

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00420 vom 10. November 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-11-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00420

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00420 du 10 novembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00420 del 10 novembre 2020

Regeste

Leistungen an Personen in Ausbildung | [Stipendien an Auslandschweizerinnen und -schweizer für den Besuch einer ausländischen Hochschule, wenn im Wohnsitzstaat kein geeignetes Studienangebot besteht] Kinder von Auslandschweizerinnen und -schweizern mit Zürcher Bürgerrecht werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, für den Besuch von staatlich anerkannten Ausbildungen in ihrem Wohnsitzstaat unterstützt. Stipendien für Ausbildungen an Hochschulen von Drittstaaten werden nur gewährt, wenn im Wohnsitzstaat keine geeignete Ausbildung angeboten wird. Auch Auslandschweizerinnen und -schweizer sollen trotz schwieriger finanzieller Lage und allenfalls fehlender Unterstützung durch den Wohnsitzstaat Zugang zu einer ihren Anliegen, Eignungen und Interessen entsprechenden Bildung haben (E. 5.2). Dabei geht es jedoch nicht darum, aus den weltweiten Studienangeboten das beste auszuwählen. Es muss genügen, wenn an einer Hochschule im Wohnsitzstaat ein Studiengang angeboten wird, der zum gewünschten Abschluss führt. Das Studienangebot muss nicht mit demjenigen an anderen ausländischen Universitäten vergleichbar sein, sondern lediglich angemessen und geeignet, Studierende auf eine berufliche Tätigkeit vorzubereiten (E. 5.5). Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin sprachlich nicht in der Lage ist, ein Studium in ihrem Wohnsitzstaat zu absolvieren. Ihr ist es damit nicht möglich, den gewünschten Bachelorabschluss in ihrem Wohnsitzstaat zu erlangen. Ihr sind daher Stipendien für den Besuch einer ausländischen Hochschule zu gewähren (5.7). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Umstritten ist vorliegend, ob im Wohnsitzstaat der Beschwerdeführerin, das heisst in Thailand, ein geeignetes Studienangebot im Sinn von § 16 Abs. 3 StipendienV besteht.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, in ihrem Wohnsitzstaat Thailand bestehe kein geeignetes und auch kein vergleichbares Angebot wie an der Hochschule C. Sie verweist dabei unter anderem auf ein Schreiben des School and University Counsellors des Gymnasiums D (der Schule, die sich vor ihrem Studium besuchte) vom 4. April 2019, gemäss welchem thailändische Universitäten im weltweiten Vergleich sämtlicher globaler Universitätsrankings entweder auf den hinteren Rängen rangierten oder gar nicht erst aufgeführt seien. Aufgrund dieser Tatsache bewerbe sich die überwältigende Mehrheit an Studenten von internationalen Privatschulen jedes Jahr von Neuem bei Universitäten im Ausland, vornehmlich in den USA und in Europa. Die Beschwerdeführerin habe sich für einen Bachelor of Fine Arts mit einem Major Degree in Fine Arts (Hauptfach) und einem

Minor Degree in Photography and Imaging (Nebenfach) entschieden. Eine solche Studienfachkombination werde im Wohnsitzstaat nicht angeboten. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, falls überhaupt ein Angebot in Thailand bestünde, so wäre dieses nicht im Ansatz mit der Hochschule C vergleichbar. Das umfassende Programmangebot der Hochschule C gelte nachweislich unter Fachleuten als hoch spezialisiert und weltweit einzigartig. Bei der Studien- und Universitätswahl stünden nicht allein die Studienrichtungen im Vordergrund. Die weltweiten Studienangebote würden miteinander bzw. untereinander verglichen mit dem klaren Ziel, die gewünschten Voraussetzungen für bestmögliche Berufschancen zu schaffen. Dabei würden unter bedeutend grossem Aufwand eine Vielzahl an Aspekten verglichen und analysiert, welche weit über die Wahl einer einzelnen Studienrichtung hinausgingen. Die von ihr gewünschte Kombination von Studiengängen sei sodann von Beginn an klar kommuniziert worden und müsse als solche bedingungslos respektiert bzw. ganzheitlich akzeptiert werden. Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, dass sie nicht thailändisch spreche und deshalb nicht in der Lage sei, ein Studium an einer thailändischen Universität zu absolvieren.

