



Abteilung II
B-1255/2025

Urteil vom 23. Mai 2025

Besetzung

Richter Daniel Willisegger (Vorsitz),
Richterin Mia Fuchs, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Astrid Hirzel.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung eines ausländischen Bildungsabschlusses,
Ausgleichsmassnahmen (Krankenschwester/Pflegefachfrau;
Polen).

Sachverhalt:**A.**

A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist polnische Staatsangehörige und absolvierte in den Jahren 1991 bis 1996 in Polen die Medizinische Oberschule. Sie erlangte den Ausbildungsnachweis "Urkunde über den Abschluss der Medizinischen Oberschule" als "Krankenschwester" (pol. "Pielgniarka") sowie das Recht auf den entsprechenden Titel (Urkunde vom 5. Juni 1996, Duplikat vom 31. Dezember 2018 [recte: 12. Oktober 2023]). Mit Urkunde des Landesamtes Brandenburg für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit vom 18. Oktober 2023 erhielt sie die Erlaubnis, in Deutschland die Berufsbezeichnung "Pflegefachfrau" zu führen, sowie das Recht auf Ausübung der entsprechenden Tätigkeiten in Deutschland.

A.a Am 21. Mai 2024 ersuchte die Beschwerdeführerin das Schweizerische Rote Kreuz (SRK; nachfolgend: Vorinstanz) um Anerkennung ihres in Polen erworbenen Ausbildungsabschlusses als Pflegefachfrau (auf tertiärem Niveau) in der Schweiz.

A.b Mit Schreiben vom 23. August 2024 bestätigte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin, dass ihre Unterlagen komplett seien.

A.c Mit Teilentscheid vom 3. Februar 2025 verfügte die Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin eine Ausgleichsmassnahme erfolgreich absolvieren müsse, damit die Anerkennung als Pflegefachfrau vorgenommen werden könne (Dispositiv-Ziff. 1). Die Ausgleichsmassnahme könne in Form des Ausgleichslehrgangs Pflege (Anpassungslehrgang kombiniert mit Zusatzausbildung) oder einer Eignungsprüfung absolviert werden (Dispositiv-Ziff. 2). Die Gebühr für das Anerkennungsverfahren wurde auf Fr. 1'000.– festgelegt, wobei Fr. 600.– bereits bezahlt seien und der Restbetrag von Fr. 400.– für die definitive Anerkennung nach Eingang aller notwendigen Nachweise in Rechnung gestellt werde (zzgl. einer Registrierungsgebühr von Fr. 130.–).

B.

Mit Eingabe vom 24. Februar 2025 hat die Beschwerdeführerin Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die direkte Anerkennung als Pflegefachfrau ohne Absolvierung einer Ausgleichsmassnahme.

C.

Mit Vernehmlassung vom 28. April 2025 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]; vgl. hierzu Zwischenentscheid des BVGer im Verfahren B-1813/2020 vom 26. Februar 2021 E 2.2). Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Sie hat den Kostenvorschuss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1 Ein ausländischer Bildungsabschluss im Geltungsbereich des Gesundheitsberufegesetzes vom 30. September 2016 (GesBG, SR 811.21) wird anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem inländischen Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2: a) in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation festgelegt ist; oder b) im Einzelfall nachgewiesen wird anhand von Bildungsstufe, -inhalt, -dauer und im Bildungsgang enthaltenen praktischen Qualifikationen (Art. 10 Abs. 1 GesBG). Art. 10 Abs. 1 Bst. a GesBG erfasst Ausbildungsabschlüsse aus EU- und EFTA-Staaten; die entsprechenden Verträge (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 [FZA, SR 0.142.112.681]; Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 4. Januar 1960 [EFTA; SR 0.632.31]) verweisen auf die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (betreffend FZA vgl. Urteil des BGer 2C_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.2). Diese sogenannte Berufsanerkennungsrichtlinie (Urteil des BGer 2C_893/2022 vom 3. Mai 2023 E. 3.1) sieht die automatische Anerkennung der in einem EU/EFTA-Mitgliedstaat erworbenen Qualifikation von Krankenschwestern und -pflegern für allgemeine Pflege und für Heb-

