

BVGer C-4873/2011 vom 13. August 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-08-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4873_2011

FR: TAF C-4873/2011 du 13 août 2013

IT: TAF C-4873/2011 del 13 agosto 2013

Regeste

Zustimmung zum arbeitsmarktlichen Vorentscheid des Kantons

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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanz gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM, welches mit der Verweigerung der Zustimmung zum kantonalen arbeitsmarktlichen Vorentscheid eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

E. 1.2

Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

E. 1.3

Gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a - c VwVG ist zur Beschwerde legitimiert, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als Verfügungsadressatin erfüllt die Beschwerdeführerin die beiden ersten Kriterien. Ein schutzwürdiges Interesse gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG setzt jedoch grundsätzlich voraus, dass auch im Zeitpunkt der Urteilsfällung ein aktuelles und praktisches Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung vorliegt (vgl. BVGE 2009/31 E. 3.1 mit Hinweisen). Das Gericht hat die Beschwerdeführerin bereits mit Zwischenverfügung vom 22. Mai 2013 darauf hingewiesen, dass die kantonale Behörde K. _____ mit hoher Wahrscheinlichkeit - ungeachtet des Ausgangs des vorliegenden Verfahrens - keine Aufenthaltsbewilligung mehr erteilen wird. Die diesbezüglich vorgebrachten Einwände überzeugen nicht. So trifft es zwar zu, dass die Beschwerdeführerin beantragt, es sei « die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit und zum Aufenthalt » zu erteilen. Das vorliegende Verfahren betrifft indes einzig die Frage, ob das BFM die Zustimmung zum Vorentscheid der kantonalen Arbeitsmarktbehörde zu Recht verweigerte (s. hinten, E. 4). Insoweit die gestellten Begehren in der angefochtenen Verfügung nicht geregelte Fragen betreffen, überschreiten sie den Streitgegenstand und sind daher unzulässig (vgl. BGE 131 II 200 E. 3.2). Der kantonale Migrationsdienst kann die Bewilligung zum Aufenthalt auch im Falle einer Gutheissung dieser Beschwerde aus anderen als wirtschaftlichen oder arbeitsmarktlichen

Gründen verweigern (vgl. Art. 3 Abs. 4 der Einführungsverordnung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und Asylgesetz [BSG 122.201]). Dies erscheint hier angesichts der dargelegten Ereignisse (vgl. Sachverhalt Bst. G u. Bst. H) wie dargetan als sehr wahrscheinlich. Freilich fällt dieser Entscheid in die Kompetenz der kantonalen Behörden, deren Entscheidung nicht mit hinreichender Sicherheit feststeht und an dieser Stelle nicht vorwegzunehmen ist. Es ist deshalb von einem schutzwürdigen Interesse der Beschwerdeführerin an der Behandlung der Beschwerde auszugehen. Demnach ist auf die frist- und formgerechte Beschwerde einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG), soweit sich diese auf die Verweigerung der Zustimmung zum arbeitsmarktlichen Vorentscheid bezieht.

E. 1.4

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

E. 2

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie - falls nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/43 E. 6.1 sowie BVGE 2011/1 E. 2).

E. 3

Als chinesischer Staatsangehöriger untersteht K. _____ weder dem Abkommen 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) noch dem Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 21. Juni 2001 (EFTA-Übereinkommen, SR 0.632.31). Seine Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt als sogenannter Drittstaatsangehöriger richtet sich deshalb nach dem Ausländergesetz (vgl. Art. 2 AuG) und dessen Ausführungsverordnungen (insb. der VZAE).

E. 4.1

Vor der Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung zur Erwerbstätigkeit hat die kantonale Behörde in Form eines arbeitsmarktlichen Vorentscheides über das Vorliegen der Voraussetzungen zur Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit nach Art. 18 bis 25 AuG zu befinden (Art. 83 Abs. 1 Bst. a VZAE). Dieser Vorentscheid ist dem BFM zur Zustimmung zu unterbreiten (Art. 85 Abs. 2 VZAE). Sind die Zulassungsvoraussetzungen nicht erfüllt, wird die Zustimmung verweigert (Art. 86 Abs. 2 Bst. a VZAE). Der Entscheid des BFM ergeht in Ausübung einer originären Sachentscheidungskompetenz des Bundes ohne Bindung an die Beurteilung durch die kantonale Behörde (vgl. BGE 127 II 49 E. 3a; BVGE 2011/1 E. 5.2 je mit Hinweisen).

