Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-7115/2013

Urteil vom 9. März 2015

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani,
Richter Marc Steiner,
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI,
Effingerstrasse 27, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Schweizerisches Rotes Kreuz,
Departement Berufsbildung,
Werkstrasse 18, Postfach, 3084 Wabern,
Erstinstanz.

Gegenstand

Diplomanerkennung.

Sachverhalt:

A.
A._____ (Beschwerdeführerin), deutsche Staatsangehörige, erwarb nach dreijähriger Ausbildung per 1. September 1984 die staatliche Erlaubnis zur Ausübung des Berufs der Krankenschwester in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik. Nachdem sie vom 11. September 1987 bis zum 6. März 1989 an einer Weiterbildung teilgenommen und diese erfolgreich abgeschlossen hatte, erhielt sie am 6. März 1989 den Qualifikationsnachweis "Fachkrankenschwester".

B.
Mit Gesuch vom 7. Juli 2012 beantragte die Beschwerdeführerin beim Schweizerischen Roten Kreuz (SRK, Erstinstanz) die Anerkennung des Berufs "examinierte Krankenschwester und Fachkrankenschwester".

C.
Am 15. Oktober 2012 erkundigte sich die Beschwerdeführerin beim SRK schriftlich nach dem Stand der Prüfung ihres Gesuchs. Unter Bezugnahme auf diesen Brief bestätigte die Erstinstanz am 17. Oktober 2012 per E-Mail die Vollständigkeit des eingereichten Dossiers. Gleichzeitig wies sie die Beschwerdeführerin auf die noch ausstehende Bearbeitungsgebühr in der Höhe von Fr. 500.− hin. Mit Schreiben vom 21. Dezember 2012 machte die Erstinstanz die Beschwerdeführerin erneut auf die ausstehende Bearbeitungsgebühr aufmerksam und sandte ihr die Rechnung nochmals zu. Die Gebühr ging schliesslich am 27. Dezember 2012 beim SRK ein.

D.
Am 4. Januar 2013 verfügte die Erstinstanz, der 1984 erlangte Abschluss "staatliche Erlaubnis als Krankenschwester" der Beschwerdeführerin entspreche den Anforderungen der Richtlinie 2005/36/EG in Bezug auf die Diplomanerkennung als Pflegefachfrau. Die Beschwerdeführerin werde unter der Nummer (…) in das Register der anerkannten Ausbildungsabschlüsse aufgenommen.

E.
Gegen die erstinstanzliche Verfügung vom 4. Januar 2013 gelangte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 14. Januar 2013 wiederum an die Erstinstanz. Dabei erklärte sie, ihre Beschwerde richte sich grundsätzlich gegen die Nichtanerkennung ihres "Qualifikationsnachweises zur Fachkrankenschwester" vom 6. März 1989, um dessen Anerkennung sie am

7. Juli 2012 ebenfalls ersucht hatte. In der Betreffzeile ihrer Eingabe schrieb die Beschwerdeführerin Folgendes:

> "1) Ihre Verfügung / Anerkennung zu Pflege (…) – **keine Anfechtung**
>
> 2) Beschwerde zu Nichtanerkennung 'Fachkrankenschwester' vom 06. März 1989
>
> 3) Mitteilung über die Beschwerdeführung bei der Europäischen Union bzgl. des Anerkennungsverfahrens in der Schweiz in Bezug auf das Abkommen vom 21.06.99 Nummer 0.142.112.681 mit Stand vom 21. August 2012, im Originaltext."

Die Erstinstanz leitete diese Eingabe mit Schreiben vom 4. März 2013 an das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI, Vorinstanz) weiter, wobei sie anmerkte, die fälschlicherweise an sie gesandte Beschwerde sei bei ihr fristgerecht eingegangen, aber bei einem Sachbearbeiter liegengeblieben.

F.
Mit Schreiben an die Beschwerdeführerin vom 7. März 2013 bestätigte die Vorinstanz den Empfang der Beschwerde, welche am 6. März 2013 bei ihr eingegangen sei. Überdies forderte sie die Beschwerdeführerin auf, bis zum 5. April 2013 einen Kostenvorschuss von Fr. 860.- einzuzahlen, eine Verfügung der Erstinstanz nachzureichen, einen Antrag zu stellen und die Beschwerde zu begründen.

