



Abteilung II
B-2338/2024

Urteil vom 21. Januar 2025

Besetzung

Richter Daniel Willisegger (Vorsitz),
Richter Jean-Luc Baechler, Richterin Mia Fuchs,
Gerichtsschreiberin Jil Gehmann.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung eines ausländischen Bildungsabschlusses
(Krankenschwester - Medizintechniker;
Bosnien-Herzegowina).

Sachverhalt:**A.**

A.a A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) erhielt am 12. Juni 1989 ein Zeugnis als Krankenschwester – Medizintechniker der medizinischen Mittelschule in Tuzla (sozialistische Republik Bosnien-Herzegowina; nachfolgend auch Bosnien-Herzegowina).

A.b Am 9. Juni 1995 wurde seine Ausbildung in Österreich nach der Absolvierung eines Anpassungslehrganges als dipl. Gesundheits- und Krankenpfleger anerkannt.

B.

B.a Am 17. Februar 2023 stellt der Beschwerdeführer beim Schweizerischen Roten Kreuz (SRK; nachfolgend: Vorinstanz) ein Gesuch um Anerkennung seines Ausbildungsabschlusses als Pflegefachmann.

B.b Mit Schreiben vom 23. März 2023 forderte die Vorinstanz ihn auf, weitere Unterlagen einzureichen.

B.c Der Beschwerdeführer reichte in mehreren Eingaben ergänzende Unterlagen bei der Vorinstanz ein, bis sein Dossier am 9. Oktober 2023 vollständig war.

C.

Mit Teilentscheid vom 29. Februar 2024 hielt die Vorinstanz fest, die Anerkennung der Ausbildung des Beschwerdeführers als Pflegefachmann sei aktuell nicht möglich. Sie begründet dies im Wesentlichen damit, dass die von ihm absolvierte Ausbildung betreffend Dauer und Inhalte wesentliche Lücken im Vergleich zur schweizerischen Ausbildung aufweise. Diese könnten weder durch Berufserfahrung noch die in Österreich absolvierten Weiterbildungen ausgeglichen werden. Für die Anerkennung als Pflegefachmann seien Ausgleichsmassnahmen zu absolvieren. Der Beschwerdeführer habe die Wahl zwischen einem Ausgleichslehrgang Pflege von anderthalb Jahren und einer Eignungsprüfung.

D.

Mit Eingabe vom 17. April 2024 erhob der Beschwerdeführer gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte die Anerkennung seines Ausbildungsabschlusses als Pflegefachmann. Im

Wesentlichen macht er geltend, die Vorinstanz habe seine in Österreich erworbene zusätzliche Berufsqualifikation und Berufserfahrung nicht berücksichtigt, die Ausgleichsmassnahmen seien nicht verhältnismässig und er sei ungleich behandelt worden.

E.

Mit Vernehmlassung vom 13. September 2024 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

F.

Mit Eingabe vom 20. Dezember 2024 reichte der Beschwerdeführer eine freiwillige Stellungnahme ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 f. und Art. 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 137.32]; vgl. Zwischenentscheid des BVGer B-1813/2020 vom 26. Februar 2021 E. 2.2). Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]) und hat 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 wird anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem inländischen Bildungsabschluss nach Artikel 12 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe vom 30. September 2016 (Gesundheitsberufegesetz [GesBG, SR 811.21]) in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation festgelegt ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. a GesBG). Beim Titel Pflegefachfrau/Pflegefachmann handelt es sich um einen Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2 GesBG (Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG).

2.2 Das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen [FZA, SR 0.142.112.681]) ist zu beachten. Die Schweiz hat sich in Anhang III verpflichtet, Diplome, Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gemäss den darin für anwendbar erklärten Rechtsakten der EU anzuerkennen. Zu diesen Rechtsakten gehört die Richtlinie 2005/36/EG, welche mit dem Beschluss Nr. 2/2011 des Gemischten Ausschusses für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (AS 2011 4859 ff.) für anwendbar erklärt wurde (vgl. dazu Urteil des BGer 2C_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.1 f.).

2.3 Die Richtlinie 2005/36/EG gilt für alle Staatsangehörige eines Mitgliedstaates, welche 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).

2.4 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 der 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 im Gebiet der Mitgliedstaaten absolvierten Berufsausbildung ausgestellt worden sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. b-c der Richtlinie 2005/36/EG). Einem Ausbildungsnachweis in diesem Sinne gleichgestellt ist nach Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG 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.

