



Urteil vom 11. April 2013

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser,
Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiberin Astrid Hirzel.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
lic. iur. HSG Susanne Wicki Manser, Rechtsanwältin,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Staatssekretariat für Bildung, Forschung und
Innovation SBFI,**
Vorinstanz,

Schweizerisches Rotes Kreuz,
Departement Berufsbildung,
Erstinstanz.

Gegenstand

Verfahrenskosten, Parteientschädigung.

Sachverhalt:**A.**

A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) schloss am 29. Dezember 1990 die Ausbildung als Krankenschwester in X._____ ab. Sie arbeitete in der Folge während neun Jahren als Krankenschwester in X._____ und übersiedelte später in die Schweiz. Hier arbeitete sie vom 1. November 2005 bis gegen Ende 2009 in einem Pflegeheim in Y._____ (nachfolgend: Pflegeheim oder Arbeitgeber) als Pflegehilfe. Vom 1. November 2009 bis zum 31. Januar 2010 absolvierte sie bei der Spitex Z._____ einen Anpassungslehrgang als Fachangestellte Gesundheit.

B.

Die Beschwerdeführerin stellte bereits im Jahre 2005 beim Schweizerischen Roten Kreuz (SRK, nachfolgend: Erstinstanz) ein Gesuch um Anerkennung als Diplomierte Krankenschwester für allgemeine Krankenpflege, welches die Erstinstanz mit Verfügung vom 8. Dezember 2005 abwies (act. 20.6). In der Begründung ihres Entscheids erläuterte die Erstinstanz detailliert, was der Beschwerdeführerin für eine Anerkennung fehle und welche Möglichkeiten ihr zur Verfügung stünden, um dies auszugleichen (Nachweis genügender Sprachkenntnisse, Anpassungslehrgang während sechs Monaten mit Zusatzausbildung oder Bestehen einer Eignungsprüfung).

Der Arbeitgeber der Beschwerdeführerin teilte ihr mit Schreiben vom 23. Februar 2006 mit, "dass ein Ausbildungslehrgang für die Registrierung als Pflegefachfrau DN I beim SRK" im Pflegeheim "in Zukunft nicht möglich sein wird" (act. 20.9).

C.

Am 2. April 2008 ersuchte die Beschwerdeführerin die Erstinstanz um Anerkennung der Gleichwertigkeit ihres ausländischen Abschlusses als Krankenschwester mit dem schweizerischen Diplom als Krankenschwester (act. 20.10). Mit Schreiben vom 26. Mai 2008 stellte die Erstinstanz einen Entscheid innerhalb von drei Monaten in Aussicht (act. 20.12). Mit undatiertem E-Mail erkundigte sich die stellvertretende Bereichsleiterin Pflege/Ausbildungsleitung des Pflegeheims bei der Erstinstanz nach dem Stand des Verfahrens und bat um eine Beantwortung des Anerkennungsverfahrens (act. 20.13).

Mit als Teilentscheid bezeichneter Verfügung vom 27. Oktober 2008 teilte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin mit, ihr ausländischer Abschluss als Krankenschwester sei mit dem schweizerischen Abschluss als gelernte Fachangestellte Gesundheit nicht gleichwertig. Eine Anerkennung könne erst erfolgen nach dem Vorliegen eines Nachweises über genügende Sprachkenntnisse und dem Abschluss von Ausgleichsmassnahmen (Anpassungslehrgang während sechs Monaten oder Bestehen einer Eignungsprüfung; act. 20.15).

D.

Die Beschwerdeführerin teilte am 4. November 2008 der Erstinstanz mit, dass sie einen Anpassungslehrgang absolvieren möchte (act. 20.16). Die Erstinstanz antwortete ihr am 14. November 2008 und wies sie für die Anforderungen an den Anpassungslehrgang, insbesondere hinsichtlich der "juristischen Ausgangslage", im Wesentlichen auf ihre Verfügung vom 27. Oktober 2008 hin (act. 20.08).

Am 26. Mai 2009 erhielt die Erstinstanz von der ehemaligen Vorgesetzten der Beschwerdeführerin den Qualifikationsbogen "Anpassungslehrgang für Fachangestellte Gesundheit" vom 15. Mai 2009 (act. 20.25 und 20.26). Nach diesem Beleg war die Beschwerdeführerin vom 1. November 2005 bis mindestens 15. Mai 2009 als Fachangestellte Gesundheit bei ihrem Arbeitgeber tätig. Weiter ist dem Qualifikationsbogen zu entnehmen, dass die Vorgesetzte die Beschwerdeführerin durchgehend vom 1. November 2005 bis zum 1. August 2008 qualifizierte.

E.

Mit Schreiben vom 9. Juli 2009 teilte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass ihr Anerkennungsgesuch gutgeheissen worden sei (act. 20.29).

Mit E-Mail vom 10. Juli 2009 informierte die Ausbildungsleiterin des Pflegeheims die Erstinstanz, dass das Pflegeheim der Beschwerdeführerin am 5. Dezember 2008 mitgeteilt habe, dass sie den Anpassungslehrgang nicht im Betrieb absolvieren könne. Des Weiteren machte sie darauf aufmerksam, dass die Beschwerdeführerin im Betrieb stets als Pflegemitarbeiterin und nicht als Fachangestellte Gesundheit tätig gewesen sei. Zudem verfüge die Beschwerdeführerin nicht über die praktischen Fähigkeiten, um als Fachangestellte Gesundheit tätig zu sein (act. 20.30).

