieblichen Kurses zu verpflichten, da bereits genügend Synergien bzw. Effizienzgewinne entstehen, wenn die Lernenden dieses Betriebs für die Vermittlung der grundlegenden Fertigkeiten ihres Berufs zusammengezogen werden. Solche Ausbildungsstätten sollten deshalb eigene "überbetriebliche" Kurse anbieten bzw. ihren Lernenden die grundlegenden Fertigkeiten ihres Berufs selber vermitteln können (WBK-S, Kommissionsprotokoll, Sitzung vom 8. bis 10. April 2002, S. 21 unten). Diese Überlegungen gelten sowohl für grosse "klassische" Lehrbetriebe als auch für Lehrbetriebsverbände, Lehrwerkstätten oder Vollzeitschulen.

#### **E. 4.2**

Nach § 43 Abs. 1 lit. a VEG BBG können Lernende vom Besuch der überbetrieblichen Kurse befreit werden, wenn "das Kursangebot in einem betrieblichen Bildungszentrum oder in einer Lehrwerkstätte vermittelt wird" (§ 43 Abs. 1 lit. a VEG BBG). Unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der überbetrieblichen Kurse zeigt sich, dass der Wortlaut von § 43 Abs. 1 lit. a VEG BBG dessen Tragweite nur unzureichend wiedergibt. Aus § 43 Abs. 1 lit. a VEG BBG kann nicht abgeleitet werden, dass die überbetrieblichen Kurse nach der Befreiung zwingend in einem "betrieblichen Bildungszentrum" oder in einer "Lehrwerkstätte" stattfinden müssen. § 43 Abs. 1 lit. a VEG BBG ist Ausdruck davon, dass die Vermittlung der grundlegenden Fertigkeiten eines Berufs obligatorischer Inhalt einer beruflichen Grundbildung ist. Werden Lernende vom Besuch der überbetrieblichen Kurse

befreit, muss der gesuchstellende Anbietende der Bildung in beruflicher Praxis seinen Lernenden die grundlegenden Fertigkeiten ihres Berufs selber vermitteln. Anbietende von Bildung in beruflicher Praxis erfüllen deshalb die Voraussetzung von § 43 Abs. 1 lit. a VEG BBG, wenn sie " in der Lage sind, die in den überbetrieblichen Kursen [...] vermittelten Lerninhalte selber anzubieten und die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen erfüllen" (ABl 2009 1266). Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn der oder die Anbietende der Bildung in beruflicher Praxis über ein betriebliches Bildungszentrum verfügt oder als Lehrwerkstätte bzw. Vollzeitschule organisiert ist.

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführerin hat ein detailliertes Konzept eingereicht, wie sie den Lernenden ihrer Fachklasse Grafik die grundlegenden Fertigkeiten des Grafikerberufs vermitteln kann. Sie ist demnach in der Lage, die überbetrieblichen Kurse selber durchzuführen. Zudem ist auch erstellt, dass die Beschwerdeführerin über die notwendigen Räumlichkeiten verfügt. Mithin erfüllt die Beschwerdeführerin die Voraussetzung von § 43 Abs. 1 lit. a VEG BBG.

#### **E. 4.4**

Sodann ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin in ihrem Konzept für die überbetrieblichen Kurse diese gegenüber dem restlichen Schulbetrieb sachlich und zeitlich abgegrenzt hat und dass die personellen Voraussetzungen für die Ausbildung und die Mitwirkung im Qualifikationsverfahren erfüllt sind. Damit sind auch die Voraussetzungen von § 43 Abs. 1 lit. b und c VEG BBG erfüllt.

#### **E. 5.1**

Die Vorinstanz hat davon abgesehen, die Lernenden der Fachklasse Grafik der Beschwerdeführerin von den überbetrieblichen Kursen zu befreien, obwohl sie die Voraussetzungen von § 43 Abs. 1 VEG BBG als erfüllt erachtete.

#### **E. 5.2**

Ob dem Beschwerdegegner bei Entscheiden nach § 43 Abs. 1 VEG BBG überhaupt ein Ermessen zukommt, ist mittels Auslegung zu klären. § 43 Abs. 1 VEG BBG (wie auch Art. 23 Abs. 3 BBG) enthält eine "Kann-Formulierung". Aufgrund des Wortlauts kommt dem Beschwerdegegner bei Entscheiden nach § 43 Abs. 1 VEG BBG somit ein Ermessen zu. Die detaillierte Umschreibung der Voraussetzungen einer Befreiung schränkt den Handlungsspielraum bzw. das Ermessen des Beschwerdegegners jedoch ein. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Wortlaut von § 43 Abs. 1 VEG BBG nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt (vgl. RRB Nr. 140/2009 S. 4; ABl 2009 1263 ff., 1266).