G.
Den fristgerechten Eingang des Kostenvorschusses bestätigte die Vorinstanz mit Schreiben an die Beschwerdeführerin vom 9. April 2013, in welchem sie dieser auch eine Nachfrist bis zum 22. April 2013 setzte, um eine Kopie der angefochtenen Verfügung einzureichen und die Beschwerde zu verbessern, andernfalls darauf nicht eingetreten werde.

H.
Die Beschwerdeführerin gelangte mit Brief vom 18. April 2013 an die Erstinstanz und erklärte, bereits am 14. Januar 2013 habe sie dieser die vollständigen Unterlagen inklusive Begründung überstellt. Weiter hielt die Beschwerdeführerin fest, sie habe das Schreiben des SRK (recte: des SBFI) vom 9. April 2013 erst am 17. April 2013 erhalten, weshalb sie eine Verlängerung der auf den 22. April 2013 gesetzten Frist beantrage. Ferner hob sie nochmals hervor, dass sich ihre Beschwerde nicht gegen die "Verfügung / Anerkennung zu Pflege (…)", sondern gegen die "Nichtanerkennung des Qualifikationsnachweises der Fachkrankenschwester" rich-

te. Schliesslich gab sie dem SRK ihre ab dem 1. Mai 2013 gültige Adressänderung bekannt; diesen Hinweis wiederholte sie mit Brief an das SRK vom 1. Mai 2013.

I.
Mangels Eingangs einer Beschwerdeverbesserung erliess die Vorinstanz am 21. Mai 2013 eine Nichteintretensverfügung (unter Rückerstattung des Kostenvorschusses von Fr. 860.-). Diese wurde an die alte Adresse der Beschwerdeführerin gesandt und konnte nicht zugestellt werden.

J.
Am 11. Juli 2013 leitete die Erstinstanz die an sie gerichteten Schreiben der Beschwerdeführerin vom 18. April 2013 und vom 1. Mai 2013 sowie abermals die ursprüngliche Beschwerde vom 14. Januar 2013 an die Vorinstanz weiter.

K.
Am 7. November 2013 wandte sich die Beschwerdeführerin per E-Mail an die Vorinstanz und bat diese darum, ihr das Ergebnis des Beschwerdeverfahrens kundzutun. Mit E-Mail vom 14. November 2013 stellte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die schriftliche Eröffnung eines formellen Entscheides bis spätestens anfangs Dezember 2013 in Aussicht.

L.
Am 4. Dezember 2013 erliess die Vorinstanz wiederum eine Nichteintretensverfügung. Diese wurde an die seit 1. Mai 2013 gültige Adresse der Beschwerdeführerin gesandt. Ihr Nichteintreten begründete die Vorinstanz im Wesentlichen damit, dass es die Beschwerdeführerin trotz Androhung des Nichteintretens als Säumnisfolge unterlassen habe, ihre Beschwerdeschrift innerhalb der angesetzten Nachfrist (5. April 2013, verlängert bis 22. April 2013) zu verbessern. Die Beschwerdeführerin habe weder ihren Antrag genannt noch die Beschwerde begründet. Auch habe sie es unterlassen, eine Kopie der angefochtenen Verfügung beizulegen. Mit Schreiben vom 18. April 2013 habe sich die Beschwerdeführerin erneut ohne ersichtlichen Grund an die falsche Instanz gewandt. Sie sei ihren Mitwirkungspflichten damit nicht nachgekommen.

M.
Mit Eingabe vom 16. Dezember 2013 focht die Beschwerdeführerin die Nichteintretensverfügung des SBFI vom 4. Dezember 2013 beim Bundesverwaltungsgericht an. Sinngemäss beantragt sie, auf ihre Beschwer-

de sei einzutreten und ihr Qualifikationsnachweis als Fachkrankenschwester sei in der Schweiz anzuerkennen.

N.
In ihrer Vernehmlassung vom 5. Februar 2014 beantragt die Erstinstanz Nichteintreten auf die Beschwerde, während die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 6. Februar 2014 die Abweisung der Beschwerde beantragt.

O.
Von der ihr mit Verfügung vom 11. Februar 2014 eingeräumten Möglichkeit, zu den Vernehmlassungen der Erst- und der Vorinstanz Stellung zu beziehen, machte die Beschwerdeführerin keinen Gebrauch.