In der Folge teilte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 20. Juli 2009 mit, dass ihr gestützt auf den eingereichten Qualifikationsbogen die Hälfte des Anpassungslehrgangs angerechnet werden könne, wobei sie die Möglichkeit habe, die verbleibenden drei Monate Anpassungslehrgang erneut nachzuweisen (act. 20.2).

Mit Schreiben vom 21. September 2009 eröffnete die Erstinstanz der Beschwerdeführerin, dass das Schreiben vom 20. Juli 2009 nicht gültig sei, weil ihre Angaben nicht der "Realität" entsprochen hätten. Sie sei gemäss dem ihr inzwischen zugegangenen Arbeitsvertrag lediglich als Pflegehilfe tätig gewesen. Deshalb müsse ein Anpassungslehrgang sechs Monate dauern und mit einem Qualifikationsgespräch abschliessen (act. 20.3).

F.

Gegen die Verfügungen vom 20. Juli 2009 und 21. September 2009 erhob die Beschwerdeführerin, nunmehr vertreten durch Rechtsanwältin Susanne Wicki, am 22. Oktober 2009 Beschwerde beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT; seit dem 1. Januar 2013: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFJ; nachfolgend: Vorinstanz) und beantragte deren Aufhebung und die Bestätigung der Verfügung vom 9. Juli 2009. Eventualiter beantragte sie die Aufhebung der Verfügung vom 21. September 2009 und damit die Bestätigung des Erfordernisses eines noch dreimonatigen Anpassungslehrgangs.

Mit Stellungnahme vom 1. Februar 2010 beantragte die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 8. März 2010 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und wies zudem einen dreimonatigen Anpassungslehrgang bei der Spitex Z._____ als Fachangestellte Gesundheit vom 1. November 2009 bis zum 31. Januar 2010 nach.

Mit Schreiben der Erstinstanz vom 16. Juli 2010 an die Vorinstanz erklärte sich jene bereit, aufgrund des zwischenzeitlich erfolgten dreimonatigen Anpassungslehrgangs nach Erhalt des ausgefüllten Qualifikationsbogens die beiden Verfügungen vom 20. Juli und 21. September 2009 in Wiedererwägung zu ziehen und die Anerkennung als Fachangestellte Gesundheit zu verfügen. Zudem stellte sie klar, dass eine Frist für die Einarbeitung vor Beginn des Anpassungslehrgangs hinfällig sei, da die Beschwerdeführerin seit 2005 im Gesundheitswesen in der Schweiz tätig sei.

Mit Verfügung vom 2. August 2010 anerkannte die Erstinstanz die Gleichwertigkeit des Ausbildungsabschlusses der Beschwerdeführerin mit der schweizerischen Ausbildung als gelernte Fachangestellte Gesundheit (Sekundarstufe II [ISCED 3C]).

Die Beschwerdeführerin teilte der Vorinstanz am 24. September 2010 mit, dass sie an der Beschwerde festhalte und den Verzicht auf die Auferlegung von Verfahrenskosten sowie die Zusprechung einer Parteientschädigung beantrage.

Mit Stellungnahme vom 1. Dezember 2010 beantragte die Erstinstanz die Abweisung des Antrags der Beschwerdeführerin auf Zusprechung einer Parteientschädigung.

G.

Mit Entscheid vom 20. September 2012 schrieb die Vorinstanz das Beschwerdeverfahren infolge Gegenstandslosigkeit ab (Dispositivziffer 1), auferlegte der Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 805.– (Dispositivziffer 2) und wies den Antrag auf Ausrichtung einer Parteientschädigung ab (Dispositivziffer 3). Dieser Entscheid wurde an die Beschwerdeführerin adressiert, nicht auch an ihre Vertreterin.

Die Vorinstanz begründet ihren Entscheid im Wesentlichen damit, dass mit der Wiedererwägung durch die Erstinstanz dem Gesuch der Beschwerdeführerin entsprochen worden sei, womit das Beschwerdeverfahren gegenstandslos geworden sei. Im Übrigen sei der Beschwerdeführerin die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens zuzurechnen. Die Erstinstanz habe die beiden ersten Verfügungen gestützt auf die unkorrekten Angaben im Qualifikationsbogen vom 15. Mai 2009 und in der irrigen Annahme gefällt, dass die Beschwerdeführerin ihren Anpassungslehrgang nach dem 14. November 2008 absolviert hätte. Die Beschwerdeführerin habe Kenntnis von der Fehlerhaftigkeit des Anerkennungsentscheids vom 9. Juli 2009 und von der Verfügung vom 20. Juli 2009 gehabt, weshalb sie keinen Vertrauensschutz verdiene. Weil die Widerrufe der Verfügungen der Erstinstanz vom 9. Juli und 20. Juli 2009 rechtmässig gewesen seien und die Beschwerdeführerin erst im Verlauf des Beschwerdeverfahrens die Voraussetzungen für eine Wiedererwägung geschaffen habe, müsse sie die Kosten des Verfahrens übernehmen und habe keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

H.