#### **E. 5.3**

Ermessen wird rechtsverletzend ausgeübt, wenn die Ermessensausübung nicht pflichtgemäss erfolgte, namentlich wenn sie von sachfremden Kriterien geleitet oder überhaupt unmotiviert ist (Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 50 N. 26). Die pflichtgemässe Ermessensbetätigung hat sich an den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien, namentlich dem Rechtsgleichheitsgebot, dem Willkürverbot, dem Gebot von Treu und Glauben, dem Verhältnismässigkeitsprinzip und der Wahrung der öffentlichen Interessen zu orientieren (BGE 141 V 365 E. 1.2; BGE 138 I 104 E. 1.4.3; Donatsch, § 50 N. 26). Neben den erwähnten Verfassungsprinzipien sind immer auch Sinn

und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten (Wiederkehr/Richli, Rz. 1498; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/ Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 26 N. 11, 18). Zudem hat die Verwaltungsbehörde die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte zu prüfen und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig sowie umfassend vorzunehmen (Bernhard Waldmann/René Wiederkehr, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich etc. 2019, S. 257, auch zum Folgenden). Sie darf nicht schematisch ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls entscheiden. Andernfalls erfolgt die Ermessensausübung verfassungswidrig. Die pflichtgemässe Ermessensausübung steht in einem engen Zusammenhang mit der Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

#### **E. 5.4**

Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid nur geprüft, ob die Ablehnung des Gesuchs die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin verletzt und ob im Kanton Zürich für die Ausbildung zum Grafiker EFZ bzw. zur Grafikerin EFZ ein Bedarf an einem zusätzlichen privaten Angebot für überbetriebliche Kurse besteht. Sie hat es jedoch unterlassen, eine umfassende Prüfung des Einzelfalls vorzunehmen und insbesondere die allfälligen öffentlichen Interessen an der Nichtbefreiung der Beschwerdeführerin von den überbetrieblichen Kursen, den Sinn und Zweck des Berufsbildungsrechts, wie er im Berufsbildungsgesetz sowie den kantonalen Ausführungsbestimmungen geregelt ist, sowie rechtsstaatliche Grundsätze wie das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) für ihre Entscheidung zu berücksichtigen. Sie hat in ihren Entscheid auch sachfremde Motive einbezogen wie etwa die Frage, ob es Aufgabe von Bund und Kantonen ist, private überbetriebliche Kurse einer schulisch organisierten Grundbildung, welche nicht im öffentlichen Interesse liegen, mit Geldern der öffentlichen Hand zu subventionieren. Damit hat die Vorinstanz ihr Ermessen nicht pflichtgemäss, sondern in rechtsverletzender Art und Weise ausgeübt.

#### **E. 5.5**

Vorliegend sprechen mehrere Gründe für eine Befreiung der Lernenden der Fachklasse Grafik der Beschwerdeführerin von den überbetrieblichen Kursen. Gemäss dem Berufsbildungsgesetz soll die berufliche Grundbildung auch in Vollzeitschulen oder ähnlichen Institutionen (vgl. Art. 16 Abs. 2 lit. a BBG) erworben werden können, welche zwei oder drei verschiedene Lernorte nach Art. 16 Abs. 1 BBG in einer Ausbildungsstätte vereinigen. In Vollzeitschulen, wie die Beschwerdeführerin eine ist, ist Ausbildung im Kollektiv, wie sie mit der Schaffung der überbetrieblichen Kurse für den Erwerb der grundlegenden Fertigkeiten eines Berufs angestrebt wurde, systemimmanent, weshalb es für die Beschwerdeführerin keinen Effizienzgewinn bringt, wenn die Lernenden ihrer Fachklasse Grafik die grundlegenden Fertigkeiten ihres Berufs in von Dritten durchgeführten überbetrieblichen Kursen erlernen. Aufgrund der kollektiven Ausbildung im Rahmen der Fachklasse Grafik und der Anzahl Lernenden pro Jahrgang kann die Beschwerdeführerin ihren Lernenden die grundlegenden Fertigkeiten des Grafikerberufs selber effizient und sinnvoll vermitteln. Die Beschwerdeführerin hat denn auch dargelegt, "dass sie bei eigener Durchführung der Kurse die finanziellen Ressourcen besser, zielorientierter und optimaler auf die übrigen Bildungsgefässe abgestimmt einsetzen könnte", worin eine zulässige und nachvollziehbare Begründung ihres Gesuchs – wenn auch keine Voraussetzung von § 43 Abs. 1 VEG BBG – zu sehen ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass nach Art. 11 Abs. 1 BBG gegenüber privaten Anbietenden auf dem