ammen vor, das heisst die direkte Aufnahme der beruflichen Tätigkeit (unten E. 2.4). Die anderen im Gesundheitsberufegesetz geregelten Berufe sind dem sogenannten allgemeinen Anerkennungssystem unterstellt, das einen Vergleich der Ausbildungsinhalte im Einzelfall ermöglicht (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe vom 18. November 2015, BBl 2015 8715, 8746; unten E. 2.5 f.). Der vorliegend betroffene inländische Bildungsabschluss ist in Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG genannt: Ein polnisches Diplom als Krankenschwester soll gleichwertig dem inländischen Bildungsabschluss als Pflegefachfrau (auf tertiärem Niveau) anerkannt werden. Ein anerkannter ausländischer Bildungsabschluss hat für die Berufsausübung in der Schweiz die gleichen Wirkungen wie der entsprechende inländische Bildungsabschluss (Art. 10 Abs. 2 GesBG). Der Bundesrat regelt die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse im Geltungsbereich des Gesundheitsberufegesetzes und kann diese von Ausgleichsmassnahmen abhängig machen (Art. 10 Abs. 3 und 4 GesBG). Zuständig für die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse ist das Schweizerische Rote Kreuz (SRK; Art. 2 Abs. 1 Gesundheitsberufeuerkennungsverordnung vom 13. Dezember 2019 [GesBAV, SR 811.214]).

2.2 Die Richtlinie 2005/36/EG gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, die einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollen (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Als reglementierter Beruf gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG). Vorliegend ist unbestritten, dass es sich sowohl in Polen als auch in der Schweiz um reglementierte Berufe handelt.

2.3 Die Anwendbarkeit der Richtlinie 2005/36/EG setzt eine Berufsqualifikation im Sinne von deren Art. 3 Abs. 1 Bst. b voraus. Dazu zählen in erster Linie "Ausbildungsnachweise" in Form von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, die von einer Behörde eines Mitgliedstaates, die entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannt wurde, für den Abschluss einer überwiegend in der Gemeinschaft absolvierten Berufsausbildung ausgestellt werden; ferner zählen Befähigungsnachweise nach Art. 11 Bst. a Nr. i der Richtlinie 2005/36/EG und/oder Berufserfahrung dazu (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und c der Richtlinie 2005/36/EG; zur Berufserfahrung vgl. Urteil des BVGer B-2338/2024 vom

21. Januar 2025 E. 4.2.2 i.f.). Einem Ausbildungsnachweis gleichgestellt ist jeder in einem Drittstaat ausgestellte Ausbildungsnachweis, sofern sein Inhaber in dem betreffenden Beruf drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, der diesen Ausbildungsnachweis nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG anerkannt hat, besitzt und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt (Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG). Die Beschwerdeführerin verfügt über ein polnisches Diplom als Krankenschwester und damit über eine einschlägige Berufsqualifikation.

2.4 Für den Beruf der "Krankenschwester und des Krankenpflegers für allgemeine Pflege" sieht die Richtlinie 2005/36/EG das sogenannte sektorale Anerkennungssystem vor (Titel III Kapitel III Art. 21 ff. der Richtlinie 2005/36/EG ["Anerkennung auf der Grundlage der Koordinierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung"]; vgl. Urteil des BGer 2C_622/2012 vom 25. Februar 2019 E. 3.2.2). Sofern Pflegefachpersonen im Besitz eines in Anhang V Nr. 5.2.2. der Richtlinie 2005/36/EG aufgelisteten Ausbildungsnachweises sind, erfolgt die Gleichwertigkeitsanerkennung in einem anderen Mitgliedstaat grundsätzlich automatisch ("Grundsatz der automatischen Anerkennung"; Art. 21 Abs. 1 und Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG). In Anhang V Nr. 5.2.2. ist für jeden Mitgliedstaat angegeben, welche Ausbildungsnachweise für Pflegefachpersonen dem sektoralen Anerkennungssystem unterliegen. Es wird bezeichnet, welche Institution diese Nachweise ausstellt, wie die Berufsbezeichnung im jeweiligen Mitgliedstaat lautet und welcher Stichtag gilt (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 2.5). Zudem kann in den Fällen von Art. 23 Abs. 1 und 6 der Richtlinie 2005/36/EG eine Anerkennung im Rahmen des sektoralen Anerkennungssystems stattfinden (Anerkennung erworbener Rechte, unten E. 3.1). Im Anwendungsbereich des sektoralen Anerkennungssystems hat die Anerkennung durch den Aufnahmemitgliedstaat vorbehaltlos und ohne inhaltliche Überprüfung zu erfolgen (Urteil des BVGer B-6135/2023 vom 24. Mai 2024 E. 3.4.2 i.f.).