E. 4.2

Der Beschwerdegegner begründete die Abweisung des Gesuchs um Ausbildungsbeiträge damit, dass im Wohnsitzstaat der Beschwerdeführerin ein geeignetes Angebot an Hochschulen bestehe, welche Fine Arts anbieten würden. Unerheblich sei, ob dieser Studiengang in Englisch angeboten werde oder nicht, da von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern erwartet werden dürfe, dass sie in der Landessprache ihres Wohnsitzstaates studieren könnten. Ebenso wenig spiele es eine Rolle, ob die Ausbildungen bzw. die Hochschulen in Thailand im internationalen Vergleich schlechter bewertet seien. Auch wenn die Universitäten in Thailand für den Bachelor of Fine Arts nicht exakt diejenige von der Beschwerdeführerin gewählte Kombination von Haupt- und Nebenfach anbieten würden, ändere dies nichts an der grundsätzlichen Eignung des Angebots im Sinne von § 16 Abs. 3 StipendienV.

E. 5.1

Die Geeignetheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der von den rechtsanwendenden Instanzen unter Berücksichtigung aller relevanten Rechtsnormen im Einzelfall zu konkretisieren ist. Ausgangspunkt der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut der Bestimmung. Sind aufgrund einer Unklarheit des Gesetzestextes verschiedene Interpretationen möglich, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden die wahre Tragweite der Bestimmung ermittelt werden (sogenannter Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck einer Regelung, auf die dem Gesetz zugrunde liegenden Wertungen sowie den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (vgl. zum Ganzen BGE 145 II 270 E. 4.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 177 ff. [je mit weiteren Hinweisen]).

E. 5.2

Mit dem Bildungsgesetz wurde im Jahr 2002 ein Ordnungsrahmen für das gesamte Zürcher Bildungswesen geschaffen und unter anderem auch das Stipendienrecht neu geregelt (vgl. Weisung des Regierungsrats vom 9. Mai 2001 zum Bildungsgesetz, KR-Nr. 3859/2001, S. 8 = AB1 2001, 885 ff., 892). Gemäss § 2 BiG soll dem Menschen eine Bildung nach

Massgabe seiner Anliegen, Eignungen und Interessen vermittelt und die Entwicklung zur mündigen, toleranten und verantwortungsbewussten Persönlichkeit gefördert werden. Zudem sollen die Grundsätze für die berufliche Tätigkeit und für das Zusammenleben in Gesellschaft und Demokratie gelegt werden. Die Ausrichtung von Stipendien bezweckt dabei die Sicherstellung der Chancengleichheit (vgl. Weisung des Regierungsrats vom 9. Mai 2001 zum Bildungsgesetz, KR-Nr. 3859/2001, S. 9 =ABI 2001, 893). Aus dem Bildungsgesetz ergibt sich weiter, dass grundsätzlich Ausbildungen in der Schweiz unterstützt werden (vgl. § 18 Abs. 1 BiG). Eine Unterstützung für andere Ausbildungen nach § 18 Abs. 2 BiG kann infrage kommen, wenn der Besuch einer Schule in der Schweiz nicht möglich oder zumutbar ist oder wenn eine Ausbildung in der Schweiz nicht angeboten wird. Entsprechend sollen Kinder von Auslandschweizerinnen und -schweizern mit Zürcher Bürgerrecht für den Besuch von anerkannten Ausbildungen in ihrem Wohnsitzstaat unterstützt werden. In der Weisung zum Bildungsgesetz wird diese Regelung damit begründet, dass für Auslandschweizerinnen und -schweizer das Absolvieren einer Ausbildung in der Schweiz in der Regel nicht zumutbar und mangels genügender Anerkennung im Wohnsitzstaat unter Umständen auch nicht sinnvoll sei (vgl. zum Ganzen Weisung des Regierungsrats vom 9. Mai 2001 zum Bildungsgesetz, KR-Nr. 3859/2001 S. 17 = ABI 2001, 901). Auch Auslandschweizerinnen und -schweizer sollen nach dem Gesagten trotz schwieriger finanzieller Lage und allenfalls fehlender Unterstützung durch den Wohnsitzstaat Zugang zu einer ihren Anliegen, Eignungen und Interessen entsprechenden Bildung haben – allerdings gemäss geltender Regelung vornehmlich im Wohnsitzstaat. Die Stipendienverordnung, welche das Bildungsgesetz konkretisiert, sieht in § 16 entsprechend vor, dass Auslandschweizerinnen und -schweizer Stipendien für Ausbildungen im Wohnsitzstaat erhalten und Ausbildungen an ausländischen Hochschulen nur unterstützt werden, wenn im Wohnsitzstaat keine geeignete Ausbildung angeboten wird.