P.
Auf die für den Entscheid wesentlichen Vorbringen der Parteien wird in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen).

1.1 Beim Entscheid der Vorinstanz vom 4. Dezember 2013 handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das Bundesverwaltungsgericht, welches gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist nach Art. 33 Bst. d VGG für die vorliegende Streitsache zuständig.

1.2 Als Adressatin ist die Beschwerdeführerin durch den angefochtenen Nichteintretensentscheid beschwert und damit nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt.

1.3 Eingabefrist sowie Form und – angesichts der geringeren Anforderungen an Laienbeschwerden (siehe dazu unten E. 3.7 f.) – Inhalt der Beschwerde sind gewahrt (Art. 50 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 44 ff. VwVG) liegen ebenfalls vor.

1.4 Wird wie hier ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht nur die Frage, ob die Vorinstanz auf die bei ihr erhobene Beschwerde zu Recht nicht eingetreten ist. Folglich kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen zu Unrecht verneint (BGE 135 II 38 E. 1.2; Urteil des BVGer A-3474/2013 vom 7. Oktober 2013 E. 2). Der Streitgegenstand bleibt auf die Eintretensfrage beschränkt (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. A., 2013, N. 2.164). Wenn auf eine Beschwerde nicht eingetreten wird, obwohl die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, ist darin eine Verletzung von Bundesrecht im Sinne von Art. 49 Bst. a VwVG zu sehen (OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], 2009, Art. 49 N. 18). Die beschwerdeführende Partei kann nur die Anhandnahme, nicht aber einen materiellen Entscheid in der Streitsache verlangen. Mit anderen Worten ist auf materielle Begehren nicht einzutreten (BGE 132 V 74 E. 1.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N. 2.164 mit weiteren Hinweisen).

1.5 Einzutreten ist deshalb ausschliesslich auf den sinngemäss gestellten Antrag der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz hätte auf die Beschwerde eintreten müssen. Soweit die Beschwerdeführerin dagegen in materieller Hinsicht beantragt, ihr Qualifikationsnachweis "Fachkrankenschwester" sei anzuerkennen, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

2.

Sowohl die Beschwerde vom 14. Januar 2013 gegen die erstinstanzliche Verfügung vom 4. Januar 2013 als auch ihr ergänzendes Schreiben vom 18. April 2013 adressierte die Beschwerdeführerin an das SRK statt an das SBFI. Die Erstinstanz leitete die Beschwerde mit Begleitschreiben vom 4. März 2013, das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 18. April 2013 mit Begleitbrief vom 11. Juli 2013 an das SBFI weiter. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Beschwerde an die Vorinstanz fristgerecht erhoben wurde.

2.1 Die Beschwerde ist innerhalb von 30 Tagen nach Eröffnung der Verfügung einzureichen (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG). In ihrer Vernehmlassung vom 5. Februar 2014 bezweifelte die Erstinstanz, dass überhaupt eine Be-

schwerde vorliege, weil die Beschwerdeführerin im Betreff ihrer Eingabe vom 14. Januar 2013 vermerkt hatte, sie fechte die "Verfügung / Anerkennung zu Pflege" nicht an, sondern erhebe Beschwerde gegen die "Nichtanerkennung Fachkrankenschwester". Soweit sich die Eingabe indessen nicht (direkt) auf die erstinstanzliche Verfügung vom 4. Januar 2013 beziehen sollte, könnte sie als Beschwerde gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung im Sinne von Art. 46a VwVG qualifiziert werden. Ob es sich bei der Eingabe vom 14. Januar 2013 um eine Rechtsverweigerungsbeschwerde handelt, kann allerdings offenbleiben, denn auch die 30-tägige Rechtsmittelfrist wurde gewahrt, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen.