2.5 Sind die Voraussetzungen für eine automatische Anerkennung nicht erfüllt, gelangen subsidiär die allgemeinen Regeln über die Anerkennung von Ausbildungsnachweisen zur Anwendung (sog. allgemeines Anerkennungssystem gemäss Titel III Kapitel I Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG). Im Rahmen des allgemeinen Anerkennungsregimes kann der Aufnahmemitgliedstaat die Qualifikation des Antragstellers sowohl formell als auch materiell überprüfen. Die Behörde prüft dabei die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an

den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises. Der Antragsteller muss der Behörde die nötigen Unterlagen einreichen (vgl. Art. 50 der Richtlinie 2005/36/EG; Urteil des BVGer B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 2.6 m.H.). Die Anerkennungsbedingungen sind in Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG geregelt (vgl. dazu Urteile des BGer 2C_775/2018 vom 21. März 2019 E. 2.2.3 und 2C_662/2018 vom 25. Februar 2019 E. 3.2.2). Für die Anwendung von Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG wird die Berufsqualifikation einem Niveau nach Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG zugeordnet.

2.6 Unterscheidet sich eine nach Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG grundsätzlich anzuerkennende Ausbildung wesentlich von den Anforderungen des Aufnahmemitgliedstaates an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises, kann der Aufnahmemitgliedstaat vom Antragsteller Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG verlangen. Wesentliche Unterschiede können eine kürzere Ausbildungsdauer, ein divergierender Ausbildungsinhalt oder Tätigkeitsbereich sein (Art. 14 Abs. 1 Bst. a bis c der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. statt vieler Urteil des BVGer B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 2.7 m.H.). Möglich sind ein Anpassungslehrgang und eine Eignungsprüfung, wobei den Antragsstellenden grundsätzlich die Wahl zu belassen ist (Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG, ausser in den Fällen nach Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BVGer B-5437/2020 vom 20. Juli 2022 E. 12). Sinn und Zweck von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG ist es, dem aufnehmenden Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, Ausgleichsmassnahmen vorzuschreiben, da die Mindestanforderungen an die Ausbildung für die Aufnahme und Ausübung der regulierten Berufe (die unter die allgemeine Regelung zur Anerkennung fallen) gemeinschaftsrechtlich nicht harmonisiert sind (Urteil des BGer 2C_775/2018 vom 21. März 2019 E. 6.3).

2.7 Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass eine automatische Anerkennung des Bildungsabschlusses der Beschwerdeführerin nicht möglich sei und stattdessen die allgemeinen Regeln über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen zur Anwendung gelangten. Die Ausbildung der Beschwerdeführerin liege zwar unmittelbar unterhalb des Niveaus, das die Schweiz fordere, und die Aufnahme und Ausübung des reglementierten Berufs könne damit grundsätzlich gestattet werden (Art. 13 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG). Es bestünden jedoch wesentliche Unterschiede in Bezug auf Bildungsdauer und -inhalt, weshalb die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 1 Bst. a, b und c der Richtlinie

2005/36/EG erfüllt seien und die Anerkennung vom erfolgreichen Absolvieren einer Ausgleichsmassnahme abhängig gemacht werden könne.

3.

3.1 Im Rahmen des sektoralen Anerkennungssystems (oben E. 2.4) sind auch Ausbildungsnachweise anzuerkennen, welche die Aufnahme (u.a.) des Berufes der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, gestatten, auch wenn diese Ausbildungsnachweise nicht alle Anforderungen an die Ausbildung nach den Art. 24, 25, 31, 34, 35, 38, 40 und 44 erfüllen, sofern diese Nachweise den Abschluss einer Ausbildung belegen, die vor den in Anhang V Nrn. 5.1.1., 5.1.2., 5.2.2., 5.3.2., 5.3.3., 5.4.2., 5.5.2. beziehungsweise 5.6.2. aufgeführten Stichtagen begonnen wurde und sofern ihnen eine Bescheinigung darüber beigefügt ist, dass der Inhaber während der letzten fünf Jahre vor Ausstellung der Bescheinigung mindestens drei Jahre lang ununterbrochen tatsächlich und rechtmässig die betreffenden Tätigkeiten ausgeübt hat (Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Ebenso anerkennt jeder Mitgliedstaat bei Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten als ausreichenden Nachweis deren Ausbildungsnachweise (u.a.) der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, auch wenn sie den in Anhang V Nrn. 5.1.1., 5.1.2., 5.1.3., 5.1.4., 5.2.2., 5.3.2., 5.3.3., 5.4.2., 5.5.2. beziehungsweise 5.6.2. aufgeführten Bezeichnungen nicht entsprechen, sofern ihnen eine von den zuständigen Behörden oder Stellen ausgestellte Bescheinigung beigefügt ist. Die Bescheinigung gilt als Nachweis, dass diese Ausbildungsnachweise den erforderlichen Abschluss einer Ausbildung bescheinigen, die den in den Art. 24, 25, 28, 31, 34, 35, 38, 40 und 44 genannten Bestimmungen entspricht, und dass sie von dem Mitgliedstaat, der sie ausgestellt hat, den Ausbildungsnachweisen gleichgestellt werden, deren Bezeichnungen in Anhang V Nrn. 5.1.1., 5.1.2., 5.1.3., 5.1.4., 5.2.2., 5.3.2., 5.3.3., 5.4.2., 5.5.2. beziehungsweise 5.6.2. aufgeführt sind (Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG).

