

B. Verwaltungspraxis

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

Aufenthalt und Niederlassung

Art. 4, 18 Abs. 3 und 4, 25 Abs. 1 ANAG; Art. 7 Abs. 1, 3 und 4, 12 Abs. 1, 49 Abs. 1 Bst. a^{bis}; BVO und Art. 4 BV (neu Art. 8) – Es liegt keine Spezialausbildung vor, da es auch für eine Schweizer Bäckerin oder einen Schweizer Bäcker mit konventioneller Bäckerlehre nicht ausgeschlossen ist, sich die speziellen Kenntnisse zur Herstellung von biologischen Vollwertbrotten im Laufe der Zeit und mit Hilfe der nötigen Instruktion anzueignen. Zudem ist davon auszugehen, dass sich für die zu besetzende Stelle auch eine einheimische Kraft – allenfalls auch eine Ausländerin oder ein Ausländer mit entsprechender Aufenthaltsbewilligung – finden lässt.

Aus dem Sachverhalt:

C.G., Geschäftsführerin der Spezialgeschäfte x und y, stellte der Volkswirtschaftsdirektion 1999 ein Gesuch um Erteilung einer erstmaligen Jahresaufenthaltsbewilligung für den deutschen Staatsangehörigen A.B. sowie ein Eventualgesuch um Zuteilung eines Kurzaufenthalter-Kontingents. Mit Verfügung vom 21. September 1999 wies die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zug das Gesuch um Zuteilung einer Einheit aus dem kantonalen Kontingent für einen ausländischen Jahresaufenthalter ab und entsprach dem Eventualgesuch um Zuteilung eines Kurzaufenthalter-Kontingents. Gegen diesen Entscheid erhob C.G. Beschwerde beim Regierungsrat.

Aus den Erwägungen

1. Nach Art. 4 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) entscheidet die Volkswirtschaftsdirektion als zuständige Arbeitsmarktbehörde im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften nach freiem Ermessen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, damit ein ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Das der Volkswirtschaftsdirektion von Gesetzes wegen eingeräumte Ermessen bedeutet allerdings nicht, dass sie bei ihren Entscheiden in Willkür verfallen darf; das Ermessen ist vielmehr pflichtgemäss und nach sachlichen Kriterien auszuüben. Zu berücksichtigen sind deshalb die sich aus Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung ergebenden Kriterien sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie namentlich das Willkürverbot, das Verbot der rechtsungleichen Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie das Gebot der Verhältnismässigkeit von Verwaltungsakten (Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nummer 67B II).

2. (...) Gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. BVO legt der Bundesrat periodisch die Höchstzahlen fest, namentlich auch für Jahresaufenthalter, die erstmals eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufnehmen. Diese Höchstzahl ist im Anhang I der BVO für die Zeit vom 1. November 1998 bis 31. Oktober 1999 für den Kanton Zug auf total 177 festgelegt worden (AS 1998 S. 2726). Die Zahl hat auch für die Zeit vom 1. November 1999 bis 31. Oktober 2000 keine Änderung erfahren (AS 1999 S. 3139).

3. (...) Zu dem aus alt Art. 4 BV (neu Art. 8 BV) abgeleiteten Anspruch auf rechtliches Gehör gehört auch das Recht auf Begründung von Verfügungen und Entscheiden (BGE 114 Ia 242; BGE 112 Ia 109). Gemäss Literatur und Rechtsprechung ist die Verfügung angemessen zu begründen; die Motivierung muss die Begründung eines Rechtsmittels ermöglichen. Dabei werden an die Begründung von Verfügungen der Verwaltungsbehörden weniger strenge Anforderungen gestellt als an Rechtsmittelentscheide. Die entscheidende Behörde hat sich nicht über alle Vorbringen auszusprechen, die im vorangegangenen Verfahren bzw. in der Beschwerde gestellt worden sind. Vielmehr kann sie sich dabei auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1986, Band I: Allgemeiner Teil, Nr. 85 B. III; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1990, Ergänzungsband, Nr. 85, B. III; BGE 122 II 362 f; BGE 122 IV 14 f; BGE 121 I 57).

