

BVGer A-6542/2012 vom 22. April 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-04-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6542_2012

FR: TAF A-6542/2012 du 22 avril 2013

IT: TAF A-6542/2012 del 22 aprile 2013

Regeste

Berufszulassungen und Installationsbewilligungen

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 und 34 VGG als Vorinstanzen gelten und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Das ESTI ist eine Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG und damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme bezüglich des Sachgebietes ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Die angefochtene Verfügung richtet sich an die X._____. Es handelt sich dabei um eine Einzelfirma des Beschwerdeführers, der allerdings keine Parteifähigkeit zukommt. Partei kann nur sein, wer zivilrechtlich rechtsfähig ist oder von Gesetzes wegen als Partei auftreten kann. Das VwVG sagt dies zwar nicht ausdrücklich, doch gelten im öffentlichen Verfahrensrecht hinsichtlich der Partei- und der Prozessfähigkeit die Grundsätze des Zivilprozesses (Marino Leber, Parteistellung im Verwaltungsverfahren, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 19). Die Parteifähigkeit ist eine Prozessvoraussetzung, welche die Behörde von Amtes wegen prüft und zum Nichteintreten führt, sofern diese Prozessvoraussetzung nicht gegeben ist. Eine bloss unrichtige oder ungenaue Parteibezeichnung ist demgegenüber von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei zu berichtigen, sofern sich aus dem Inhalt der Beschwerde bzw. der Akten eindeutig ergibt, wer gemeint ist (vgl. hierzu im Zivilprozessrecht: Alexander Fischer, in: Baker & McKenzie [Hrsg.], Schweizerische Zivilprozessordnung [ZPO], Bern 2010, Art. 66 N 2 mit angeführtem Beispiel der Einzelfirma, die anstelle des Inhabers als Partei bezeichnet wird). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt, weshalb die Parteibezeichnung auf den Beschwerdeführer berichtigt wird. Dies entspricht auch dem impliziten Antrag des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers, der den Beschwerdeführer bereits im Rubrum der Beschwerde vom 17. Dezember 2012 namentlich als beschwerdeführende Partei aufführte.

E. 1.3

Der Beschwerdeführer hätte als Adressat des angefochtenen Nichteintretensentscheids bezeichnet werden müssen und ist als Antragsteller der ersuchten Bewilligungen durch

diesen beschwert. Er ist damit nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt.

E. 1.4

Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz auf das bei ihr gestellte Gesuch zu Recht nicht eingetreten ist. Es kann folglich nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen einer Eintretensvoraussetzung verneint. Der Streitgegenstand bleibt auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann (BGE 132 V 74 E. 1.1). Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme beantragen; auf materielle Begehren kann nicht eingetreten werden (vgl. zum Ganzen statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6922/2011 vom 30. April 2012 E. 1.3; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.8 und 2.164). Soweit der Beschwerdeführer vorliegend in materieller Hinsicht beantragt, es seien ihm in Aufhebung der angefochtenen Verfügung vom 14. November 2012 die ersuchten Bewilligungen für eine allgemeine Installationsbewilligung für Betriebe sowie für eine Kontrollbewilligung für natürliche Personen zu erteilen, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

E. 1.5

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach mit vorstehender Einschränkung (E. 1.4) einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

E. 3.1

Streitig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz auf die Gesuche des Beschwerdeführers vom 3. Mai 2012 für eine allgemeine Installationsbewilligung für Betriebe sowie für eine Kontrollbewilligung für natürliche Personen zu Recht nicht eingetreten ist. Die Vorinstanz hält zur Begründung fest, der Beschwerdeführer habe im Hinblick auf die Anerkennung seiner ausländischen Ausbildung bzw. Berufserfahrung die ihm obliegenden Mitwirkungspflichten verletzt.