2.2 Gemäss Art. 21 Abs. 2 VwVG gilt die Eingabefrist als gewahrt, wenn die Partei rechtzeitig an eine unzuständige Behörde gelangt. Art. 8 Abs. 1 VwVG bestimmt, dass die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, die Sache ohne Verzug der zuständigen Behörde überweist. Nicht vorausgesetzt wird, dass die unzuständige Instanz versehentlich angerufen wurde. Allerdings darf dies auch nicht missbräuchlich geschehen, indem die Eingabe vorsätzlich falsch adressiert wird (URS PETER CAVELTI, in: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2008, Art. 21 N. 17 mit Hinweisen; Art. 2 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB, SR 210). Über allfällige Konsequenzen, namentlich betreffend Fristwahrung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 VwVG, befindet die zuständige Behörde (vgl. THOMAS FLÜCKIGER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 8 N. 9).

2.3 Indizien für eine missbräuchliche Falschadressierung der Beschwerde vom 14. Januar 2013 bestehen keine. Gerade weil die Erstinstanz über einen Teil des Gesuchs gar nicht entschieden hatte (siehe unten E. 4.2), konnte die Beschwerdeführerin als juristisch unkundige Person zur Annahme verleitet werden, ihre Beschwerde müsse zunächst bei ebendieser Stelle erhoben werden. Entsprechendes gilt für die Bekanntgabe der Adressänderung. Ausserdem orientierte das SRK die Beschwerdeführerin nicht über die Weiterleitung ihrer Eingabe. Die fristgerechte Bezahlung des Kostenvorschusses an das SBFI am 14. März 2013 mag sich mit der Verwendung des vorgedruckten Einzahlungsscheins erklären lassen.

2.4 Als das SRK die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 14. Januar 2013 dem SBFI zusandte, hielt es in seinem Begleitschreiben vom 4. März 2013 fest, die Beschwerde sei fristgerecht am 15. Januar 2013 beim SRK eingetroffen, leider aber bei einem Sachbearbeiter liegenge-

blieben. Folglich gibt es auch in zeitlicher Hinsicht keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdeführerin die 30-tägige Frist nach Art. 50 Abs. 1 VwVG für eine Beschwerde gegen die erstinstanzliche Verfügung vom 4. Januar 2013 nicht eingehalten hätte.

3.
Gemäss angefochtenem Entscheid trat die Vorinstanz wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten nicht auf die Beschwerde ein. Dabei stützte sie sich auf Art. 13 VwVG, welcher allgemeine Grundsätze über die Mitwirkung der Parteien im Verwaltungsverfahren statuiert. Für die streitige Verwaltungsrechtspflege findet sich in Art. 52 VwVG allerdings eine Spezialnorm. Art. 52 Abs. 3 VwVG regelt die Voraussetzungen des Nichteintretens auf eine Beschwerde abschliessend, sodass für eine ergänzende Anwendung von Art. 13 (Abs. 2) VwVG kein Raum bleibt (CHRISTOPH AUER, in: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2008, Art. 13 N. 16 und 29; CLÉMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, 2008, N. 642). Im Lichte von Art. 52 VwVG muss daher geprüft werden, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf die Beschwerde eintrat.

3.1 Art. 52 VwVG legt betreffend Inhalt und Form der Beschwerde Folgendes fest:

> 1 Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.
>
> 2 Genügt die Beschwerde diesen Anforderungen nicht oder lassen die Begehren des Beschwerdeführers oder deren Begründung die nötige Klarheit vermissen und stellt sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig heraus, so räumt die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Verbesserung ein.
>
> 3 Sie verbindet diese Nachfrist mit der Androhung, nach unbenutztem Fristablauf auf Grund der Akten zu entscheiden oder, wenn Begehren, Begründung oder Unterschrift fehlen, auf die Beschwerde nicht einzutreten.

3.2 In seinem Beschwerdeentscheid vom 4. Dezember 2013 legte das SBFI dar, es habe die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 9. April 2013 ermahnt, dass bei Unterlassen der Nachbesserung der Beschwerdeschrift vom 14. Januar 2013 sowie der Einreichung der Verfügung des

SRK bis zum 22. April 2013 auf ihre Beschwerde nicht eingetreten würde. Mit Schreiben vom 18. April 2013 habe sich die Beschwerdeführerin ohne ersichtlichen Grund erneut an die falsche Instanz gewandt und weder ihre Beschwerdeschrift verbessert, noch eine Kopie der angefochtenen Verfügung des SRK eingereicht. Durch Verfügung vom 21. Mai 2013 habe das SBFI die Gesuchstellerin informiert, dass auf die am 14. Januar 2013 erhobene Beschwerde nicht eingetreten werde. Die Verfügung vom 21. Mai 2013 sei dem SBFI am 23. Mai 2013 von der Post mit der Bemerkung retourniert worden, die Empfängerin habe unter der angegebenen Adresse nicht ermittelt werden können. Mangels Adresse sei es dem SBFI nicht möglich gewesen, der Beschwerdeführerin die Verfügung vom 21. Mai 2013 zu eröffnen. Das SRK habe das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 18. April 2013 mit Begleitbrief vom 11. Juli 2013 an das SBFI weitergeleitet.