Mit der angefochtenen Verfügung hat die Vorinstanz die Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung für A.B. verweigert. Zur Begründung verwies sie auf die Begrenzungsverordnung sowie die kantonalen Richtlinien vom 6. September 1996. Da zur Zeit wesentlich mehr Gesuche eingereicht würden als Kontingente vorhanden seien, sei es unumgänglich, bei der Erteilung von Bewilligungen die gesetzlichen Vorschriften streng anzuwenden und praktisch nur Begehren für Personen mit einer Spezialausbildung, die in der Schweiz nicht erworben werden kann oder für wichtige Kaderleute zu entsprechen. Das Gesuch der Beschwerdeführerin genüge den Voraussetzungen nicht, insbesondere nicht den Kriterien eines wirtschaftlich und arbeitsmarktllich wichtigen Betriebs sowie einer vorausschauenden und gezielten Anstrengung zu dessen Existenzsicherung.

Zweifellos ist diese Begründung kurz und relativ knapp gehalten. Trotzdem umfasst sie die Überlegungen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sie den Entscheid stützt. Die Beschwerdeführerin wusste aufgrund dieser Begründung im wesentlichen, welche Gesichtspunkte zu einer Verweigerung der Bewilligung führten. Es war ihr deshalb auch möglich, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Damit aber ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht nachgekommen. Doch selbst wenn von einer mangelhaft begründeten Verfügung auszugehen wäre, wäre der Mangel aus folgenden Gründen als geheilt zu betrachten: Zum einen lieferte die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung weitere Ausführungen nach, zu welchen die

Beschwerdeführerin in Rahmen des zweiten Schriftenwechsels Stellung nehmen konnte. Zum andern kommt dem Regierungsrat im Verwaltungsbeschwerdeverfahren als Rechtsmittelbehörde volle Kognition zu, die ihm eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt (Attilio Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1991, S. 453; Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, N. 798 f mit Hinweisen).

4.a) Bewilligungen zur erstmaligen Erwerbstätigkeit dürfen nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber keine einheimische Arbeitskraft findet, die gewillt und fähig ist, die Arbeit zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu leisten (Art. 7 Abs. 1 BVO). Geht es um die erstmalige Erwerbstätigkeit, so haben neben den einheimischen Arbeitskräften diejenigen stellensuchenden Ausländer den Vorrang, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind (Art. 7 Abs. 3 BVO). Gemäss den von der Vorinstanz erlassenen Richtlinien vom 6. September 1996 wird zudem vorausgesetzt, dass die Ausländerin oder der Ausländer über eine qualifizierte Ausbildung verfügt, «mindestens Stufe HWV/HTL oder ähnliches mit Berufspraxis», oder über eine Spezialausbildung, die z.B. in der Schweiz nicht erworben werden kann.

(...)

c) Zweifellos braucht es zur gewerblichen Herstellung biologischer Vollwertbrote Spezialkenntnisse. Wie den Unterlagen zu entnehmen ist, absolvierte A.B. in Deutschland eine «normale» Bäckerlehre. Die Kenntnisse zur Herstellung biologischer Vollwertbrote erwarb er sich erst im Laufe der Arbeit. Er verfügt also nicht über eine Spezialausbildung, die in der Schweiz nicht erworben werden könnte Zumindest ist es auch für eine Schweizer Bäckerin oder einen Schweizer Bäcker mit einer konventionellen Bäckerlehre nicht ausgeschlossen, sich diese speziellen Kenntnisse im Laufe der Zeit und mit Hilfe der nötigen Instruktion anzueignen. Laut den Akten beherrscht auch die frühere Geschäftsinhaberin und heutige Mitarbeiterin der Beschwerdeführerin die Fähigkeit, Biovollwertbrote zu produzieren. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, bestünde deshalb allenfalls sogar die Möglichkeit, eine interessierte Person mit konventioneller Bäckerlehre durch das betriebseigene Personal einzuarbeiten und sie in der Herstellung biologischer Vollwertbrote zu instruieren. Aus all diesen Gründen kann die Ausbildung von A.B. nicht als Spezialausbildung im Sinne der gemachten Ausführungen qualifiziert werden.