E. 5.3

Wie die Vorinstanz dargelegt hat, werden mit Inkraftsetzung des neuen Bildungsgesetzes (nBiG) und der neuen Verordnung über die Ausbildungsbeiträge vom 17. Juni 2020 (VAB), welche die Stipendienverordnung ersetzen wird, die Beitragsvoraussetzungen für Auslandschweizerinnen und -schweizer geändert. Am 27. April 2015 beschloss der Kantonsrat mit dem Gesetz über die Anpassung der Gesetzgebung im Bereich von Ausbildungsbeiträgen [Stipendienreform] die Änderung der §§ 16–19b und 27 des Bildungsgesetzes. Das Gesetz und die Ausführungsbestimmungen treten auf den 1. Januar 2021 in Kraft (ABI 2015-05-08, 2020-07-03; RRB Nr. 622/2020). Grundsätzlich werden dann nur noch Beiträge für Ausbildungen in der Schweiz ausgerichtet und nicht mehr im Wohnsitzstaat. Für Erstausbildungen im Ausland werden Beiträge nur ausgerichtet, wenn in der Schweiz keine entsprechende Ausbildung angeboten wird (vgl. § 17 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 17a Abs. 3 lit. a und § 17d nBiG sowie § 4 Abs. 2 und 3 VAB). Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, ist für die Prüfung des vorliegenden Stipendiengesuchs der Beschwerdeführerin das Bildungsangebot in der Schweiz unerheblich. Auch ergeben sich aus den noch nicht in Kraft getretenen Bestimmungen und den Materialien dazu keine Rückschlüsse für die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des "geeigneten Angebots", ausser dass die Ausrichtung von Stipendien für Ausbildungen an Hochschulen von Drittstaaten – wie auch unter dem zurzeit geltenden Recht – die Ausnahme bilden soll.

E. 5.4

Rückschlüsse können jedoch aus dem übrigen Bildungsrecht gezogen werden, wo sich der Begriff des "geeignetes Angebots" finden lässt. So werden nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts Kosten für einen Privatschulbesuch eines Volksschülers nur dann übernommen, wenn die öffentliche Schule kein geeignetes Angebot zur Verfügung stellen kann (vgl. VGr, 23. März 2016, VB.2003.00301, E. 3.3, und 20. August 2003, VB.2003.00067, E. 3d/bb). Als "geeignet" wird ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot verstanden. Ein Mehr an individueller Förderung, das theoretisch möglich ist, kann mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen jedoch nicht gefordert werden. Die gleichen Grundsätze können auch in Bezug auf die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen angewandt werden.

E. 5.5

Ziel der Ausrichtung von Stipendien ist die Förderung der Chancengleichheit in der Bildung. Damit soll gewährleistet werden, dass auch Personen ohne die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten Zugang zu einer Ausbildung auf der Tertiärstufe haben. Bei der Studienauswahl sind die Anliegen, Eignungen und Interessen der Gesuchstellenden zu berücksichtigen. Dabei geht es jedoch – entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin – nicht darum, aus den weltweiten Studienangeboten das beste auszuwählen. Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, muss es genügen, wenn an einer Hochschule im Wohnsitzstaat ein Studiengang angeboten wird, der zum gewünschten Abschluss führt. Ob das Studium als Major/Minor- oder als Monoprogramm zu absolvieren ist, gegebenenfalls mit Vertiefungsmöglichkeit im Bereich des Minors, schmälert die Eignung des Angebots in keiner Art und Weise. Ebenso wenig kommt es auf das Gesamtangebot einer Hochschule an, das heisst auf allfällige Unterstützungsangebote, berufsvorbereitende Angebote, Campus Life, Sport etc. und das damit einhergehende internationale Ranking einer Universität. Das Studienangebot an thailändischen Universitäten muss nicht mit demjenigen an Universitäten in den USA vergleichbar sein, sondern lediglich angemessen und geeignet, Studierende auf eine berufliche Tätigkeit vorzubereiten.