3.3 Das soeben erwähnte, an das SRK adressierte und bei diesem am 22. April 2013 eingegangene Schreiben der Beschwerdeführerin vom 18. April 2013 lautet wie folgt:

> "Sehr geehrte Damen und Herren,
>
> bereits am 14.01.2013 habe ich Ihnen vollständige Unterlagen inklusive Begründung überstellt. Ich begründe meine Beschwerde nun nochmalig in Blick auf das Anerkennungsverfahren in der Schweiz in Bezug auf das Abkommen vom 21.06.99 Nummer (…) mit Stand vom 21. August 2012, im Originaltext. Abschliessend gestatten Sie mir den höflichen Hinweis dahingehend, dass ich eine Aufforderung zur Beibringung von Unterlagen, vor Ihrem Schreiben vom 09.04.2013 (siehe zu Betreff), zu keinem Zeitpunkt erhalten habe. Sie setzen mir nun eine Frist bis zum 22.04.2013, die ich allerdings mit einem Antrag auf Fristverlängerung versehen muss, da ich Ihr Schreiben vom 09.04.2013 erst am 17.04.2013 erhalten habe. Dies kann jederzeit nachweislich beigebracht werden.
>
> **Wichtig:** Die Beschwerde richtet sich **nicht** gegen die Verfügung / Anerkennung zu Pflege (…), sondern gegen die Nichtanerkennung des Qualifikationsnachweises der Fachkrankenschwester."

3.4 In ihrer Vernehmlassung vom 5. Februar 2014 hielt die Erstinstanz fest, einerseits habe die Beschwerdeführerin in ihrem Schreiben vom 14. Januar 2013 in fett gedruckter Schrift festgehalten, dass "keine Anfechtung" betreffend die Verfügung zur Anerkennung als Pflegefachfrau erfolge. Andererseits habe sie zum Ausdruck gebracht, dass sich die Beschwerde gegen die Nichtanerkennung des Qualifikationsnachweises als

Fachkrankenschwester richte. Aufgrund dieser widersprüchlichen Aussagen könne man sich überlegen, ob überhaupt eine Beschwerde im Sinne des Gesetzes vorliege. Abgesehen davon sei unklar, wieso die Beschwerdeführerin ihre Schreiben weiterhin an die Erstinstanz gesandt habe. Die verspäteten Weiterleitungen durch die Erstinstanz an die Vorinstanz seien zwar bedauerlich, doch der Beschwerdeführerin seien dadurch insgesamt keine Nachteile entstanden.

Materiell argumentierte die Erstinstanz, mit ihrer Verfügung vom 4. Januar 2013 habe sie den Abschluss der Beschwerdeführerin direkt und nach vereinfachtem Verfahren anerkannt. Mit der Anerkennung als Pflegefachfrau werde der Beschwerdeführerin der Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt vollumfänglich geöffnet. Wenn sich die Beschwerdeführerin nicht darüber informiert habe, dass die von ihr neben der Anerkennung als Pflegefachfrau zusätzlich gewünschte Anerkennung als Fachkrankenschwester in der Schweiz nicht möglich sei, könne der Erstinstanz daraus kein Vorwurf gemacht werden.

3.5 Die Vorinstanz erklärte in ihrer Vernehmlassung vom 6. Februar 2014, es treffe nicht zu, dass die Beschwerdeführerin das SBFI über ihre Adressänderung informiert habe. Abgesehen davon, dass die Beschwerdeführerin ihre Schreiben vom 14. März 2013 und vom 18. April 2013 aus unerklärlichen Gründen der Erstinstanz und nicht der Vorinstanz geschickt habe, habe sie weitere Mitwirkungspflichten verletzt, denn sie habe es unterlassen, ihre Begehren zu nennen, die Beschwerde zu begründen und der Vorinstanz eine Kopie der Verfügung der Erstinstanz zu schicken.