Das bedeutet: Wenn ein Ausbildungsnachweis nicht in Anhang V Nr. 5.2.2. der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt ist, erfolgt dennoch eine Anerkennung, sofern von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates, der den Ausbildungsnachweis ausgestellt hat, eine Bescheinigung vorliegt, wonach die Ausbildung die Vorgaben der Richtlinie erfüllt (für Krankenschwestern und -pfleger festgelegt in Art. 31 der Richtlinie 2005/36/EG) und mit derjenigen in Anhang V Nr. 5.2.2. genannten gleichwertig ist (Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG). Wenn aber der Ausbildungsnachweis den Anfor-

derungen der Richtlinie nicht (vollständig) entspricht oder die Ausbildung vor dem Stichtag begonnen wurde, erfolgt eine Anerkennung nur, wenn dem Abschluss eine Bescheinigung darüber beigefügt ist, dass die Inhaberin oder der Inhaber während der letzten fünf Jahre vor deren Ausstellung mindestens drei Jahre lang ununterbrochen tatsächlich und rechtmässig die betreffende Tätigkeit ausgeübt hat (Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer B-3445/2024 vom 27. Januar 2025 E. 4.3 ff.).

3.2 Die Beschwerdeführerin bringt sinngemäss vor, dass ihre Ausbildung gestützt auf Art. 23 der Richtlinie 2005/36/EG automatisch anerkannt werden müsse. Ihr beruflicher Werdegang erfülle die Kriterien vollumfänglich.

3.3 Die Vorinstanz führt aus, der Ausbildungsnachweis der Beschwerdeführerin sei nicht in Anhang V, Nummer 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt. Zudem habe sie ihre Ausbildung vor dem festgelegten Stichtag abgeschlossen. Es liege weder eine Bescheinigung gemäss Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG noch eine Bescheinigung über die erworbenen Rechte gemäss Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG vor. Auch im Beschwerdeverfahren sei keine entsprechende Bescheinigung eingereicht worden. Eine automatische Anerkennung falle somit ausser Betracht.

3.4 Der Ausbildungsnachweis der Beschwerdeführerin ist nicht in Anhang V Nr. 5.2.2. der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt: Sie verfügt über ein "Dyplom ukończenia liceum medycznego", verlangt ist aber das "Dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku pielęgniarstwo z tytułem 'magister pielęgniarstwa'". Die Berufsbezeichnung dagegen stimmt mit der in Anhang V ausgewiesenen überein ("Pielęgniarka"), was jedoch für die Frage des Ausbildungsnachweises unerheblich ist. Die Ausbildung erfolgte zwar in den Jahren 1991 bis 1996 und damit vor dem in Anhang V Nr. 5.2.2. der Richtlinie 2005/36/EG bezeichneten Stichtag (1. Mai 2004). Eine Bescheinigung der polnischen Behörden im Sinne von Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG, wonach die Ausbildung der Beschwerdeführerin die Vorgaben der Richtlinie erfüllte und mit derjenigen in Anhang V Nr. 5.2.2. gleichwertig wäre, findet sich in den Akten nicht. Auch ist dem Abschluss der Beschwerdeführerin keine Bescheinigung beigefügt, wonach sie während der letzten fünf Jahre vor deren Ausstellung mindestens drei Jahre lang ununterbrochen tatsächlich und rechtmässig die betreffende Tätigkeit ausgeübt hätte (Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Überdies sind die allgemeinen Vorschriften über die erworbenen Rechte

auf Krankenschwestern und Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, nur dann anwendbar, wenn sich die Tätigkeiten nach Art. 23 auf die volle Verantwortung für die Planung, Organisation und Ausführung der Krankenpflege des Patienten erstreckt haben (Art. 33 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Gestützt auf Art. 23 der Richtlinie 2005/36/EG kann der Ausbildungsnachweis der Beschwerdeführerin, entgegen ihrer Ansicht, nicht anerkannt werden.