2.5 Für den Beruf der Pflegefachperson ("Krankenschwestern und Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind"), hinsichtlich dessen die Mindestanforderungen an die Ausbildung koordiniert worden sind, sieht die Richtlinie 2005/36/EG das sogenannte sektorale

Anerkennungssystem vor (vgl. Kapitel III [Art. 21 ff.] der Richtlinie 2005/36/EG ["Anerkennung auf der Grundlage der Koordinierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung"]). Sofern Pflegefachpersonen im Besitz eines in Anhang V Ziff. 5.2.2 aufgelisteten Ausbildungsnachweises sind, erfolgt die Gleichwertigkeitsanerkennung in einem anderen Mitgliedstaat grundsätzlich automatisch (vgl. insb. Art. 21 Abs. 1 und Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG). In Anhang V Ziff. 5.2.2 ist für jeden Mitgliedstaat aufgeführt, welche Ausbildungsnachweise für Pflegefachpersonen dem sektoralen Anerkennungssystem unterstellt sind, welche Stelle diese ausstellt und wie die offizielle Berufsbezeichnung im jeweiligen Mitgliedstaat lautet (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.3.2.1 m.w.H.).

2.6 Sind die Voraussetzungen für eine automatische Anerkennung nicht erfüllt, gelangen subsidiär die Regeln über die allgemeine Anerkennung von Ausbildungsnachweisen zur Anwendung (sog. allgemeines Anerkennungssystem gemäss Kapitel I [Art. 10 ff.] der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. ASTRID EPINEY, Zur Diplomanerkennung im Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, Jusletter vom 15. März 2021, Rz. 37). Im Rahmen des allgemeinen Anerkennungsregimes kann der Aufnahmemitgliedstaat die Qualifikation des Antragstellers sowohl formell als auch materiell überprüfen. Die Behörde hat dabei die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises zu überprüfen. Hierzu hat der Antragsteller der Behörde die nötigen Unterlagen zu liefern (vgl. Art. 50 der Richtlinie 2005/36/EG; Urteile des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.3.2.2 und B-4060/2019 vom 11. November 2019 E. 3.3). Die Anerkennungsbedingungen sind in Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG geregelt.

2.7 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, so 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 ein divergierender Tätigkeitsbereich sein (Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.3.2.3 m.w.H., B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 5.1 und B-4060/2019 vom 11. November 2019 E. 3.3).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe die höchste Ausbildung im Pflegeberuf in der ehemaligen sozialistischen Republik Bosnien-Herzegowina abgeschlossen. Die Vorinstanz habe bei der Prüfung der vierjährigen Ausbildung zu Unrecht Stunden nicht angerechnet. Seine Ausbildung aus den Jahren 1985-1989 weise keine Lücken auf und sei in Österreich anerkannt. Zudem sei die gleiche Ausbildung seiner Kollegen als Pflegefachmann in der Schweiz anerkannt worden, ohne eine zweijährige Ausgleichsmassnahme absolvieren zu müssen. Er habe die Kompetenzen und Fähigkeiten als Pflegefachmann nachgewiesen. Ausgleichsmassnahmen seien nicht erforderlich, da er die für die Berufsausübung notwendigen Kompetenzen im Rahmen der langjährigen Berufstätigkeit erworben habe. Das Vorgehen der Vorinstanz führe zu einer Benachteiligung aller älteren Berufstätigen, da man nicht die heutige Ausbildung mit derjenigen vor 40 Jahren vergleichen könne. Berufe würden sich weiterentwickeln; dies habe auch er getan und stets Weiterbildungen besucht und praktisch gearbeitet.

3.2 Die Vorinstanz führt demgegenüber aus, es sei korrekt, dass sie vom Beschwerdeführer 1989 erworbene Zeugnis als Krankenschwester – Medizintechniker mit den aktuell in der Schweiz erforderlichen Ausbildungen zum Pflegefachmann verglichen habe. Denn im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens vergleiche das SRK die ausländischen Berufsqualifikation mit den schweizerischen Berufsabschlüssen, die im Berufsverzeichnis der beruflichen Grundbildung oder der höheren Berufsbildung aufgeführt sind. Die Berufsqualifikation des Beschwerdeführers sei das 1989 erworbene Zeugnis als Krankenschwester – Medizintechniker. Die österreichische Anerkennung könne der Beschwerdeführer in der Schweiz nicht anerkennen lassen, da es sich dabei nicht um eine Berufsqualifikation handle. Es sei richtig, dass der Vergleich gestützt auf die Leistung vorgenommen werde, welche der Beschwerdeführer im Rahmen seiner Ausbildung zum medizinischen Techniker erworben habe. Die dem Beschwerdeführer in seiner Ausbildung vermittelten Inhalte würden sich deutlich von den Inhalten einer Ausbildung zum Pflegefachmann in der Schweiz unterscheiden, was zu einer Einordnung auf unterschiedlichen Niveaus führe. Berufserfahrung und Ausgleichsmassnahmen, die im Hinblick auf eine ausländische Anerkennung absolviert worden seien, seien als Weiterbildung zu betrachten und bei der Festlegung der Ausgleichsmassnahmen im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 5 Richtlinie 2005/36/EG zu berücksichtigen. Der Beschwerdeführer

