



Fall-Nr.: III/1-2018/3
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe
Publikationsdatum: 25.03.2019
Entscheiddatum: 25.03.2019

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 25.03.2019

**Art. 24 BBG (SR 412.10), Art. 11 Abs. 1 BBV (SR 412.101), Art. 29 BV (SR 101).
Widerruf der Bildungsbewilligung. Gutheissung des Rekurses wegen
Verletzung der Aktenführungs-, Abklärungs- und Begründungspflicht
(Verwaltungsrekurskommission, Abteilung III – 1. Kammer, 25. März 2019, III/
1-2018/3).**

Präsident Titus Gunzenreiner, Richter Rudolf Lippuner und Richterin Eliane Kaiser,
Gerichtsschreiberin Silvia Geiger

X, Rekurrent,

gegen

Amt für Berufsbildung, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen, Vorinstanz,

betreffend



Widerruf der Bildungsbewilligung

Sachverhalt:

A.- X ist Landwirt und führt einen eigenen Betrieb in A. Das Amt für Berufsbildung erteilte ihm am 1. März 2017 eine Bewilligung zur Berufsausbildung für den Lehrberuf Landwirt/-in EFZ. Vorher hatte er eine befristete Bewilligung zur Berufsausbildung.

B.- Am 22. März 2018 gelangte der Lehrbetriebsverbund Landwirtschaft SG/AR/AI/FL (nachfolgend: Lehrbetriebsverbund) an das Amt für Berufsbildung und teilte mit, dass sich die Bildungskommission des Lehrbetriebsverbundes in den vergangenen Jahren immer wieder mit dem Ausbildungsbetrieb von X habe beschäftigen müssen. In den letzten fünf Jahren hätten mindestens drei Lernende ihre Ausbildung bei X abgebrochen und auf einem anderen Betrieb weitergeführt. Aufgrund der Stellungnahmen der Lernenden und den Gesprächen mit X sei man der Ansicht, dass der Betrieb von X die Standards einer Ausbildung nicht mehr erfülle und X sich auch nicht bemühe, die Situation zu verbessern. Deshalb werde dem Amt für Berufsausbildung der Antrag gestellt, X die Bewilligung zur Berufsausbildung dauerhaft zu entziehen. Das Amt für Berufsbildung teilte X mit Schreiben vom 5. April 2018 mit, dass ein Widerruf der Bildungsbewilligung in Erwägung gezogen werde und gewährte ihm das rechtliche Gehör, wovon dieser mit Eingabe vom 15. April 2018 Gebrauch machte. Mit Verfügung vom 19. April 2018 widerrief das Amt für Berufsbildung die Bildungsbewilligung von X, untersagte ihm, neue Lehrverhältnisse einzugehen und verpflichtete ihn, die Bildungsbewilligung vom 1. März 2017 zu retournieren. Die Entscheidgebür wurde auf Fr. 200.– festgesetzt.



St.Galler Gerichte

C.- Gegen diese Verfügung erhob X mit Eingabe vom 10. Mai 2018 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK). Er beantragt sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Auf Antrag von X wurde das Verfahren am 12. Juni 2018 sistiert und am 29. August 2018 fortgesetzt. Am 12. September 2018 reichte er eine weitere Eingabe ein. Das Amt für Berufsbildung verzichtete am 26. Oktober 2018 auf eine Vernehmlassung. Mit Eingabe vom 9. Dezember 2018 nahm X zu den vorinstanzlichen Akten Stellung und reichte weitere Akten ein. Das Amt für Berufsbildung verzichtete am 21. Dezember 2018 auf eine Stellungnahme dazu.

Auf weitere Einzelheiten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Gemäss Art. 61 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (SR 412.10, abgekürzt: BBG) hat der Kanton eine kantonale Behörde als Rechtsmittelinstanz für Verfügungen kantonaler Behörden und von Anbietern mit kantonalem Auftrag zu bezeichnen. Im Kanton St. Gallen erfüllt das Amt für Berufsbildung die Aufgaben des Kantons im Bereich der Berufsbildung, soweit diese nicht durch Gesetz oder Verordnung einem anderen Organ übertragen sind (Art. 2 Abs. 1 der Berufsbildungsverordnung des Kantons St. Gallen, sGS 231.11, abgekürzt: BBV-SG). Nach Art. 40 des Einführungsgesetzes zum BBG (sGS 231.1, abgekürzt: EG-BBG) richten sich Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Verfügungen des Amtes für Berufsbildung gegenüber Lehrbetrieben und Lehrlingen können mit Rekurs bei der VRK angefochten werden (Art. 41 Abs. 1 lit. c VRP). Die VRK ist damit zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekuserhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 10. Mai 2018 (Datum der Postaufgabe: 11. Mai 2018) ist rechtzeitig eingereicht worden und



erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 45, 47 und 48 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Angefochten ist die Verfügung des Amtes für Berufsbildung vom 19. April 2018, mit welcher die Bildungsbewilligung des Rekurrenten widerrufen wurde.

a) Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, der Rekurrent erfülle die persönlichen Voraussetzungen zur Ausbildung von Lernenden nicht mehr. Mehrere Lernende hätten die Berufslehre bei ihm abgebrochen. Zwar seien die Gründe für einen Lehrabbruch nicht immer beim Lehrmeister zu suchen. Vorliegend hätten die Lernenden jedoch berichtet, dass der Rekurrent ein rabiater Mann sei, oft wegen Lappalien ausflippe und immer denke, er könne alles besser. Er verlange, dass die Lernenden die Kühe anschreien und pro Tag elf Stunden arbeiten. Bei den gemeinsamen Mittagessen würden keine Gespräche geführt und während der Sommermonate gebe es keine Duschkmöglichkeit im Haus. Dem Rekurrenten sei es nicht gelungen, diese Vorbringen substantiiert zu entkräften. Er habe sich darauf beschränkt, zwei Bildungsberichte von B und einen von B ausgefüllten Fragebogen einzureichen. Berichte von weiteren Lernenden habe er nicht vorgelegt. Lernende hätten gegenüber dem Amt für Berufsbildung auch schon berichtet, dass sie beim Ausfüllen der Bildungsberichte vom Lehrbetrieb unter Druck gesetzt worden seien, weshalb die eingereichten Unterlagen des Rekurrenten zu relativieren seien und den Berichten der Lernenden, welche an das Amt für Berufsbildung gerichtet seien, mehr Gewicht zu schenken sei. Diese Berichte würden nicht parteiisch erscheinen. Wenn ein Lernender schreibe, nach dem Wechsel auf einen anderen Betrieb sei es ihm vorgekommen wie Tag und Nacht, könne nicht die Rede von einer genügenden Ausbildungsqualität beim Rekurrenten sein. Vom Lehrmeister sei zu erwarten, dass er eine Vorbildfunktion wahrnehme, was beim Rekurrenten nicht der Fall sei. Seine Bildungsbewilligung sei deshalb zu widerrufen.



b) aa) Gemäss Art. 1 Abs. 1 BBG ist die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt. Den kantonalen Behörden fällt dabei unter anderem die Genehmigung von Lehrverträgen (Art. 14 Abs. 3 BBG) und die Aufsicht über die berufliche Grundbildung (Art. 24 Abs. 1 BBG) zu. Zur Aufsicht gehört auch die Qualität der Bildung in beruflicher Praxis (Art. 24 Abs. 3 lit. a BBG). Die zuständige Stelle des Kantons erteilt die Bildungsbewilligung, wenn die personellen und betrieblichen Voraussetzungen für eine fachgemässe Ausbildung erfüllt sind. Sie kann Bedingungen stellen und Auflagen machen (Art. 7 EG-BBG). Ist die Bildung in beruflicher Praxis ungenügend, erfüllen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner die gesetzlichen Voraussetzungen nicht oder verletzen sie ihre Pflicht, so verweigert die kantonale Behörde die Bildungsbewilligung oder widerruft sie (Art. 11 Abs. 1 der Berufsbildungsverordnung, SR 412.101, abgekürzt: BBV). Das Amt für Berufsbildung ist somit unter anderem für die Erteilung und den Widerruf der Bildungsbewilligung zuständig (Art. 8 Abs. 1 lit. c BBV-SG).

bb) Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt: BV) leitet das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Pflicht der Behörde ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (vgl. BGE 133 III 439 E. 3.3, 133 I 270 E. 3.1, 129 I 236 E. 3.2, 126 I 102 E. 2b). Als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt dieser Grundsatz, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid oder der Verfügung in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt und ihren Entscheid vor diesem Hintergrund begründet (vgl. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N 49). Der von einem Entscheid oder einer Verfügung Betroffene soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat (BGE 133 III 439 E. 3.3, 129 I 232 E. 3.2; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, N 1071). Sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz müssen sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinne müssen die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 133 I 270 E. 3.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1071). Umfang und Dichte der Begründung richten