3.5 Art. 33 der Richtlinie 2005/36/EG regelt besondere erworbene Rechte (oben E. 2.4) von Krankenschwestern und -pflegern für allgemeine Pflege. Dessen Abs. 2 und 3 beziehen sich auf entsprechende polnische Ausbildungsnachweise, für die "ausschliesslich die folgenden Bestimmungen über die erworbenen Rechte Anwendung" finden. Im Einzelnen geht es um das "dyplom licencjata pielęgniarsstwa", das "dyplom pielęgniarki albo pielęgniarki dyplomowanej" und um Ausbildungsnachweise, die durch ein "Bakkalaureat"-Diplom bescheinigt werden. Diese können unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls anerkannt werden. Die Beschwerdeführerin verfügt aber nicht über eines der genannten Diplome, weshalb eine Anerkennung besonderer erworbene Rechte von vornherein nicht möglich ist.

3.6 Die Beschwerdeführerin verfügt über eine Bescheinigung des Landesamtes Brandenburg für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit vom 15. April 2024, die "entsprechend der Richtlinie 2005/36/EG" bescheinigt, dass sie mit Wirkung ab dem 18. Oktober 2023 die unbefristete Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung "Pflegefachfrau" und das Recht auf Ausübung der Tätigkeiten der Pflegefachfrau im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erhalten hat, und dass es sich bei der entsprechenden Urkunde vom 18. Oktober 2023 "um den in Anhang V Punkt 5.2.1. der Richtlinie 2005/36/EG genannten Nachweis für die in Artikel 31 der Richtlinie 2005/36/EG genannte Ausbildung von Krankenschwestern und Krankenpflegern für die allgemeine Pflege" handelt. Weder die Vorinstanz noch die Beschwerdeführerin äussern sich dazu. Bei der deutschen Anerkennung handelt es sich jedoch nicht um eine Berufsqualifikation im Sinne von Art. 3 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG (oben E 2.3), weshalb sie in der Schweiz nicht anerkannt werden kann (Urteile des BVGer B-3445/2024 vom 27. Januar 2025 E. 3.3 und B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.4).

3.7 Der Schluss der Vorinstanz, wonach eine automatische Gleichwertigkeitsanerkennung des Ausbildungsnachweises der Beschwerdeführerin vorliegend nicht möglich und eine Anerkennung nach den allgemeinen

Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG zu prüfen sei, ist nicht zu beanstanden.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin bestreitet im Rahmen des von der Vorinstanz vorgenommenen Vergleichs nach den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG (oben E. 2.5 f.) nicht, dass ihre Ausbildung beziehungsweise ihr Berufsqualifikationsniveau (Sekundarstufe II, Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG) unter dem Qualifikationsniveau liegt, das die Schweiz für den Beruf der Pflegefachfrau (mindestens) fordert (Höhere Fachschule, Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. dazu Urteil des BVGer B-3445/2024 vom 27. Januar 2025 E. 5.4.1). Für die Berufsausübung als Pflegefachfrau oder Pflegefachmann ist in der Schweiz ein Bildungsabschluss als Bachelor of Science in Pflege FH/UH oder als dipl. Pflegefachfrau HF beziehungsweise dipl. Pflegefachmann HF verlangt (Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG). Eine im Beschwerdeverfahren eingereichte Übersetzung vom 31. Januar 2024 einer polnischen Bescheinigung der Stettiner Kammer für Krankenschwestern und Geburtshelferinnen vom 19. Dezember 2023 über die Qualifikationen zur Ausübung des Berufs der Krankenschwester bestätigt, dass die Ausbildung der Beschwerdeführerin auf Sekundarstufe II gemäss Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG anzusiedeln ist.

4.2 Die Beschwerdeführerin stellt weiter die von der Vorinstanz in Anwendung der Richtlinie 2005/36/EG festgestellten Unterschiede nicht infrage. Dazu gehören die Bildungsstufe – ihre Ausbildung erfolgte auf Sekundarstufe II, diese bildet in der Schweiz Zulassungsvoraussetzung für die Ausbildung zur Pflegefachfrau –, die Bildungsdauer – ihre theoretische Ausbildung umfasst 690 Stunden weniger und die praktische Ausbildung 1'123 (recte: 1'125) Stunden weniger als in der Schweiz – sowie die Bildungsinhalte (vgl. die Aufzählung der Inhalte, die der Beschwerdeführerin während ihrer Ausbildung im Vergleich mit der schweizerischen nicht oder nur ungenügend vermittelt wurden, auf S. 5 der angefochtenen Verfügung).