E. 4.2

Gemäss Art. 18 AuG setzt die Zulassung zur unselbständigen Erwerbstätigkeit voraus, dass diese dem gesamtwirtschaftlichen Interesse entspricht (Bst. a), das Gesuch eines Arbeitgebers vorliegt (Bst. b) und die Voraussetzungen nach Art. 20 bis 25 AuG erfüllt sind (Bst. c). Dazu gehören die Begrenzungsmaßnahmen (Art. 20 AuG), die Respektierung des Vorrangs bestimmter Arbeitnehmerkategorien (Art. 21 AuG), die Einhaltung der üblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AuG), das Vorliegen bestimmter persönlicher Voraussetzungen bei der ausländischen Person, um deren Zulassung es geht (Art. 23 AuG), die Existenz einer bedarfsgerechten Wohnung (Art. 24 AuG) sowie besondere Regeln für Grenzgänger (Art. 25 AuG).

E. 4.3

Art. 21 AuG regelt den Vorrang von inländischen Arbeitskräften und solchen aus dem EU/EFTA-Raum. Nach dessen Abs. 1 können Drittstaatsangehörige zum schweizerischen Arbeitsmarkt nur dann zugelassen werden, wenn nachgewiesen wird, dass keine dafür geeigneten Erwerbstätigen aus der Schweiz oder einem EU/EFTA-Staat, mit welchem ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, gefunden werden können. Eine Anstellung ist ferner nur möglich, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Art. 22 AuG). Aufenthaltsbewilligungen an Drittstaatsangehörige können sodann nur Führungskräften, Spezialisten und anderen qualifizierten Arbeitskräften erteilt werden (Art. 23 Abs. 1 AuG). Zusätzlich müssen die berufliche Qualifikation, die berufliche und soziale Anpassungsfähigkeit, die Sprachkenntnisse und das Alter eine nachhaltige Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt und das gesellschaftliche Umfeld erwarten lassen (Art. 23 Abs. 2 AuG). Dieses duale System zu Gunsten von Schweizerinnen und Schweizern sowie Angehörigen der EU/EFTA-Staaten wird lediglich in einigen Ausnahmefällen durchbrochen (vgl. Art. 23 Abs. 3 AuG; BVGE 2011/1 E. 5.5).

E. 5.1

Strittig und zu prüfen ist vorliegend, ob die Voraussetzungen von Art. 21 ff. AuG erfüllt sind. Deren Vorliegen kann nicht leichthin angenommen werden, soll die Absicht des Gesetzgebers verwirklicht werden, die Zuwanderung aus dem Nicht-EU/EFTA-Raum restriktiv zu gestalten, dem gesamtwirtschaftlichen Interesse unterzuordnen und an den übergeordneten integrations-, gesellschafts- und staatspolitischen Zielen zu orientieren. Weder sollen eine Strukturhaltung durch wenig qualifizierte Arbeitskräfte mit tiefen Löhnen gefördert, noch Partikularinteressen innerhalb der Wirtschaft geschützt werden. Die arbeitsmarktlich motivierte Zuwanderung soll auf die langfristige Integration der Zuwanderer ausgerichtet sein und zu einer ausgeglichenen Beschäftigung und einer Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur führen (vgl. BVGE 2011/1 E. 6.1; Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3724 ff.).