Die Beschwerdeführerin erhob am 29. Oktober 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 20. September 2012. Sie beantragt, es seien Dispositivziffer 2 und 3 des angefochtenen Entscheids aufzuheben, es seien die Verfahrenskosten der Vorinstanz aufzuerlegen und ihr der Kostenvorschuss zurückzuerstatten, es sei ihr für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 9'780.10 zuzusprechen, eventualiter sei ihr eine Parteientschädigung nach richterlichem Ermessen zuzusprechen, subeventualiter sei die Pflicht zur Zusprechung einer Parteientschädigung festzustellen und die Sache zur ihrer Festlegung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zudem beantragt sie sinngemäss, die Kosten des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht der Vorinstanz aufzuerlegen und ihr zu deren Lasten eine Parteientschädigung für dieses Verfahren zuzusprechen.

Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, dass die Erstinstanz bereits bei ihrem ersten Anerkennungsentscheid alle relevanten Tatsachen gekannt habe, weshalb sie diesen nicht in Wiedererwägung hätte ziehen dürfen. Das Gesuch der Beschwerdeführerin sei vollständig und korrekt ausgefüllt worden. Daraus ergebe sich ausdrücklich, dass die Beschwerdeführerin seit dem Jahr 2005 als Pflegehelferin gearbeitet habe. Den schriftlichen Arbeitsvertrag habe die Erstinstanz somit gar nicht benötigt bzw. es seien daraus keine neuen Informationen zu entnehmen gewesen. Im Qualifikationsbogen sei die Frage "Seit wann arbeitet sie als Fachangestellte Gesundheit in ihrem Betrieb?" zwar falsch mit "01.11.2005 bis jetzt" beantwortet worden, doch habe es sich dabei um ein offensichtliches Verständnisproblem gehandelt. Jedenfalls ergebe eine Interessenabwägung, dass die Widerrufe nicht zulässig gewesen seien. Abgesehen davon sei ihr von der Erstinstanz entgegen den Ausführungen im angefochtenen Entscheid nie mitgeteilt worden, dass sie den Anpassungslehrgang in der Funktion einer Fachangestellten Gesundheit werde absolvieren müssen. Sie habe zudem am 8. Dezember 2008 der Vorinstanz mitgeteilt, dass sie nach Rücksprache mit ihrem Arbeitgeber statt eines Anpassungslehrgangs eine Eignungsprüfung machen möchte, doch sei eine solche nicht möglich gewesen, weil die Erstinstanz diesbezüglich noch kein Angebot aufgestellt habe. Aus diesem Grund habe sich die Erstinstanz treu- und rechtswidrig verhalten, indem sie der Beschwerdeführerin eine Ersatzmassnahme (Eignungsprüfung) angeboten habe, die damals tatsächlich noch nicht zur Verfügung gestanden sei. Die Vorinstanz habe sich schliesslich in Verletzung ihres rechtlichen Gehörs nicht mit ihren Vorbringen in der Beschwerde auseinandergesetzt.

I.

Die Vorinstanz hat sich am 14. Februar 2013 zur Beschwerde vernehmen lassen.

J.

Die Beschwerdeführerin hat am 4. März 2013 auf eine Replik verzichtet und gleichzeitig vollumfänglich an ihren Anträgen festgehalten.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 61 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BBG, SR 412.10] i.V.m. Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung beschwert. Sie hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Beschwerdeentscheids. Sie ist somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

Die Beschwerdeführerin hat ihre Beschwerde am 29. Oktober 2012 der Schweizerischen Post aufgegeben. Der mit eingeschriebener Post versandte angefochtene Entscheid wurde der Beschwerdeführerin am 1. Oktober 2012 am Postschalter ausgehändigt (vgl. Beschwerdebeilage 2, S. 2). Da der erste erfolglose Zustellungsversuch am 21. September 2012 erfolgte (vgl. Beschwerdebeilage 2, S. 2), begann die Rechtsmittelfrist von 30 Tagen (Art. 50 Abs. 1 VwVG) am 28. September zu laufen (Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG). Damit ist die Eingabefrist auf jeden Fall gewahrt, weshalb es sich erübrigt zu prüfen, ob die mangelhafte Eröffnung des Entscheids – er wurde direkt der Beschwerdeführerin zugestellt und nicht bzw. nicht ebenfalls ihrer Rechtsvertreterin – gestützt auf Art. 38 VwVG allenfalls zur Verlängerung der Eingabefrist geführt hätte.

Der Kostenvorschuss ist fristgemäss bezahlt worden (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Die Eingabeform ist im Übrigen gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren 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 Rechts- und Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheids (BVGE 2011/1 E. 2).

3.

Die Beschwerdeführerin macht in mehrfacher Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) und auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend. Sie bringt vor, dass die Vorinstanz nicht auf ihre Einwände in Bezug auf die Eignungsprüfung (vgl. Beschwerde Ziff. 13-15, 34 und 52) eingegangen sei, diverse relevante Akten unberücksichtigt gelassen und den Sachverhalt aktenwidrig ergänzt habe. Sinngemäss macht sie zudem eine Verletzung des Beschleunigungsgebots durch die Vorinstanz geltend.