4.3 Die Beschwerdeführerin ist aber der Ansicht, ihre Berufserfahrung und die dabei erworbenen Kompetenzen seien beim ablehnenden Entscheid nicht ausreichend berücksichtigt worden. Sie übe den Beruf seit dem Jahr 1996 ununterbrochen aus und habe 26 Jahre Berufserfahrung, insbesondere in der Pflege von Patienten, der Zusammenarbeit mit Angehörigen, der Erstellung medizinischer Dokumentation und der Vorbereitung

von Patienten auf Operationen sowie in der postoperativen Betreuung. Als Intensivkrankenschwester sei sie an Reanimationen und Intubationen beteiligt gewesen, womit sie ihre praktischen und theoretischen Fähigkeiten auf hohem Niveau habe weiterentwickeln können. Als Anästhesiepflegerin für Kinder und Erwachsene habe sie während vieler Jahre umfassende Kenntnisse in der Betreuung von Patienten während operativer Eingriffe erworben. Dies umfasse auch die Durchführung von lebensrettenden Massnahmen bei operierten Patienten sowie die Betreuung während des Aufwachens aus der Narkose und die anschliessende Überwachung. Damit macht sie geltend, ihre Berufserfahrung kompensiere die von der Vorinstanz festgestellten Ausbildungslücken und rechtfertige eine Anerkennung ihres Ausbildungsnachweises ohne erfolgreiche Absolvierung von Ausgleichsmassnahmen (oben E. 3.5).

4.4 Die Vorinstanz erklärt, es sei schwierig zu erkennen, wie fehlendes Fachwissen aus der Ausbildung im Herkunftsland allein durch Berufspraxis ausgeglichen werden könnte. Erfahrung könne wesentliche Unterschiede und Lücken in der Ausbildung nicht schliessen. Es sei Sache der Gesuchstellenden, die Relevanz ihrer Erfahrung nachzuweisen. Die Berufserfahrung der Beschwerdeführerin in Polen sei nicht umfassend dokumentiert. Die Vorinstanz habe auf die Bescheinigung über den Verlauf der beruflichen Arbeit der Stettiner Kammer für Krankenschwestern und Geburtshelferinnen vom 7. Juni 2023 und die Arbeitszeugnisse des Militärkrankenhauses Stettin abgestellt. Ab dem Jahr 2019 verfüge die Beschwerdeführerin auch über Arbeitserfahrung in Deutschland. Die gesammelte Berufserfahrung liege zum Teil bereits länger zurück. Die Arbeitstätigkeit in Polen und in Deutschland habe in den spezifischen Bereichen Anästhesie und Intensivmedizin stattgefunden. Da Patienten in diesem Setting nur über kurze Zeitdauer gepflegt würden, finde der Kreislauf "Pflegetheorie – Pflegeziele – Pflegemassnahmen – Evaluation" nicht so statt, wie in der allgemeinen Pflege. Auch die Berufskompetenzen könnten gerade in zentralen Bereichen der Pflgetheorie, -intervention und des -prozesses nicht so erlernt und eingeübt werden, wie in der allgemeinen Pflege. Die Ausbildung der Beschwerdeführerin weise massive Lücken auf. Im theoretischen Bereich sei diese rund ein Drittel kürzer gewesen und habe Grundlagenfächer, wie Anatomie, Biologie umfasst, während relevante Inhalte für die Berufsausübung, wie Pflgetheorie, -modelle und -prozess, Kommunikation und Beziehungsgestaltung, Berufsethik, -politik und -recht, Gesundheitsförderung und Vorsorge, Gesundheitssysteme, Palliation, Behinderung, Sterbebegleitung, intra- und interprofessionelle Kommunikation, Führung, Anleitung, Lehrfunktion, Logistik und Administration kaum bis gar nicht

vermittelt worden seien. Die Beschwerdeführerin habe eine Ausbildung auf Sekundarstufe II abgeschlossen, was in der Schweiz notwendige Voraussetzung für das Absolvieren einer Ausbildung zur Pflegefachfrau auf Tertiärniveau bilde. Alle fachrelevanten theoretischen Grundlagen seien auf einem anderen Kompetenzniveau vermittelt worden. Solche theoretischen Lücken könnten kaum nur mit Berufspraxis geschlossen werden und die wenigen, sehr spezifischen Weiterbildungen genügten keinesfalls um der Beschwerdeführerin grundlegende theoretische Kenntnisse auf Tertiärniveau in allen lückenhaften Bereichen zu vermitteln.

4.5 Berufserfahrung ist nach Art. 3 Bst. f der Richtlinie 2005/36/EG die tatsächliche und rechtmässige Ausübung des betreffenden Berufs in einem Mitgliedstaat. Rechtmässige Ausübung bedeutet, dass die Berufserfahrung grundsätzlich in dem Staat erworben worden sein muss, in dem die Ausbildung absolviert wurde. Berufserfahrung in einem anderen Staat, der den Beruf reglementiert, ist grundsätzlich erst nach Anerkennung des Diploms rechtmässig (vgl. Urteile des BVGer B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 5.5 und B-373/2021 vom 30. August 2022 E. 8.1.2). Überdies gilt die Arbeit unter der Aufsicht einer autorisierten Person nicht als tatsächliche und rechtmässige Ausübung des betreffenden Berufs (vgl. Urteil des BVGer B-1553/2022 vom 15. Januar 2024 E. 7.3).