Bildungsmarkt durch Massnahmen des Berufsbildungsgesetzes keine ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen entstehen dürfen (vgl. Botschaft BBG, 5703). Auch die Berücksichtigung der konstitutiven Dimension der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV im Sinn einer möglichst grossen Freiheit für die privatwirtschaftliche Tätigkeit der Beschwerdeführerin spricht für deren Befreiung von den überbetrieblichen Kursen (vgl. Jörg Paul Müller, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, Bern 2018, S. 101 ff.). Sachliche Gründe, die trotz Erfüllen der Voraussetzungen von § 43 Abs. 1 lit. a–c VEG BBG gegen eine Befreiung der Beschwerdeführerin von den überbetrieblichen Kursen sprechen, sind nicht ersichtlich. Es besteht zwar ein grosses öffentliches Interesse daran, dass die von der Beschwerdeführerin ausgebildeten Lernenden eine qualitativ hochstehende Berufsausbildung erhalten. Dieses Interesse spricht aber nicht gegen eine Befreiung der Beschwerdeführerin. Insbesondere ist – entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners sowie der Kurskommission überbetriebliche Kurse Grafiker/in EFZ – im fehlenden dritten Lernort keine Gefährdung der Ausbildungsqualität zu sehen. Wie dargelegt, war es die Absicht des Bundesgesetzgebers, grundsätzlich alle möglichen Organisationsformen von beruflichen Grundbildungen zu erlauben. Dementsprechend ist es möglich, eine berufliche Grundbildung an einer Vollzeitschule, die die Bildung in beruflicher Praxis sowie die Berufsfachschule unter einem Dach vereinigt, zu absolvieren. Das Gesetz schliesst es überdies nicht aus, auch die überbetrieblichen Kurse in einer Vollzeitschule durchzuführen. Die Beschwerdeführerin brachte in ihrem Rekurs denn auch vor, dies sei für andere Fachklassen Grafik der Regelfall. Nach Ansicht der Kurskommission sprechen auch die zukünftig aufgrund der Befreiung fehlende Möglichkeit einer Qualitätskontrolle der Beschwerdeführerin und der fehlende Austausch der Lernenden der Beschwerdeführerin mit Lernenden aus "klassischen" Grafikerlehren gegen eine Befreiung der Beschwerdeführerin. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Ausbildungsqualität der Beschwerdeführerin nicht mit mildereren Mitteln, beispielsweise Unterrichtsbesuchen usw., überprüft werden kann. Zudem absolvieren die Lernenden der Fachklasse Grafik der Beschwerdeführerin und die Lernenden aus Grafikerbetrieben das gleiche Qualifikationsverfahren, um das eidgenössische Fähigkeitszeugnis zu erwerben (vgl. Art. 17 ff. der Verordnung des SBFJ vom 10. August 2009 über die berufliche Grundbildung Grafikerin/Grafiker EFZ [SR 412.101.221.10]). Der Austausch der Lernenden untereinander entspricht nicht dem gesetzgeberischen Zweck der überbetrieblichen Kurse. Auch der Umstand schliesslich, dass den anderen Lehrbetrieben in Zukunft allenfalls höhere Kosten für die überbetrieblichen Kurse entstehen könnten, rechtfertigt es nicht, der Beschwerdeführerin für die Lernenden der Fachklasse Grafik die Befreiung von den überbetrieblichen Kursen zu versagen. Unter Berücksichtigung aller dieser Umstände ist daher das Gesuch der Beschwerdeführerin um Befreiung der Lernenden der Fachklasse Grafik vom Besuch der überbetrieblichen Kurse nach § 43 Abs. 1 VEG BBG gutzuheissen.

#### **E. 6**

Die Beschwerde ist gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I des vorinstanzlichen Entscheids vom 20. April 2020 sowie der Beschluss des Beschwerdegegners vom 11. Dezember 2018 werden aufgehoben. Der Beschwerdegegner wird eingeladen, die Lernenden der Fachklasse Grafik der Beschwerdeführerin von den überbetrieblichen Kursen zu befreien.

#### **E. 7**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 teilweise in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Desgleichen hat dieser der Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren antragsgemäss eine angemessene Parteientschädigung von Fr. 3'500.- zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

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