3.1 Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.

3.1.1 Die Beurteilung der angemessenen Verfahrensdauer entzieht sich starren Regeln; es ist vielmehr in jedem Einzelfall zu prüfen, ob sich die Dauer unter den konkreten Umständen als angemessen erweist; es kann dafür keine allgemein gültige Frist festgelegt werden (BGE 130 I 269 E. 3.1 m.H.).

3.1.2 Die Beschwerdeführerin erhob am 22. Oktober 2009 Beschwerde gegen die erstinstanzlichen Verfügungen. Das Instruktionsverfahren der Vorinstanz dauerte bis zum 1. Dezember 2010 (Zeitpunkt der Stellungnahme der Erstinstanz zur Kosten- und Entschädigungsfrage aufgrund der Gegenstandslosigkeit des Verfahrens nach der Wiedererwägung durch die Erstinstanz vom 2. August 2010). Die Stellungnahme der Erst-

instanz wurde von der Vorinstanz an die Beschwerdeführerin weitergeleitet, ohne dass dies unmittelbar aktenkundig wäre (vgl. aber das Schreiben der Anwältin der Beschwerdeführerin vom 30. Mai 2012 an die Vorinstanz, wonach diese ihr die Stellungnahme der Erstinstanz vom 1. Dezember 2010 am 7. Juli 2011 habe zukommen lassen; act. 2). Von Anfang Dezember 2010 bis zum angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 20. September 2012 sind, mit Ausnahme der erwähnten Zustellung vom 7. Juli 2011, keine Verfahrensschritte mehr aktenkundig. Die Beschwerdeführerin hat mit Schreiben vom 20. Juni 2011 und 30. Mai 2012 wiederholt die Länge des Beschwerdeverfahrens gerügt und jeweils umgehend einen Entscheid verlangt.

3.1.3 Eine Behandlungsdauer von rund zwei Jahren nach Abschluss des Instruktionsverfahrens erscheint bei einem in der Sache gegenstandslos gewordenen Verfahren, in dem sich lediglich die Fragen der Verlegung der Kosten und der Zusprechung einer Parteientschädigung stellten, als übermässig lang. Diese Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV, mag sie auch nicht als besonders gravierend erscheinen, hätte die Vorinstanz im Rahmen des Kostenentscheids gebührend berücksichtigen müssen. Eine Herabsetzung der Verfahrenskosten (einschliesslich Schreibgebühr) um rund zwei Drittel auf Fr. 260.– hätte der Verfahrensverzögerung angemessen Rechnung getragen. Soweit der Beschwerdeführerin durch die lange Verfahrensdauer Aufwand erwachsen war, hätte dies auch beim Entscheid über die Zusprechung einer Parteientschädigung in die Beurteilung der Vorinstanz einfließen müssen. Die zwei erwähnten Schreiben der Anwältin der Beschwerdeführerin und die Kurzbriefe an die Klientin können mit insgesamt Fr. 300.– einschliesslich Mehrwertsteuer und Auslagen pauschal vollumfänglich entschädigt werden (vgl. die Kostennote der Anwältin vom 22. Juni 2011; act. 2), weshalb es sich insoweit erübrigt, von der Beschwerdeführerin eine Vervollständigung ihrer Kostennote in Bezug auf ihr letztes Schreiben an die Vorinstanz zu verlangen. Die Verletzung des Beschleunigungsgebots begründet hingegen keinen darüber hinaus gehenden erhöhten Anspruch auf Parteientschädigung.

3.2 Als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt der in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid so zu begründen, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. In diesem Sinn müssen we-

nigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 136 I 229 E. 5.2 m.H.).

3.2.1 Mit Beschwerde vom 22. Oktober 2009 an die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin unter anderem gerügt, dass sie mit Schreiben vom 8. Dezember 2008 an die Erstinstanz nach Rücksprache mit ihrem Arbeitgeber gewünscht habe, eine Eignungsprüfung zu bestehen und die Zustellung der notwendigen Unterlagen und Informationen erbeten habe. Ein solcher Brief liegt nicht bei den Verfahrensakten. Allerdings findet sich ein Hinweis auf ein derartiges Begehren in einem internen "Bemerkungsblatt" der Erstinstanz (act. 20.21). In ihrer Stellungnahme vom 1. Dezember 2010 an die Vorinstanz führt die Erstinstanz dazu aus, die Beschwerdeführerin habe ihr am 10. Dezember 2008 mündlich mitgeteilt, dass sie anstatt eines Anpassungslehrgangs nun doch eine Eignungsprüfung absolvieren wolle. Die zuständige Expertin habe ihr jedoch mündlich geantwortet, dass eine Eignungsprüfung aufgrund des neuen Berufs Fachangestellte Gesundheit erst in Entwicklung sei und sie sich bereits für den Anpassungslehrgang entschieden habe. Am 26. Mai 2009 sei dann der Qualifikationsbogen "Anpassungslehrgang für Fachangestellte Gesundheit" bei der Erstinstanz eingetroffen (vgl. erwähnte Stellungnahme Erstinstanz, Ziff. 5). Diese Ausführungen wurden von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Da die Beschwerdeführerin nach der mündlichen Antwort der Erstinstanz ihrem Gesuch um Bestehen bzw. Absolvieren einer Eignungsprüfung offenbar keine weitere Folge gab und mit dem Einreichen des Qualifikationsbogens "Anpassungslehrgang für Fachangestellte Gesundheit" implizit zum Ausdruck brachte, dass sie daran nicht mehr festhielt, kann der Erstinstanz keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorgeworfen werden, indem sie das Gesuch um Bestehen einer Eignungsprüfung nicht weiter behandelte. Die Beschwerdeführerin war denn auch mit Verfügung vom 27. Oktober 2008 (S. 3) ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht worden, dass sie nur eine der beiden Varianten wählen könne. Damit konnte die Frage der Eignungsprüfung von vornherein keinen Einfluss auf den Kosten- und Entschädigungsentscheid der Vorinstanz entfalten. Die Vorinstanz ihrerseits brauchte sich nicht mit den von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen in Zusammenhang mit der Eignungsprüfung auseinanderzusetzen, zumal diese für den Ausgang des Verfahrens offensichtlich unbeachtlich waren und die entsprechenden