sich generell nach den Umständen (Steinmann, a.a.O., Art. 29 N 49). Ist die Sachlage klar und sind die anwendbaren Normen bestimmt, kann ein Hinweis auf diese Rechtsnormen genügen, während ein weiter Spielraum der Behörde – aufgrund von Ermessen oder unbestimmten Rechtsbegriffen – und eine Vielzahl von in Betracht fallenden Sachverhaltselementen eine ausführliche Begründung gebieten (BGE 112 Ia 110 E. 2b, 104 Ia 213 E. 5g; Steinmann, a.a.O., Art. 29 N 49). Die Begründungspflicht, welche aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV fließt, hat der st. gallische Gesetzgeber für Verfügungen in Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP ausdrücklich festgehalten; nach dieser Bestimmung soll die Verfügung unter anderem die Gründe enthalten, auf die sie sich stützt (vgl. zum Ganzen VerwGE B 2009/211 vom 18. März 2010 E. 2.1, im Internet abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch).

c) Die Vorinstanz stützte die angefochtene Verfügung auf die Ausführungen und den Antrag des Lehrbetriebsverbundes vom 22. März 2018, dem Rekurrenten sei die Bildungsbewilligung zu entziehen. Sie hielt fest, der Lehrbetriebsverbund sei unter anderem für die Qualitätssicherung der Ausbildung zuständig und entscheide dem Amt für Berufsbildung vorgelagert über die Tragbarkeit eines Ausbildungsbetriebs. Anschliessend empfehle er den Betrieb dem Amt für Berufsbildung zur Aufnahme bzw. zum Ausschluss. Das Amt für Berufsbildung habe grundsätzlich keinen Anlass, eine Einschätzung des Lehrbetriebsverbundes materiell in Frage zu stellen und beschränke sich darauf, eine Willkürprüfung vorzunehmen.

Im Antrag des Lehrbetriebsverbundes vom 22. März 2018 (vi-act. 4.3) ist festgehalten, dass aufgrund der sich über mehrere Jahre hinziehenden und wiederkehrenden Probleme sowie der Dokumentationen der Lernenden, Augenscheinen vor Ort und langen Gesprächen mit dem Rekurrenten festzustellen sei, dass weitere Bemühungen zur Verbesserung der Ausbildungssituation auf dem Betrieb des Rekurrenten nutzlos seien und nicht fruchten würden, so wie sie in der Vergangenheit nicht gefruchtet hätten. Zu einer guten Ausbildung gehöre auch der niveaugerechte, menschliche Umgang mit den Angestellten, insbesondere den Lernenden. Der Betrieb des



Rekurrenten erfülle die Standards einer Ausbildung nicht mehr und der Rekurrent sei auch nicht bemüht, die Situation zu verbessern, weshalb der Widerruf der Bildungsbewilligung beantragt werde. Mit diesem Antrag reichte der Lehrbetriebsverbund der Vorinstanz diverse Akten ein, welche die Vorinstanz dem Gericht jedoch nur unvollständig weiterreichte. Es wurden lediglich der Protokollauszug der Sitzung der Bildungskommission sowie die Berichte von C, D und E eingereicht. Die restlichen Akten (Stellungnahme X zu D, Bericht über abgebrochenes Lehrjahr F, Bericht X zu C, Brief ABB zur Ausbildungssituation Lehrbetrieb X und befristete Bewilligung zur Berufsausbildung durch ABB) fehlen im vi-act. 4.3. Einige dieser Akten befinden sich mutmasslich an anderer Stelle in den vorinstanzlichen Akten. Ob jedoch alle vom Lehrbetriebsverbund eingereichten Akten in den vorinstanzlichen Akten enthalten sind, kann nicht eruiert werden, zumal auch die Datumsangaben der Akten im Aktenverzeichnis teilweise nicht mit dem Datum des jeweiligen Aktenstücks übereinstimmen. So stammen die vi-act. 5 und 5.1 entgegen der Angabe im Aktenverzeichnis nicht aus dem Jahr 2018, sondern aus den Jahren 2015 und 2016. Die vorinstanzlichen Akten sind somit nicht chronologisch sortiert. Der Lehrbetriebsverbund erwähnt in der Eingabe vom 22. März 2018 unter anderem "Augenscheine vor Ort" und "lange Gespräche mit dem Rekurrenten", und auch die Vorinstanz stützt sich in der angefochtenen Verfügung auf "die gemachten Feststellungen des Amtes für Berufsbildung vor Ort". Die Augenscheine und die Gespräche mit dem Rekurrenten wurden aber offensichtlich nicht dokumentiert; sie sind jedenfalls nicht in den von der Vorinstanz eingereichten Akten enthalten und entziehen sich damit der Kenntnis des Gerichts. Insgesamt ist festzustellen, dass die vorinstanzlichen Akten weder chronologisch sortiert noch vollständig sind, obwohl die Vorinstanz mit Schreiben vom 12. September 2018 aufgefordert wurde, die Vorakten soweit möglich im Original und nummeriert mit Aktenverzeichnis einzureichen. Die Vorinstanz ist damit ihrer Pflicht zur Aktenerstellung nur unzureichend nachgekommen. Grundsätzlich ist alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört, d.h. alle für den Entscheid erheblichen Abklärungen müssen aktenmässig belegt sein. Darüber hinaus wird verlangt, dass die Akten chronologisch und vollständig sind (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 1136). Der Widerruf der Bildungsbewilligung des Rekurrenten stützt sich somit allein auf Berichte von Lernenden, welche auf dem