4.6 Berufserfahrung vermag im Anerkennungsverfahren keine Niveauunterschiede in der Ausbildung zu kompensieren (BVGE 2008/27 E. 3.9.1; Urteil des BVGer B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 4.2.2 m.H.). Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird ein ausländisches Diplom oder ein ausländischer Ausweis als "Endresultat" mit dem entsprechenden schweizerischen Titel verglichen (Urteil des BVGer B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 4.2.3). Zeitlich nach dem Diplom oder Ausweis absolvierte Weiterbildungen und Berufserfahrungen stellen für die Anerkennung eines ausländischen Diploms oder Ausweises keine rechtserheblichen Tatsachen dar (Urteil des BVGer B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 4.3 i.f. m.H.) und sind erst im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung betreffend Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen (vgl. Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG; unten E. 4.7).

4.7 Berufspraxis muss im Rahmen der Auflage von Ausgleichsmassnahmen (Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG) geprüft werden. Bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, dem Antragsteller einen Anpas-

sungslehrgang oder eine Eignungsprüfung aufzuerlegen, zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied nach Abs. 4 ganz oder teilweise ausgleichen können (Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG). Abs. 4 von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG präzisiert, dass sich der "wesentliche Unterschied" auf jene Fächer bezieht, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung des Migranten bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung aufweist. Berufserfahrung ist aber nur in seltenen Fällen geeignet, fehlende theoretische Kenntnisse beziehungsweise Bildungslücken auszugleichen; fehlt das entsprechende Fachwissen, ist schwer vorstellbar, wie der Betroffene in der Lage sein soll, diese Kenntnisse in der Praxis umzusetzen (Urteil des BGer 2C_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 5.2).

4.7.1 In Polen war die Beschwerdeführerin in den Jahren 1998 bis 2021 als Krankenschwester tätig, wobei in der "Bescheinigung über den Verlauf der beruflichen Arbeit" der Stettiner Kammer für Krankenschwestern und Geburtshelferinnen vom 7. Juni 2023 Informationen über die konkreten Tätigkeiten und jeweiligen Pensen fehlen. Es ist lediglich ersichtlich, in welchen Institutionen die Beschwerdeführerin in welchen Zeiträumen tätig gewesen ist. Arbeitszeugnisse liegen einzig vom Militärkrankenhaus Stettin vor. Daraus gehen zwar regelmässige Einsätze als Oberkrankenschwester in der Abteilung Anästhesie und Intensivmedizin in den Jahren 2008 bis 2021 hervor, Arbeitspensum und Tätigkeiten werden aber nicht bezeichnet. Im Beschwerdeverfahren reicht die Beschwerdeführerin mehrere Übersetzungen (datiert von Februar 2025, ohne polnische Dokumente) von Bescheinigungen über die Art einzelner Anstellungsverträge sowie geleistete Pensen zu einzelnen beruflichen Tätigkeiten in Polen ein. Ergänzend zu den Informationen, die im vorinstanzlichen Verfahren zur Verfügung standen, geht daraus hervor, dass sie von November 1997 bis Mai 1998, von Februar 2000 bis Januar 2001 und von Juli 2002 bis Februar 2006 Vollzeit tätig gewesen ist. Ihre wöchentliche Arbeitszeit im Zeitraum Juli 2011 bis Juni 2012 betrug 18:57 Std. und im Zeitraum Juli 2012 bis August 2013 28:25 Std. Bei ihrer Anstellung im Militärkrankenhaus Stettin in den Jahren 2008 bis 2021 arbeitete sie wöchentlich 37:55 Std. Nähere Angaben zu den Tätigkeiten fehlen nach wie vor.

4.7.2 Bei der Berufserfahrung in Deutschland handelt es sich gemäss Zeugnis vom 21. Dezember 2023 um einen "Minijob" als "Fachschwester