Rügen als geradezu missbräuchlich erscheinen durften. Daraus folgt, dass die Vorinstanz insoweit ihre Begründungspflicht nicht verletzt hat. Im Übrigen genügt der angefochtene Entscheid offensichtlich den sich aus Art. 29 Abs. 2 BV ergebenden Begründungsanforderungen.

3.2.2 Sofern die Beschwerdeführerin mit ihren weiteren Rügen, namentlich zu den aus ihrer Sicht mangelhaft bzw. unvollständig geführten Verfahrensakten der Erstinstanz, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend machen wollte, ist dies unbegründet und im Übrigen zu wenig substantiiert.

4.

Die Beschwerdeführerin macht ferner geltend, dass die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens ihr nicht zugerechnet werden dürfe, weshalb die Vorinstanz Bundesrecht verletzt habe, indem sie ihr die Kosten des Beschwerdeverfahrens überbürdet und eine Parteientschädigung verweigert habe.

4.1 Wird ein erstinstanzliches oder ein verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren gegenstandslos, so werden die Verfahrenskosten jener Partei auferlegt, deren Verhalten die Gegenstandslosigkeit bewirkt hat (Art. 4b Abs. 1 der Verordnung vom 10. September 1969 über die Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [SR 172.041.0], nachfolgend: VwVK). Ist das Verfahren ohne Zutun der Parteien gegenstandslos geworden, so werden die Kosten auf Grund der Sachlage vor Eintritt des Erledigungsgrunds festgelegt (Art. 4b Abs. 2 VwVK). Gemäss Art. 4a Bst. a und b VwVK können einer Partei die Verfahrenskosten ganz oder teilweise erlassen werden, wenn eine Beschwerde ohne erheblichen Aufwand für die Beschwerdeinstanz durch Rückzug oder Vergleich erledigt wird oder andere Gründe in der Sache oder in der Person der Partei die Auferlegung von Verfahrenskosten als unverhältnismässig erscheinen lassen.

4.1.1 Der Spruchbehörde kommt beim Kostenentscheid ein grosses Ermessen zu. Aus der Begründungspflicht folgt zwar, dass eine Behörde wenigstens kurz die Überlegungen darstellen muss, von denen sie sich leiten liess und auf welche sie ihren Entscheid stützt (vgl. E. 3.2). Eine nähere Begründung ist aber nur erforderlich, wenn die Kostenverlegung Besonderheiten aufweist, wie etwa dann, wenn sie entgegen dem Prozessausgang erfolgt oder die Behörde von ihrem Ermessen Gebrauch machen will oder muss (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-

300/2010 vom 8. April 2011 E. 20.2 und A-292/2010 vom 19. August 2010 E. 3.4).

4.1.2 Das Beschwerdeverfahren vor der Vorinstanz wurde gegenstandslos, nachdem die Erstinstanz ihren Entscheid in Wiedererwägung gezogen und dem Anerkennungsgesuch der Beschwerdeführerin entsprochen hatte. Die Gründe für die Wiedererwägung werden in der Wiedererwägungsverfügung vom 2. August 2010 (Anerkennung als gelernte Fachangestellte Gesundheit) nicht dargelegt. Sie erschliessen sich lediglich aus der Stellungnahme der Erstinstanz an die Vorinstanz vom 1. Dezember 2010 im Rahmen des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens. Die Erstinstanz führt darin aus, die Beschwerdeführerin habe während des Beschwerdeverfahrens einen dreimonatigen Anpassungslehrgang (Praktikum) als Fachangestellte Gesundheit absolviert und dafür ein ausgezeichnetes Arbeitszeugnis erhalten. Dieses hätte aber aus formalen Gründen an sich nicht mehr berücksichtigt werden können, weil die in der Verfügung vom 27. Oktober 2008 kommunizierte zweijährige Frist ab Gesuchseingang für die Einreichung der Nachweise im April 2010 abgelaufen war. Aus Entgegenkommen gegenüber der Beschwerdeführerin und aus Gründen der Billigkeit habe sich die Erstinstanz gleichwohl dazu entschlossen, den erst im Verlauf des Beschwerdeverfahrens absolvierten Anpassungslehrgang als hinreichenden Nachweis für eine genügende Praxis in der Funktion als Fachangestellte Gesundheit zu akzeptieren, zumal gestützt auf das ausgezeichnete Arbeitszeugnis nunmehr von einer Gleichwertigkeit ihrer Ausbildung mit jener zur Fachangestellten Gesundheit ausgegangen werden dürfe. Da sich die Beschwerdeführerin aber erst nach Anhebung ihrer Beschwerde um eine Qualifizierung für den von ihr beantragten Beruf als Fachangestellte Gesundheit bemüht habe, sei die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens vollständig ihrem Verhalten zuzuschreiben.