E. 3.2

Betriebe erhalten gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. a der Niederspannungs-Installationsverordnung vom 7. November 2001 (NIV, SR 734.27) die allgemeine Installationsbewilligung, wenn sie eine fachkundige Person beschäftigen, die in den Betrieb so eingegliedert ist, dass sie die technische Aufsicht über die Installationsarbeiten wirksam ausüben kann (fachkundiger Leiter). Art. 8 Abs. 1 NIV hält fest, welche schweizerischen Fähigkeitsausweise anerkannt werden. Ebenso wird eine Kontrollbewilligung gemäss Art. 27 Abs. 1 NIV nur dann einer natürlichen Person erteilt, wenn sie - nebst weiteren hier nicht interessierenden Voraussetzungen - fachkundig ist i.S.v. Art. 8 NIV.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer hatte am (...) an der (Universität) das Diplom als Elektroingenieur erworben. Der Vorinstanz stellte sich deshalb die Frage nach der Anerkennung seines ausländischen Diploms. Nach Art. 9 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA, SR 0.142.112.681) treffen die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Zeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise und zur Koordinierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Zugang zu unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen. In diesem Anhang übernimmt die Schweiz im Grundsatz den Anerkennungsmechanismus der Berufsbildungen der Europäischen Union (EU). Dieser wird durch die europäische Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen geregelt, welche die Schweiz seit dem 1. November 2011 vorläufig anwendet (vgl. die Mitteilung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation [SBFI], abrufbar unter www.sbf.admin.ch > Themen > Anerkennung ausländischer Diplome > Rechtliche Grundlagen > Richtlinie 2005/36/EG, besucht am 17.04.2013). Eine automatische Anerkennung erfolgt in sieben sektoriellen und reglementierten Berufen (vgl. Art. 21 ff. Richtlinie 2005/36/EG). Die Anerkennung der Berufsbildung für die Berufe der Elektro-Installationsbranche ist hingegen entweder nach dem allgemeinen Anerkennungssystem (Art. 10 ff. Richtlinie 2005/36/EG) oder aufgrund der Berufserfahrung möglich (Art. 16 ff. Richtlinie 2005/36/EG).

E. 4.1

Zur Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen ist die Vorinstanz auf Nachweise über die Berufsbildung und Berufserfahrung angewiesen. Im Verwaltungsverfahren gilt zwar gestützt auf Art. 12 VwVG der Untersuchungsgrundsatz und die Vorinstanz ist demnach grundsätzlich verpflichtet, von Amtes wegen den rechtserheblichen Sachverhalt vollständig und richtig zu ermitteln (vgl. Patrick L. Krauskopf/Katrin Emmenegger, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, Art. 12 N 28). Ihre Untersuchungspflicht bzw. Beweisführungslast wird allerdings durch die in Art. 13 VwVG sta-tuierte Mitwirkungspflicht der Parteien eingeschränkt. Danach haben diese an der Feststellung des Sachverhalts unter anderem dann mitzuwirken, wenn sie, was vorliegend auf den Beschwerdeführer zutrifft, das Verfahren selber eingeleitet haben (Abs. 1 Bst. a). Eine Mitwirkungspflicht besteht insbesondere für die Beschaffung von Unterlagen, welche nur die Parteien beibringen können, und für die Abklärung von Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörden (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 1630 mit Hinweisen). Die Mitwirkung liegt in diesen Fällen in erster Linie im Interesse der Partei selbst, die ansonsten aufgrund der allgemeinen Beweislastregel die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hätte (Krauskopf/Emmenegger, a.a.O., Art. 13 N 10). Nach Art. 13 Abs. 2 VwVG braucht eine Behörde auf Begehren im Sinne von Abs. 1 Bst. a oder b nicht einzutreten, wenn die Parteien die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigern. Von der Möglichkeit des Nichteintretens ist grundsätzlich nur im Sinne einer "ultima ratio" Gebrauch zu machen. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101), da das Verweigern eines materiellen Entscheids die einschneidendste aller möglichen Reaktionen ist (Christoph Auer, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 24 zu Art. 13). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch das Prinzip von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Es verlangt von den Behörden und von den Privaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Für die Behörde ergibt sich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, dass sie in diesem Rahmen eine Beratungs- und Aufklärungspflicht trifft. Diese ist gegenüber unbeholfenen oder anwaltlich nicht vertretenen Parteien zweifellos weitreichender als wenn eine Partei sich bereits im erstinstanzlichen Verfahren anwaltlich vertreten lässt (Isabelle Häner, Die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 40). Danach hat die Behörde die gesuchstellende Partei, soweit das eingereichte Gesuch ungenügend ist, darauf hinzuweisen, über welche Tatsachen genau der Beweis erbracht werden muss (Häner, a.a.O., S. 43).