für Anästhesie" in einer Arztpraxis (Bereich ambulante Anästhesie) im Zeitraum von 2019 bis 2024, wobei die Beschwerdeführerin auch die Logistik und das Bestellwesen für den gesamten Praxisbedarf verantwortet habe. Es fehlen Angaben zum Pensum. Gemäss der erst im Beschwerdeverfahren eingereichten Arbeitsbestätigung vom 18. Februar 2025 war die Beschwerdeführerin in den Jahren 2021 bis 2024 dort tätig, wobei sie im Bereich der Allgemeinanästhesie eingesetzt war, mit Schwerpunkt Kinderanästhesie und Anästhesie bei Patienten mit Mehrfachbehinderung, und die monatliche Arbeitszeit 40 Stunden betrug. Es handelt sich somit um eine geringfügige Beschäftigung, wobei unklar ist, ob die Beschwerdeführerin diese im Jahr 2019 oder 2021 aufgenommen hat. Daneben verfügt die Beschwerdeführerin über Berufserfahrung als Pflegehelferin (während des Anerkennungsverfahrens in Deutschland) ab dem 1. Januar 2023, später als Pflegefachfrau ab dem 18. Oktober 2023 bis zum 15. April 2024 auf einer interdisziplinären Intensivstation. Die Arbeitgeberin hat die Aufgaben der Beschwerdeführerin im Zeugnis aufgezählt. In einer im Beschwerdeverfahren eingereichten Arbeitsbestätigung vom 5. Februar 2025 wird das damalige Pensum mit 100 % ausgewiesen. Im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht reicht die Beschwerdeführerin ein Zeugnis vom 31. Juli 2019 ein, wonach sie im Jahr 2019 vier Monate in einer Seniorenwohn- und Pflegeanlage in Deutschland als Pflegeassistentin gearbeitet und entsprechende Aufgaben übernommen hat.

4.7.3 Erst im Beschwerdeverfahren reicht die Beschwerdeführerin ein Arbeitszeugnis über ihre Berufserfahrung in der Schweiz ein. Demnach war sie im Jahr 2024 knapp neun Monate als "Dipl. Pflegefachfrau HF" mit einem Pensum von 100 % in einem Kantonsspital auf der chirurgischen Station mit Schwerpunkt Allgemein- und Gefässchirurgie tätig. Warum die Arbeitgeberin der Beschwerdeführerin den Titel "Dipl. Pflegefachfrau HF" verwendet, obwohl das Anerkennungsverfahren in der Schweiz noch nicht abgeschlossen ist, bleibt unklar.

4.7.4 Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, bezieht sich die Berufspraxis der Beschwerdeführerin im Wesentlichen auf die Bereiche Anästhesie und Intensivmedizin, mit Ausnahme von 25 Monaten in den Jahren 2015 bis 2017 im Bereich Geburtshilfe. Die Beschwerdeführerin behauptet nichts anderes. Die erst im Beschwerdeverfahren eingereichten Dokumente zu einzelnen beruflichen Tätigen der Beschwerdeführerin in Polen, Deutschland und der Schweiz vermögen an dieser Würdigung der vorhandenen Akten nichts zu ändern, auch wenn weitere Tätigkeitsbereiche, wie die Chirurgie und eine Pflegeinstitution nun belegt sind.

4.7.5 Die Vorinstanz hat auch die polnischen und deutschen Weiterbildungsbescheinigungen (in Polen: 4.5 Monate Anästhesie und Intensivmedizin, 1 Monat Behandlung von Wunden - Dekubitus, 1 Tag EKG; in Deutschland: 1 Tag erweiterte Notfallmassnahmen) gewürdigt und ist dabei zum Schluss gekommen, dass diese nicht geeignet seien, die festgestellten Lücken in der Ausbildung zu kompensieren, was nicht zu beanstanden ist.

4.7.6 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz ihre Erfahrung als Anästhesiepflegerin und als Intensivkrankenschwester berücksichtigt. Vorliegend ist aber mangels gegenteiliger Anhaltspunkte und Nachweise seitens der Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, inwiefern diese praktische Berufserfahrung ihre fehlenden Kenntnisse in den von der Vorinstanz erwähnten Bereichen (oben E. 4.4) kompensieren könnte. Schliesslich gelingt es der Beschwerdeführerin nicht, nachzuweisen, dass sie sich dieses fehlende theoretische Wissen, namentlich im Rahmen von Weiterbildungen, angeeignet hätte. Die Folgerung der Vorinstanz, dass die im Rahmen der aktenkundigen Berufspraxis ausgeübten Tätigkeiten nicht allen in der Schweiz üblichen Kernkompetenzen einer Pflegefachfrau entsprechen, ist nicht zu beanstanden.

4.8 Die Vorinstanz durfte die Anerkennung des polnischen Ausbildungsnachweises der Beschwerdeführerin vom erfolgreichen Absolvieren einer Ausgleichsmassnahme abhängig machen. Die Vorinstanz hat ihr dabei im Einklang mit Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG die Wahl zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Eignungsprüfung ermöglicht.

5.

Die angefochtene Verfügung ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streit Sache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Sie ist auf Fr. 1'000.– festzusetzen. Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Daniel Willisegger

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). 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 beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 2. Juni 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)