4.1.3 Die Beschwerdeführerin hat erst im Verlauf des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens einen dreimonatigen Anpassungslehrgang absolviert und damit erstmals die Voraussetzungen für die Anerkennung ihrer Ausbildung durch die Erstinstanz als gleichwertig mit jener zur Fachangestellten Gesundheit geschaffen. Dabei hat die Erstinstanz die Anforderungen an die Dauer des Anpassungslehrgangs zu Gunsten der Beschwerdeführerin nachträglich reduziert und sich bei ihrem Entscheid auf neue Tatsachen – das ausgezeichnete Arbeitszeugnis für das absolvierte Praktikum – und auf Billigkeitsgründe gestützt. Der Anlass für die Gegenstandslosigkeit ging damit ausschliesslich oder doch überwiegend von

der Beschwerdeführerin aus. Vor dem Nachweis eines Praktikums hatte die Erstinstanz keinen ersichtlichen Anlass, ihre Verfügung in Wiedererwägung zu ziehen.

4.1.4 Ausgehend vom Gesagten durfte die Vorinstanz, ohne Bundesrecht zu verletzen, gestützt auf Art. 4b Abs. 1 VwVK die Verfahrenskosten grundsätzlich (vgl. E. 3.1 hievor) der Beschwerdeführerin auferlegen. Insoweit verletzt der angefochtene Entscheid kein Bundesrecht.

4.2 Zu prüfen bleibt, ob der angefochtene Entscheid auch in Bezug auf die Verweigerung einer Parteientschädigung vor Bundesrecht standhält.

4.2.1 Gemäss Art. 8 VwVK (Parteientschädigung) hat die Partei, die Anspruch auf Parteientschädigung erhebt, der Beschwerdeinstanz vor dem Beschwerdeentscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen; reicht sie die Kostennote nicht rechtzeitig ein, so setzt die Beschwerdeinstanz die Parteientschädigung von Amtes wegen und nach Ermessen fest (Abs. 1). Insoweit sind die Art. 8-13 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) sinngemäss auf die Parteientschädigung anwendbar (Abs. 2). Die Behörde kann auch eine Entschädigung festsetzen, wenn das Verfahren gegenstandslos wird (Abs. 7).

4.2.2 Nach Art. 15 VGKE (Parteientschädigung bei gegenstandslosen Verfahren) prüft das Gericht auch in gegenstandslos gewordenen Verfahren, ob eine Parteientschädigung zuzusprechen ist. Für die Festsetzung der Parteientschädigung in solchen Fällen verweist Art. 15 VGKE ausdrücklich auf Art. 5 VGKE, den es für sinngemäss anwendbar erklärt. Art. 5 VGKE (Kosten bei gegenstandslosen Verfahren) lautet gleich wie Art. 4b Abs. 1 VwVK.

4.2.3 Obschon die VGKE bei der Frage, ob in gegenstandslos gewordenen Verfahren vor Verwaltungsbehörden eine Parteientschädigung zugesprochen werden kann oder gar muss, hier nicht einschlägig ist, könnten den erwähnten Bestimmungen unter Umständen Hinweise auf die Auslegung von Art. 8 Abs. 7 VwVK entnommen werden.

4.2.4 Im Gegensatz zu Art. 15 VGKE verweist Art. 8 VwVK nicht auf die sinngemässe Anwendung der für die Kostenauflegung geltenden Regeln. Es fehlen somit Grundsätze dazu, wann die Verwaltungsbehörden bei gegenstandslos gewordenen Verfahren Parteientschädigungen zusprechen können oder gar müssen, und in welchem Umfang dies jeweils

möglich ist. Es ist aber naheliegend, dass dies nicht im Widerspruch zum Kostenentscheid bzw. zu seiner Begründung erfolgen darf. Deshalb ist es jedenfalls nicht bundesrechtswidrig, wenn in Anwendung von Art. 8 VwVK die in Art. 4b Abs. 1 VwVK aufgestellten Grundsätze sinngemäss angewendet werden.