E. 5.2

Die Vorinstanz begründet ihre ablehnende Haltung primär damit, dass die Beschwerdeführerin nicht genügend intensiv nach einer geeigneten inländischen Arbeitskraft gesucht habe (vgl. Art. 21 AuG). Zudem seien die betrieblichen Voraussetzungen nicht erfüllt. Zur Begründung wird auf die Weisungen des BFM im Ausländerbereich verwiesen (nf.: Weisungen BFM; online unter: www.bfm.admin.ch >

Dokumentation > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > I. Ausländerbereich > 4 Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, Stand 1. Juli 2013). Das Bundesverwaltungsgericht ist zwar nicht an diese Weisungen gebunden. Es weicht jedoch nicht ohne stichhaltigen Grund von der auf die Weisungen gestützte Ermessensausübung der Vorinstanz ab, zumal die Weisungen einer rechtsgleichen Behandlung der Betroffenen dienen und eine dem Einzelfall angepasste Auslegung der anwendbaren Rechtsnormen zulassen. Zurückhaltung rechtfertigt sich vorliegend umso mehr, zumal die Weisungen unter Mitwirkung der interessierten Fachverbände verfasst wurden und deshalb die Vermutung eines sachgerechten Interessenausgleichs für sich beanspruchen können (vgl. BVGE 2011/1 E. 6.4 mit Hinweisen).

E. 5.3

K._____ geniesst keine Rekrutierungspriorität, weshalb seine Zulassung erst möglich wäre, wenn für die Vakanz bei der Beschwerdeführerin weder einheimische Erwerbstätige noch solche aus dem EU/EFTA-Raum rekrutiert werden könnten (s. vorne, E. 4.3). Das Prinzip des Vorranges nach Art. 21 AuG ist in jedem Fall und unabhängig von der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zu beachten. Hierbei muss die Arbeitgeberin belegen, dass sie trotz umfassender Suchbemühungen keine geeigneten Arbeitskräfte aus dem Inland oder einem EU/EFTA-Staat finden konnte. Sie hat den Nachweis zu erbringen, die Stelle vergeblich über die branchenüblichen Rekrutierungskanäle - z.B. durch Inserate in der Fach- und Tagespresse oder mittels elektronischer Medien - ausgeschrieben zu haben. Wichtige Instrumente stellen auch die öffentliche und private Arbeitsvermittlung dar. Verlangt werden inhaltlich zweckmässige und echte Bemühungen über einen angemessenen Zeitraum hinweg, die Stelle mit einer Person aus den Vorrang genießenden Gebieten zu besetzen. Eine Kontaktnahme mit Drittstaatsangehörigen sollte in der Regel erst erfolgen, nachdem solche Suchbemühungen tatsächlich erfolglos geblieben sind. Es reicht insbesondere nicht aus, wenn Suchbemühungen als blosse Erforderniserbringung erfolgen. Zudem dürfen Personen mit Vorrang nicht aufgrund fachlich nicht relevanter Kriterien ausgeschlossen werden (vgl. BVGE 2011/1 E. 6.3; Kapitel 4.3.2 Weisungen BFM).

E. 5.4

Im vorliegenden Fall stellte das BFM der Beschwerdeführerin bereits im Juni 2008 in Aussicht, dass die Bewilligung eines Kurzaufenthalts als Spezialitätenkoch für K._____ durch die kantonale Arbeitsmarktbehörde auf max. 24 Monate verlängert werden könne, wobei eine Umwandlung in eine Aufenthaltsbewilligung ausgeschlossen sei (vgl. BFM act. 321 f.). Seit diesem Zeitpunkt musste die Beschwerdeführerin damit rechnen, auf den Sommer 2010 hin als Ersatz für K._____ eine geeignete Arbeitskraft aus dem Inland oder einem EU/EFTA-Staat finden zu müssen. Dennoch beantragte sie am 20. Mai 2010 eine Bewilligungsverlängerung und betonte dabei, man habe « seit März » vergeblich einen neuen Koch gesucht (vgl. BFM act. 146 f.). Das BFM verweigerte daraufhin erstmals die Zustimmung zum Vorentscheid der kantonalen Arbeitsmarktbehörde mit Hinweis auf ungenügende Suchbemühungen (vgl. BFM act. 229 f.). Mit Gesuch vom 15. April 2011 beantragte die Beschwerdeführerin erneut die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für K._____ (vgl. BFM act. 2 ff.) und wies darauf hin, man habe wiederum versucht, einen anderen Spezialitätenkoch zu finden, bis jetzt jedoch ohne Erfolg. Belegt wurden jedoch lediglich Suchbemühungen ab März 2011 (vgl. BFM act. 52 ff.). Der Arbeitsvertrag mit K._____ wurde von der Arbeitgeberin bereits am 15. April 2011 unterzeichnet (vgl. BFM