5. a) Bei Gesuchen für eine erstmalige Erwerbstätigkeit muss der Arbeitgeber auf Verlangen nachweisen, dass er alle zumutbaren Anstrengungen unternommen hat, um eine Arbeitskraft auf dem inländischen Arbeitsmarkt zu finden, die zu besetzende Stelle beim zuständigen Arbeitsamt gemeldet hat und dieses innert angemessener Frist keine Arbeitskraft vermitteln so-

wie eine auf dem Arbeitsmarkt verfügbare Arbeitskraft nicht innert angemessener Frist für die betreffende Stelle ausbilden oder ausbilden lassen konnte (Art. 7 Abs. 4 Bst. a–c BVO).

b) (...) Wie die von der Beschwerdeführerin bzw. deren Vorgängerin erstellte Auflistung zeigt, ist die Suche nach einer geeigneten Person für die zu besetzende Stelle offensichtlich nicht einfach. Trotzdem haben sich auf die Inserate verschiedene interessierte Personen gemeldet.

(...) Es ist deshalb anzunehmen, dass es zwar nicht einfach, aber auch nicht unmöglich ist, in der Schweiz eine Person zu finden, die wie A.B. über eine konventionelle Bäcker Ausbildung verfügt und gewillt und fähig ist, sich die für die Herstellung biologischer Vollwertbrote nötigen Spezialkenntnisse zusätzlich anzueignen.

(...)

6. Ist die Voraussetzung einer Spezialausbildung entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin eben gerade nicht gegeben und ist zudem davon auszugehen, dass sich für die zu besetzende Stelle auch eine einheimische Arbeitskraft – allenfalls auch eine Ausländerin oder ein Ausländer mit entsprechender Aufenthaltsbewilligung – finden lässt, so brauchen die übrigen Voraussetzungen für die Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung hier nicht mehr näher geprüft zu werden.

(...)

7. Im Zusammenhang mit vorliegendem Fall verweist die Beschwerdeführerin auf ein vor rund drei Jahren durchgeführtes analoges Verfahren. Sie glaubt, weil sich die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung nicht mit dem als Präjudiz zu qualifizierenden Beschluss des Regierungsrats vom 11. Juni 1996 auseinandersetzte bzw. den gleichen Sachverhalt verschieden beurteilte, habe sie sowohl die Untersuchungsmaxime als auch den Anspruch auf rechtliches Gehör und Rechtsgleichheit verletzt. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz bedeute im Resultat eine Praxisänderung, für die keine Rechtfertigungsgründe vorliegen.

(...)

Im Beschluss vom 11. Juni 1996 hat der Regierungsrat die anzuwendenden gesetzlichen Bestimmungen sowie Richtlinien – aus heutiger Sicht – unrichtig ausgelegt und der damaligen Beschwerdeführerin für den Bäcker deutscher Staatsangehörigkeit zu Unrecht eine Jahresaufenthaltsbewilligung erteilt. Aus diesem Umstand kann die Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren deshalb nichts zu ihren Gunsten ableiten. Insbesondere gibt ihr die vom Regierungsrat im damaligen Beschluss vorgenommene Rechtsanwendung nicht den Anspruch, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Zu Recht hat die Vorinstanz den vorliegenden Fall in

Anwendung der massgebenden gesetzlichen Bestimmungen und Richtlinien, losgelöst und unabhängig vom damaligen Beschwerdeverfahren, beurteilt. Der Entscheid der Vorinstanz mag im Einzelfall als hart empfunden werden. Dies allein lässt jedoch den Schluss nicht zu, sie habe vorliegend mit ihrer Verweigerung einer Bewilligung für einen Jahresaufenthalter das Rechtsgleichheitsgebot verletzt.

8. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde gegen die Verfügung der Vorinstanz, der Beschwerdeführerin keine Bewilligung für einen Jahresaufenthalter zuzuteilen, als unbegründet. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

Regierungsrat, 17. April 2000