4.2.5 Das hat die Vorinstanz sinngemäss getan, indem sie der Beschwerdeführerin keine Parteischädigung zusprach, weil die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens ihr "zuzurechnen" sei. Es kann hier insoweit auf die Ausführungen zur Kostenverlegung (vgl. E. 4.1) verwiesen werden. Eine Ermessensverletzung der Vorinstanz ist nicht ersichtlich. Bei dieser Sachlage kann offenbleiben, ob in den Fällen von Art. 8 Abs. 7 VwVK eine Parteischädigung grundsätzlich nur in Betracht kommt, wenn das Verfahren ohne Zutun der Parteien gegenstandslos geworden ist, wobei dann – und nur dann – der Entscheid die Sachlage vor Eintritt des Erledigungsgrunds zu berücksichtigen wäre (Art. 4b Abs. 2 VwVK).

5.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Vorinstanz bei ihrem Kosten- und Entschädigungsentscheid nicht zu prüfen brauchte, ob die Verfügungen der Erstinstanz vom 20. Juli 2009 und 21. September 2009 zu Recht erfolgt bzw. wie die Erfolgsaussichten der Beschwerde vor Vorinstanz waren. Gleichwohl ist hier zum Verhalten der Beschwerdeführerin im Verfahren vor der Erstinstanz und zu deren Vorgehen der Vollständigkeit halber kurz einzugehen.

5.1 Bei den Schreiben vom 20. Juli 2009 und 21. September 2009 der Erstinstanz an die Beschwerdeführerin handelt es sich um Verfügungen i.S.v. Art. 5 Abs. 1 VwVG, die sinngemäss die Anerkennungsverfügung vom 9. Juli 2009 bzw. die Verfügung betreffend Anpassungslehrgang von drei Monaten vom 20. Juli 2009 änderten. Da diese Schreiben ohne Rechtsmittelbelehrung abgefasst waren, konnten sie aufgrund mangelhafter Eröffnung nicht in formelle Rechtskraft erwachsen (Art. 38 VwVG; FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 38 N. 17). Daher ist die Rechtsprechung zum Widerruf formell rechtskräftiger Verfügungen (BGE 127 II 306 E. 6a, ferner insbesondere BGE 137 I 69 E. 2.2 ff.) auf die vorliegende Konstellation nicht anwendbar. Es geht hier um das Zurückkommen auf bzw. die Wiederwägung formell nicht rechtskräftiger Verfügungen (Art. 58 Abs. 1 VwVG analog; BGE 129 V 110 E. 1.2.1, BGE 124 V 247 E. 2; BVGE 2007/29 E. 4.4; vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG

MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 995). Die Voraussetzungen für solche Wiedererwägungen sind geringer als bei formell rechtskräftigen Verfügungen (BGE 129 V 110 E. 1.2.1).

5.2 Die Beschwerdeführerin teilte der Vorinstanz mit Formular vom 4. November 2008 mit, sie habe sich für den Anpassungslehrgang entschieden (act. 20.16). Wo sie den Lehrgang absolvieren werde, erwähnte die Beschwerdeführerin nicht. Zu vermerken ist insoweit, dass ihr Arbeitgeber ihr mehrfach kommuniziert hatte, dass sie den Lehrgang nicht bei ihm absolvieren könne (Schreiben vom 23. Februar 2006; act. 20.6 sowie Aktennotizen vom 5. und 15. Dezember 2008; act. 20.19). Gleichwohl reichte die Beschwerdeführerin der Erstinstanz am 26. Mai 2009 über ihre ehemalige Vorgesetzte den ausgefüllten Qualifikationsbogen "Anpassungslehrgang für Fachangestellte Gesundheit" ein. Unter der vorgedruckten Rubrik "Seit wann arbeitet er/sie als Fachangestellte Gesundheit in Ihrem Betrieb" schrieb die ehemalige Vorgesetzte "01.01.2005 bis jetzt" und nannte den Beschäftigungsgrad (80 %) sowie den Namen und die Adresse des Arbeitgebers. Obschon der Bogen nicht von der Beschwerdeführerin ausgefüllt, jedoch mitunterzeichnet wurde, hat sie dies veranlasst und an die Erstinstanz einreichen lassen. Die falschen und irreführenden Angaben sind ihr zuzurechnen.

Gestützt auf die objektiv irreführenden Angaben im Qualifikationsbogen teilte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 9. Juli 2009 mit, dass ihr Anerkennungsgesuch gutgeheissen worden sei. In der Folge schrieb die stellvertretende Bereichsleiterin Pflege und Ausbildungsleiterin des Pflegeheims der Erstinstanz ein E-Mail. Darin stellte sie klar, dass das Pflegeheim der Beschwerdeführerin am 5. Dezember 2008 mitgeteilt habe, dass die den Anpassungslehrgang nicht im Betrieb absolvieren könne. Des Weiteren machte sie darauf aufmerksam, dass die Beschwerdeführerin im Betrieb stets als Pflegemitarbeiterin und nicht als Fachangestellte Gesundheit tätig gewesen sei. Zudem verfüge die Beschwerdeführerin nicht über die praktischen Fähigkeiten, um als Fachangestellte Gesundheit tätig zu sein. In der Folge teilte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin telefonisch mit – in der irrigen Annahme, dass diese bei ihrem Arbeitgeber formell als Fachangestellte Gesundheit arbeitete – dass ihr im Sinne eines Entgegenkommens die im Pflegeheim erworbene Praxis im Umfang von drei Monaten angerechnet werden könne (vgl. die unbestrittene Sachverhaltsdarstellung in der Stellungnahme der Erstinstanz vom 1. Dezember 2010 im Rahmen des vorinstanzlichen Be-

schwerdeverfahrens Ziff. 9; act. 3). Die Beschwerdeführerin bestärkte die Erstinstanz in ihren irrigen Annahmen bzw. unterliess eine Richtigstellung, obschon sie insoweit als Gesuchstellerin die Obliegenheit traf, begangene Fehler zu berichtigen und die Erstinstanz umfassend zu dokumentieren.