E. 5.6

Wie der E-Mail-Korrespondenz der Beschwerdeführerin mit drei thailändischen Universitäten zu entnehmen ist, werden in Thailand Bachelorstudiengänge in Fine Arts oder in Fine and Applied Arts angeboten. Auch wenn das Angebot an diesen Hochschulen nicht mit demjenigen an der renommierten Hochschule C vergleichbar sein sollte, ist nicht dargetan, dass diese Studiengänge nicht ausreichend sind, um den Studierenden die erforderlichen Inhalte zu vermitteln und ihnen den gewünschten Studienabschluss zu ermöglichen.

E. 5.7

Fraglich ist jedoch, ob von Auslandschweizerinnen und -schweizern – wie es die Vorinstanz und der Beschwerdegegner vertreten – erwartet werden kann, dass sie in der Landessprache ihres Wohnsitzstaates studieren können.

E. 5.7.1

Die Beschwerdeführerin wohnte etwa seit 2008 bis zum Beginn ihres Studiums in den USA in Thailand. Während ihrer Mittelschulzeit wurde sie zudem an der Schule D in "Thai Language and Culture" unterrichtet. Mit Schreiben vom 17. März 2019 erläutert der

Schuldirektor jedoch, dass es sich bei diesem Unterricht um eine Schulstunde pro Woche handelt, in welcher hauptsächlich kulturelle Aspekte des thailändischen Lebens behandelt werden. Die thailändische Sprache habe die Beschwerdeführerin an der Schule hingegen nicht erlernen müssen. Auch die Schweizerin X bestätigt – in privater Funktion – diese Ausführungen aus eigenen Erfahrungen. Sie führt an, dass ihr Sohn, der ebenfalls eine private internationale Schule in Thailand besucht habe, sprachlich nicht in der Lage gewesen wäre, ein Studium in thailändischer Sprache zu absolvieren. Das ist glaubhaft, weil es – auch in der Schweiz – durchaus nicht unüblich ist, dass Schülerinnen und Schüler internationaler Schulen der Landessprache nicht in hinreichendem Masse mächtig sind, auch wenn sie viele Jahre im Land leben. Ausser der Tatsache, dass die Mutter der Beschwerdeführerin einen thailändischen Namen zu tragen scheint, spricht damit nichts gegen ihre Behauptung, der Landessprache nicht mächtig zu sein. Darüber sind aber keine weiteren Informationen vorhanden. Es ist damit davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin sprachlich nicht in der Lage ist, ein Studium in thailändischer Sprache zu absolvieren. Dies kann ihr auch nicht vorgeworfen werden, nachdem der Beschwerdegegner den Besuch der obengenannten internationalen Schule jahrelang mit Stipendien unterstützte. Der Zugang zu einer Ausbildung auf Tertiärstufe wäre für die Beschwerdeführerin erheblich erschwert, wenn ihr vom Beschwerdegegner nur ein Studium in thailändischer Sprache ermöglicht würde.