Betrieb des Rekurrenten arbeiteten und teilweise die Lehre vorzeitig abbrechen. Dem Rekurrenten wurde zwar Gelegenheit gegeben, zu diesen Berichten Stellung zu nehmen. Seine Stellungnahmen wurden in der angefochtenen Verfügung jedoch nicht gewürdigt, sondern es wurde dazu lediglich ausgeführt, es sei ihm nicht gelungen, die Vorbringen der Lernenden substantiiert zu entkräften. Auch die vom Rekurrenten eingereichten Bildungsberichte von B und der von B ausgefüllte Fragebogen, wonach es auf dem Lehrbetrieb des Rekurrenten nichts zu beanstanden gegeben habe, liess die Vorinstanz in ihre Begründung nicht einfließen, sondern hielt fest, dass den Berichten von andern Lernenden mehr Gewicht zu schenken sei, da von Lernenden auch schon behauptet worden sei, beim Ausfüllen von Bildungsberichten vom Lehrbetrieb unter Druck gesetzt worden zu sein. Wie die Vorinstanz selber festhält, handelt es sich hierbei um eine Behauptung und nicht um eine erwiesene Tatsache. Obwohl die Vorinstanz gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. c BBV-SG für den Widerruf einer Bildungsbewilligung zuständig ist, tätigte sie, nachdem der Lehrbetriebsverbund den Widerruf der Bildungsbewilligung des Rekurrenten beantragt hatte, keine weiteren Abklärungen. Sie mutmasste alleinig, es sei davon auszugehen, dass der Lehrbetriebsverbund alle notwendigen Abklärungen korrekt vorgenommen und sich mit den Vorbringen des Rekurrenten auseinandergesetzt habe. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BBV-SG arbeitet sie zwar mit den Organisationen der Arbeitswelt zusammen und kann Fachpersonen beiziehen, den Sachverhalt hat sie aber von Amtes wegen zu ermitteln (Art. 12 Abs. 1 VRP). Im Übrigen handelt es sich beim Antrag des Lehrbetriebsverbundes nicht um staatliches Handeln, weshalb dieser nicht auf Willkür überprüft werden kann.

d) Insgesamt sind damit aufgrund der dem Gericht nur unvollständig zur Verfügung stehenden Akten und den Ausführungen der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung die Voraussetzungen für einen Widerruf der Bildungsbewilligung des Rekurrenten nicht rechtsgenügend dargetan. Die Zuständigkeit für einen Widerruf einer Bildungsbewilligung liegt bei der Vorinstanz. Sie kann sich nicht nur auf den Antrag des Lehrbetriebsverbundes berufen und ihren Entscheid auf Mutmassungen stützen. Damit kam sie ihrer Begründungspflicht nicht in genügendem Mass nach und verletzte das rechtliche



Gehör des Rekurrenten. Der Rekurs ist entsprechend gutzuheissen und die angefochtene Verfügung vom 19. April 2018 aufzuheben.

3.- Die Kosten des Rekursverfahrens haben die Parteien nach Massgabe ihres Obsiegens und Unterliegens zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da der Rekurrent obsiegt, können ihm keine Kosten auferlegt werden. Die amtlichen Kosten sind dem Staat aufzuerlegen. Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.– erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Dem Rekurrenten ist der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– zurückzuerstatten.

Entscheid auf dem Zirkulationsweg (Art. 58 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 3 VRP und Art. 8^{bis} des Reglements über den Geschäftsgang der Verwaltungsrekurskommission, sGS 941.223):

1. Der Rekurs wird gutgeheissen und die Verfügung des Amtes für Berufsbildung vom 19. April 2018 aufgehoben.
2. Die amtlichen Kosten von Fr. 1'000.– trägt der Staat. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird dem Rekurrenten zurückerstattet.