In der Folge teilte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 20. Juli 2009 mit, dass ihr gestützt auf den eingereichten Qualifikationsbogen die Hälfte des Anpassungslehrgangs angerechnet werden könne, wobei sie die Möglichkeit habe, die verbleibenden drei Monate Anpassungslehrgang erneut nachzuweisen. Inzwischen hatte jedoch der Arbeitgeber der Beschwerdeführerin der Erstinstanz den Arbeitsvertrag der Beschwerdeführerin eingereicht, aus welchem ersichtlich war, dass die Beschwerdeführerin nie als Fachangestellte Gesundheit – auch nicht in einem Praktikum im Hinblick auf Ersatzmassnahmen (Anpassungslehrgang) – gearbeitet hatte. Diese Information veranlasste die Erstinstanz, ihre frühere Verfügung vom 27. Oktober 2008 mit Verfügung vom 21. September 2009 aufzuheben und für eine Anerkennung einen Anpassungslehrgang von sechs Monate zu verlangen, an dessen Ende ein Qualifikationsgespräch stattgefunden haben müsse (act. 20.7).

5.3 Aus dieser Sachverhaltsdarstellung ergibt sich, dass die Vorinstanz von der Beschwerdeführerin wiederholt über die Voraussetzungen für eine Anerkennung getäuscht wurde. Ob dies bewusst oder fahrlässig bzw. aus mangelnden Kenntnissen erfolgte, ist unerheblich. Die Beschwerdeführerin hätte wissen müssen, dass nur ein formell mit ihrem Arbeitgeber abgeschlossener und begleiteter Anpassungslehrgang den Anforderungen genüge, nicht jedoch eine im Rahmen ihrer Tätigkeit als Pflegehilfe erfolgte fachliche Begleitung und Betreuung, wie sie im Qualifikationsbogen wiedergegeben wird. Daran vermag nichts zu ändern, dass der Arbeitgeber der Beschwerdeführerin offenbar über ihr Anerkennungs-gesuch Bescheid wusste (vgl. Kopie eines internen Aushangs; act. 20.32). Unerheblich ist insoweit auch, weshalb der damalige Arbeitgeber der Beschwerdeführerin nicht bereit war, ihr einen Anpassungslehrgang im Betrieb zu ermöglichen und weshalb die Beschwerdeführerin Weiterbildungsangebote nicht wahrnahm (vgl. Aktennotizen des Arbeitgebers vom 5. und 15. Dezember 2008; act. 20.19).

5.4 Es kann festgehalten werden, dass die Erstinstanz von der Beschwerdeführerin wiederholt – bewusst oder unbewusst – über die Erfüllung der Anforderungen an die Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer

Ausbildung mit jener zur Fachangestellten Gesundheit getäuscht wurde. Das genügt nach der erwähnten Rechtsprechung (vgl. E. 5.1) für ein Zurückkommen auf die jeweiligen Verfügungen.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde insoweit gutzuheissen ist, als die Vorinstanz das Beschleunigungsgebot verletzt hat (vgl. E. 3.1), ansonsten aber abzuweisen ist.

7.

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin, die in einem nur untergeordnetem Umfang obsiegt, vier Fünftel der Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'200.– zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem am 27. November 2012 geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Als teilweise obsiegende Partei hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Vertreterin der Beschwerdeführerin hat für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht keine detaillierte Kostennote eingereicht, weshalb die Parteientschädigung durch das Bundesverwaltungsgericht in Anwendung von Art. 14 Abs. 2 VGKE nach Ermessen, unter Berücksichtigung des gebotenen und aktenkundigen Anwaltsaufwands, auf Fr. 600.– (einschliesslich Mehrwertsteuer) festgesetzt wird. Die Parteientschädigung wird der Vorinstanz in ihrer Funktion als entscheidenden Behörde auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid vom 20. September 2012 wird dahingehend abgeändert, als der Beschwerdeführerin für das vorinstanzliche Beschwerdeverfahren Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 260.– auferlegt werden (Dispositivziffer 2) und ihr eine Parteientschädigung für das vorinstanzliche Verfahren in der Höhe von Fr. 300.– (inkl. MwSt) zulasten der Erstinstanz ausgerichtet wird (Dispositivziffer 3). Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführerin werden entsprechend dem Verfahrensausgang reduzierte Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'200.– auferlegt. Diese werden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Der Beschwerdeführerin wird für das Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 600.– (inkl. MwSt) zugesprochen. Dieser Betrag ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Philippe Weissenberger

Astrid Hirzel

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 ist in einer Amtssprache abzufassen und 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: 16. April 2013