E. 5.7.2

Die Vorinstanz ist der Ansicht, dass es nicht Aufgabe des Beschwerdegegners sein könne, die thailändischen Hochschulen, die einen Bachelorstudiengang in Fine Arts in englischer Sprache anbieten, aus den rund 160 thailändischen Hochschulen herauszufiltern. Im Verwaltungsverfahren gilt das Untersuchungsprinzip (§ 7 Abs. 1 VRG), welches die Behörden von Amtes wegen dazu verpflichtet, für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen. Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die Mitwirkungspflicht der am Verfahren Beteiligten eingeschränkt (§ 7 Abs. 2 VRG). Besonders wenn eine Person von der Verwaltung Leistungen verlangt, trifft sie eine weitgehende Mitwirkungspflicht. An die Mitwirkungspflicht dürfen indessen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Art und Umfang richten sich im Einzelfall nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit; entscheidend ist, ob die Mitwirkung der betroffenen Person möglich und zumutbar ist. Die Mitwirkungspflicht bezieht sich auf entscheidende Tatsachen, insbesondere solche, welche eine Partei besser kennt als die Behörde und welche die Behörde ohne die Mitwirkung der Partei nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben könnte (vgl. VGr, 12. November 2019, VB.2019.00569, E. 2.2; BGE 143 II 425 E. 5.1). Die Beschwerdeführerin hat schon im Einspracheverfahren geltend gemacht, dass der gewünschte Abschluss in Thailand nicht in englischer Sprache angeboten werde. Wie sie abgeklärt hat, bieten die drei vom Beschwerdeführer angeführten Hochschulen (Srinakharinwirot-Universität, Burapha-Universität und Chulalongkorn-Universität) keinen Bachelorstudiengang in Fine Arts (oder Fine and Applied Arts) in englischer Sprache an. Damit ist sie ihrer Mitwirkungspflicht genügend nachgekommen. Dass an einer anderen als den genannten Hochschulen in Thailand ein solcher Bachelor in englischer (oder gar in deutscher) Sprache angeboten wird, ist den Akten nicht zu entnehmen, und es ergibt sich auch nicht aus einer einfachen Internetrecherche. Es ist damit genügend erstellt, dass es der Beschwerdeführerin nicht möglich ist, den gewünschten Bachelorabschluss in Thailand zu erlangen.

E. 6

Nach dem Gesagten gibt es für die Beschwerdeführerin kein geeignetes Studienangebot in Thailand. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und der Beschwerdegegner zu verpflichten, der Beschwerdeführerin Stipendien in der Höhe von je Fr. 8'700.- für die Ausbildungsjahre 2018/2019 und 2019/2020 auszurichten (vgl. oben 1.2).

E. 7.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen ([§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit] § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 7.2

Weil der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren keine Gerichtskosten aufzuerlegen sind, wird das Gesuch um Gewährung unentgeltlicher Prozessführung gegenstandslos.

E. 7.3

Im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren werden keine Parteientschädigungen zugesprochen (§ 17 Abs. 1 VRG). Nach § 17 Abs. 2 VRG kann indessen im Rekurs- und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die unterliegende Partei zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darstellung komplizierter Sachverhalte sowie schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigte (lit. a) oder wenn das Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet war (lit. b). Das Zusprechen einer Entschädigung setzt in der Regel einen dahingehenden – hier vorliegenden – Antrag voraus (Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 16 f.; VGr, 22. März 2018, VB.2017.00099, E. 5.2, und 17. November 2016, VB.2014.00361, E. 4). Die Beschwerdeführerin wird durch ihren Vater vertreten. Eine nicht durch einen Rechtsbeistand vertretene Partei ist grundsätzlich ebenso wie eine anwaltlich vertretene Partei entschädigungsberechtigt, allerdings nur für den das übliche Mass erheblich übersteigenden Rechtsverfolgungsaufwand. Von einem besonderen Aufwand im Sinn von § 17 Abs. 2 lit. a VRG ist auszugehen, wenn aufgrund der Umstände eines Prozesses im Rahmen einer fehlenden oder einer internen Vertretung objektiv notwendiger, nicht bloss geringfügiger Aufwand entsteht (vgl. VGr, 28. März 2019, VB.2019.00003, E. 3.4.2 – 24. Oktober 2018, VB.2018.00600, E. 7.2 – 9. Juni 2016, VB.2015.00631/632, E. 7.2). Ein solcher über das Übliche hinausgehender Aufwand ist weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren ersichtlich noch wird er substantiiert geltend gemacht. Eine Parteientschädigung ist deshalb nicht gerechtfertigt.

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