act. 25). Dass nachweisliche Suchbemühungen jeweils erst wenige Wochen erfolgten, bevor eine (erneute) Bewilligung für K._____ beantragt wurde, zeigt auf, dass nicht hinreichend ernsthaft versucht wurde, die Stelle mit einer qualifizierten Arbeitskraft aus einem den Vorrang genießenden Gebiet zu besetzen. Aus den Akten geht sodann hervor, dass K._____ nach Bewilligungsablauf im Juli 2010 weiterhin - bis zur Festnahme und Ausschaffung im November 2012 - im C._____ Restaurant arbeitete. Die Beschwerdeführerin hatte Gelegenheit, sich zum entsprechenden Strafbefehl (vgl. BE act. 152 f.) zu äussern, wies jedoch einzig auf eine Einsprache gegen den sie betreffenden Strafbefehl hin (vgl. Stellungnahme vom 21. Juni 2013, S. 2). Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Strafbefehl betreffend K._____ rechtskräftig geworden ist. Auch die weitere Erwerbstätigkeit von K._____ ab Sommer 2010 im Betrieb der Beschwerdeführerin lässt darauf schliessen, dass diese im Jahr 2011 vordringlich die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für K._____ anstrebte, wogegen die Suchbemühungen als blosser Erforderniserbringung erfolgten (vgl. Ziff. 4.3.2.2 Weisungen BFM) und folglich von der Vorinstanz zu Recht als ungenügend eingestuft wurden.

E. 5.5

Der Einwand der Beschwerdeführerin, wonach sie bereits ab dem Jahr 2008 « mittels aller Medien und Möglichkeiten » versucht habe, geeignetes Personal zu rekrutieren, und zwar insb. auch via Internet und Mund-zu-Mund-Suche, ist unbehelflich. Im Widerspruch zu dieser Behauptung steht namentlich die eigene Aussage der Beschwerdeführerin, welche anlässlich des im Mai 2010 gestellten Antrags auf Bewilligungsverlängerung darauf hinwies, dass sie seit März 2010 einen neuen Koch suche (vgl. BFM act. 142 f. sowie 146 f.). Selbst wenn aber die nun andere Sachdarstellung als glaubhaft eingestuft würde, änderte sich nichts daran, dass vor Beantragung der Aufenthaltsbewilligung für K._____ im Jahr 2011 zu einem deutlich früheren Zeitpunkt mit ernsthaften Suchbemühungen hätte begonnen werden müssen (insb. Meldung der Stellenausschreibung an öffentliche und private Arbeitsvermittlungen, Schaltung von Inseraten in der Fachpresse).

E. 5.6

Zusammenfassend erweisen sich die aktenmässig erstellten Suchbemühungen insbesondere in zeitlicher Hinsicht als unzureichend. Die Zustimmung zum arbeitsmarktlichen Vorentscheid scheidet somit bereits daran, dass die Beschwerdeführerin nicht nachzuweisen vermag, dass für die Stelle keine geeignete Arbeitskraft aus dem Inland oder einem EU/EFTA-Staat gefunden werden konnte. Das Prinzip des Vorrangs inländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 21 AuG) wurde somit nicht beachtet. Bei dieser Sachlage braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob der Betrieb die Voraussetzungen gemäss Art. 22 AuG und Ziff. 4.7.9.1.1 der Weisungen BFM erfüllt (vgl. diesbezüglich z.B. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C 8717/2010 vom 8. Juli 2011 E. 7.4 und E. 8.2). Offen bleiben kann auch, ob K._____ die persönlichen Voraussetzungen gemäss Art. 23 AuG erfüllt.

E. 6

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt; sie ist auch angemessen (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit auf die Begehren der Beschwerdeführerin einzutreten ist (s. vorne, E. 1.3)

E. 7

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 1'200.- festzusetzen (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dispositiv S. 13

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