3.6 Nach Art. 52 Abs. 1 VwVG muss die Beschwerdeschrift die Begehren enthalten. In ihrer an die Erstinstanz adressierten Eingabe vom 14. Januar 2013 erklärte die Beschwerdeführerin, ihre Beschwerde richte sich gegen die Nichtanerkennung ihres Qualifikationsnachweises als Fachkrankenschwester. Daraus lässt sich ohne Weiteres schliessen, dass die Beschwerdeführerin dessen Anerkennung bzw. sinngemäss den Erlass einer Verfügung über den nicht behandelten Teil ihres bei der Erstinstanz eingereichten Gesuchs beantragte. Gleiches gilt im Übrigen bezüglich des oben zitierten Schreibens vom 18. April 2013, worin die Beschwerdeführerin bekräftigte, ihre Beschwerde richte sich nicht gegen die am 4. Januar 2013 verfügte Anerkennung als Pflegefachfrau, sondern gegen die Nichtanerkennung des Qualifikationsnachweises "Fachkrankenschwester". Eingaben von Laien dürfen sprachlich und formell nämlich

keinen strengen Anforderungen unterworfen werden (Urteile des BVGer A-5107/2013 vom 1. Mai 2014 E. 1.5.1 und B-3767/2009 vom 7. August 2009 E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N. 2.211). Ein sinngemässes Rechtsbegehren, welches sich aus dem Zusammenhang ergibt, reicht aus (FABIA BOCHSLER/FRANK SEETHALER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 52 N. 51).

3.7 Art. 52 Abs. 1 VwVG verlangt sodann, dass die Beschwerdeschrift eine Begründung enthält. Bei Laienbeschwerden gelten wiederum geringere Anforderungen. Selbst eine summarische Begründung genügt, wenn sie aufzeigt, in welchen Punkten und weshalb der Entscheid angefochten wird (Urteil des BVGer B-1050/2008 vom 1. Dezember 2008 E. 1.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N. 2.219; BOCHSLER/SEETHALER, Art. 52 N. 75). Fällte die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid, muss sich die Begründung der Beschwerde mit der Eintretensfrage befassen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N. 2.219).

Zur Begründung hielt die Beschwerdeführerin in ihrer an die Erstinstanz gesandten Eingabe vom 14. Januar 2013 fest, die Nichtanerkennung ihres Qualifikationsnachweises als Fachkrankenschwester, den sie der Erstinstanz mit ihrem Gesuch vom 7. Juli 2012 eingereicht habe, stelle eine Verletzung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU dar. In ihrem ebenfalls an die Erstinstanz gerichteten Schreiben vom 18. April 2013 wiederholte die Beschwerdeführerin diese Argumentation. Soweit die Beschwerdeführerin aber sinngemäss rügte, die Erstinstanz habe einen Teilaspekt ihres Gesuches vom 7. Juli 2012 nicht behandelt, äusserte sie sich auch zur Eintretensfrage.

Unter diesen Umständen darf die Begründung der Beschwerde an die Vorinstanz als ausreichend betrachtet werden.

3.8 Gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG ist der Beschwerde die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung beizulegen. In ihrem Nichteintretensentscheid vom 4. Dezember 2013 monierte die Vorinstanz unter anderem auch, dass die Beschwerdeführerin keine Kopie der Verfügung des SRK vom 4. Januar 2013 eingereicht hatte. Weil sie ihre Beschwerde aber fälschlicherweise an die Erstinstanz richtete, konnte die Beschwerdeführerin annehmen, dass sie deren Verfügung nicht beilegen musste. Ausserdem hatte und hat die Erstinstanz über das Rechtsbegehren, den Qualifikationsnachweis "Fachkrankenschwester" ebenfalls anzuerkennen, gar nicht verfügt. Eine entsprechende Verfügung, welche die Beschwerdeführerin

der Vorinstanz hätte einreichen können, existiert daher selbstredend nicht.