E. 4.2

Die Vorinstanz verlangte vom Beschwerdeführer zur Ergänzung seiner Bewilligungsgesuche im Schreiben vom 11. Juli 2012 unter anderem eine Bescheinigung der zuständigen Behörde oder Einrichtung des Herkunftsstaates (...) über die Berufserfahrung als selbständig Erwerbender oder Betriebsinhaber oder in leitender Stellung Tätiger und eine Auflistung der Ausbildungs- und Prüfungsinhalte des elektrotechnischen Studiums an der (Universität) sowie einen tabellarischen Lebenslauf. Sie bezeichnete demnach die beizubringenden Dokumente nicht in eindeutiger und unverwechselbarer Weise, wie es beispielsweise bei der Aufforderung, ein bestimmtes Diplom einzureichen, der Fall wäre. Ferner verwies sie in ihrem Schreiben lediglich in allgemeiner Weise auf die Richtlinie 2005/36/EG und führte nicht weiter aus, welcher Sachverhalt bewiesen sein muss, damit eine Anerkennung der Berufsbildung des Beschwerdeführers nach FZG erfolgen kann. Entsprechendes ergibt sich auch nicht aus den vom ESTI zur Verfügung gestellten und vom Beschwerdeführer ausgefüllten und eingereichten Gesuchsformularen für eine allgemeine Installationsbewilligung und Kontrollbewilligung. Diese nehmen keinen Bezug auf staatsübergreifende Anerkennungsvoraussetzungen, mithin auch nicht auf die Nachweise, die für eine Anerkennung nach FZG zu erbringen sind.

E. 4.3

Der Beschwerdeführer brachte mit Schreiben vom 23. August 2012 und E-Mail vom 31. August 2012 weitere Angaben zu seinem in (...) eingetragenen Elektroinstallationsbetrieb Y._____ sowie zu seinem Einzelunternehmen X._____ mit Sitz in (...) bei und reichte diverse Unterlagen ein. Unter diesen befanden sich ein Zeugnis bzw. Notenblatt über seinen Hochschulabschluss an der (Universität) vom (...), eine Gewerbeanmeldung seines in (...) eingetragenen Elektroinstallationsbetriebs vom (...) und ein tabellarischer Lebenslauf. Der Beschwerdeführer ist demnach und entsprechend der Aufforderung der Vorinstanz vom 11. Juli 2012 nicht untätig geblieben, hat aber nach deren Dafürhalten nicht die erforderlichen Unterlagen beigebracht. Die Vorinstanz war jedoch ihrerseits nicht für die nach Treu und Glauben gebotene Konkretisierung der beizubringenden Unterlagen besorgt. Jedenfalls kann dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer keine Verweigerung der Mitwirkungspflicht vorgehalten werden, indem er nicht eine detaillierte Auflistung der Ausbildungs- und Prüfungsinhalte seines Studiums sondern lediglich das Notenblatt und anstelle einer sogenannten EU-Bescheinigung eine Gewerbeanmeldung eingereicht hat.

Dem Beschwerdeführer kann sodann nicht entgegengehalten werden, er hätte sich aufgrund eines Studiums der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennungsvoraussetzungen informieren und dementsprechend die erforderlichen Nachweise selber konkretisieren können. Bei der zitierten Richtlinie handelt es sich um ein Regelwerk, welches selbst einem mit dieser Materie nicht befassten Juristen nur schwer erschliessbar ist.

E. 4.4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dem Beschwerdeführer keine Verletzung seiner Mitwirkungspflichten vorzuhalten ist. Vielmehr wäre die Vorinstanz nach Treu und Glauben und in Nachachtung ihrer Aufklärungspflicht verpflichtet gewesen, dem Beschwerdeführer eine (Nach-)Frist zur Einreichung beweisen genügender Dokumente zu setzen. Sie ist daher zu Unrecht auf die Bewilligungsgesuche des Beschwerdeführers nicht eingetreten, weshalb die Angelegenheit zur weiteren Veranlassung und erneuter Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist (vgl. E. 1.4).

E. 5.1

Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten sind Vorinstanzen aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Vorliegend sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

E. 5.2

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat keine Honorarnote eingereicht, weshalb die Entschädigung auf Grund der Akten festzusetzen ist (Art. 64 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Angesichts der für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht in Betracht zu ziehenden Bemessungsfaktoren (Art. 9, 11 und 13 VGKE) und des aufgrund der Akten als angemessen erscheinenden zeitlichen Aufwands der anwaltlichen Vertretung erscheint eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'500.-- (inkl. Barauslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen.

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