Würde man allerdings den Standpunkt vertreten, über das Begehren um Anerkennung als Fachkrankenschwester sei mit der erstinstanzlichen Verfügung vom 4. Januar 2013 implizite entschieden worden, dürfte man der Beschwerdeführerin dennoch keinen Vorwurf wegen einer unvollständigen Beschwerde im Sinne von Art. 52 Abs. 1 VwVG machen, denn hierbei handelt es sich grundsätzlich um eine Ordnungsvorschrift. Ein Nichteintreten mangels beigelegter Verfügung erschiene namentlich insofern problematisch, als sich solche Verfügungen normalerweise in den Vorakten, welche eingeholt werden, befinden (ANDRÉ MOSER, in: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2008, Art. 52 N. 10 und 18). Entsprechend bestimmt Art. 52 Abs. 3 VwVG unter anderem für den Fall des Nichteinreichens der angefochtenen Verfügung, dass die Beschwerdeinstanz die Nachfrist mit der Androhung verbindet, nach unbenutztem Fristablauf aufgrund der Akten zu entscheiden. Wegen einer fehlenden Verfügung (allein) hätte die Vorinstanz deshalb keinen Nichteintretensentscheid fällen dürfen.

4.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Sache selbst oder weist sie ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Wenn es die Umstände rechtfertigen, ist in Ausnahmefällen auch eine Rückweisung an die Erstinstanz möglich (sog. Sprungrückweisung).

4.2 Entgegen der Darstellung der Erstinstanz (Vernehmlassung vom 5. Februar 2014, S. 2) hatte die Beschwerdeführerin nicht um Anerkennung als "Krankenschwester und/oder Fachkrankenschwester" ersucht. Vielmehr hatte sie eine Anerkennung als "examinierte Krankenschwester und Fachkrankenschwester" verlangt. Ihrem Gesuch waren die beglaubigten Kopien sowohl der staatlichen Erlaubnis zur Ausübung des Berufes als Krankenschwester vom 31. August 1984 als auch des Qualifikationsnachweises "Fachkrankenschwester" vom 6. März 1989 sowie weitere Bescheinigungen beigelegt. Demnach hatte die Beschwerdeführerin nicht eine alternative Anerkennung, sondern die Anerkennung beider Diplome beantragt. Die erstinstanzliche Verfügung vom 4. Januar 2013 nennt unter dem Stichwort "Ausbildungsabschluss" im Betreff einzig die "staatliche Erlaubnis als Krankenschwester". Als Ausstellungsjahr wird nur 1984 auf-

geführt, d.h. dasjenige dieses Diploms. Auch im Verfügungstext selber fehlt jegliche Bezugnahme auf den Qualifikationsnachweis "Fachkrankenschwester". Folglich hat die Erstinstanz über dessen Anerkennung noch nicht verfügungsweise befunden.

4.3 Da weder die Erst- noch die Vorinstanz materiell über das Gesuch der Beschwerdeführerin um Anerkennung ihres Qualifikationsnachweises als Fachkrankenschwester entschieden hat, drängt sich eine Rückweisung an die Erstinstanz auf, weil diese über spezifische Fachkenntnisse verfügt. Ausserdem soll der Beschwerdeführerin hinsichtlich der materiell noch zu prüfenden Frage der ganze Instanzenzug offenstehen (vgl. Urteile des BVGer B-3046/2011 vom 31. Mai 2012 E. 6 und B-6249/2009 vom 10. Juni 2010 E. 6.4, je mit Hinweisen). Mit dieser Rückweisung ist freilich nichts über die materiellen Erfolgsaussichten des zu beurteilenden Antrags gesagt.

5.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt; Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Da das SBFI unterliegt, sind keine Verfahrenskosten zu erheben.

6.

Eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG) zugunsten der Beschwerdeführerin fällt ausser Betracht, da diese nicht anwaltlich vertreten ist und kein erheblicher Aufwand geltend gemacht wurde.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Die angefochtene Verfügung des SBFI vom 4. Dezember 2013 wird aufgehoben, und die Sache wird zur Beurteilung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Anerkennung ihres Qualifikationsnachweises als Fachkrankenschwester an die Erstinstanz zurückgewiesen.

2.
Verfahrenskosten werden keine erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 500.− wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular);
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 2013-11-11/82; Gerichtsurkunde);
– die Erstinstanz (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Maria Amgwerd	Urs Küpfer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die Beschwerdeführerin in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 11. März 2015