übersehe, dass fehlende theoretische Kenntnisse kaum durch Berufserfahrung erworben würden. Seine Ausbildung entspreche in etwa der Ausbildung zum Fachmann Gesundheit (FAGE), welche das Mitwirken in überschaubaren Situationen und Standardarbeitsweisen im engen patientenbezogenen Kontext umfasse, also das Ausführen der Pflege auf Anordnung und unter pflegfachlicher Führung und Verantwortung. Die Ausbildung des Beschwerdeführers weise insbesondere theoretische Lücken (Pflegetheorie, Datensammlung und Pflegeanamnese, Pflegeintervention, Berufsethik, -politik, -recht, Gesundheitsförderung und Vorsorge etc.) auf, welche durch seine Berufserfahrung insbesondere im Bereich Akutpflege, auch wenn sie langjährig ist, nicht geschlossen werden könnten. Bei der theoretischen Ausbildung, die der Beschwerdeführer für seine Anerkennung in Österreich absolvieren musste, handle es sich um sehr spezifische Ausgleichsmassnahmen, die vom Inhalt her nicht geeignet seien, die festgestellten Unterschiede im Bereich der Theorie auszugleichen. Es sei somit erforderlich, dass der Beschwerdeführer eine theoretische Zusatzausbildung absolviere und die in der Zusatzausbildung erworbenen Kenntnisse in der Praxis umsetze und anwende. Der Umfang von 600 Stunden theoretischer Ausbildung und ein Anpassungslehrgang von 12 Monaten scheine in Bezug auf die Lücken angemessen. Alternativ könne der Beschwerdeführer eine Eignungsprüfung ablegen, um nachzuweisen, dass er über die erforderlichen Kenntnisse für die Berufsausübung in der Schweiz verfüge.

Der Beschwerdeführer habe richtigerweise festgestellt, dass das SRK bis im Jahr 2018 die Anerkennung des Ursprungsdiploms in einem Mitgliedstaat so berücksichtigt habe, dass der in der Anerkennung ausgewiesene Beruf mit der Schweizer Ausbildung verglichen wurde. Das habe dazu geführt, dass viele Gesuche von Personen mit Ausbildung auf der Sekundarstufe II direkt anerkannt wurden, wenn diese über die Anerkennung als Pflegefachmann in einem EU-Mitgliedstaat verfügten. Wie bereits erläutert, stelle die Anerkennung jedoch keine Berufsqualifikation im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG dar. Im Laufe des Jahres 2018 habe das SRK seine alte und falsche Praxis diesbezüglich korrigiert. Diese sei mit dem Schweizer Recht und den anwendbaren EU-Normen nicht nur vereinbar, sondern entspreche der ratio legis dieser Normen besser. Das Vorgehen im Anerkennungsverfahren des Beschwerdeführers entspreche der heute geltenden Praxis des SRK und beruhe auf einer zulässigen Praxisänderung. Eine Ungleichbehandlung im Rechtssinne liege daher nicht vor.

4.

4.1 Für die Ausübung des Pflegefachfrau-/Pflegefachmannberufes ist der Abschluss "Bachelor of Science in Pflege FH/UH" oder "dipl. Pflegefachfrau/Pflegefachmann HF" erforderlich (Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG). Darüber hinaus muss die gesuchstellende Person für die Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung vertrauenswürdig sein sowie physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten und eine Amtssprache des Kantons beherrschen, für den die Bewilligung beantragt wird (Art. 12 Abs. 1 Bst. b und c GesBG). Beim Beruf der Pflegefachfrau beziehungsweise des Pflegefachmannes handelt es sich um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit (vgl. Liste dieser Tätigkeiten unter: <www.sbf.admin.ch>, zuletzt abgerufen am 19. Dezember 2024).

Der Beschwerdeführer ist Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates (Österreich) und schloss 1989 in einem Drittstaat (Bosnien-Herzegowina) seine Krankenpflegeausbildung ab. Er verfügt über das entsprechende bosnisch-herzegowinische Diplom. Dieses wurde 1995 in Österreich nach bestandener Ausgleichsmassnahme anerkannt, womit er die Erlaubnis erhielt, in Österreich die Berufsbezeichnung "dipl. Gesundheits- und Krankenpfleger" zu führen. Der Beschwerdeführer verfügt unbestrittenermassen über mehr als drei Jahre Berufserfahrung in Österreich. Demzufolge gelangen die Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung zur Anwendung (vgl. E. 2.4 hiervor).

Der Beschwerdeführer hat 1989 in Bosnien-Herzegowina ein Diplom als Krankenschwester – Medizintechniker erworben. Bosnien-Herzegowina ist kein Mitgliedstaat der Europäischen Union beziehungsweise war kein Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft. Der Beschwerdeführer ist Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates (Österreich). Sein Ausbildungsabschluss wurde in Österreich anerkannt und er kann mehr als drei Jahre Berufserfahrung im Anerkennungsland nachweisen. Er beantragt die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines bosnischen Ausbildungsnachweises mit dem schweizerischen Abschluss als Pflegefachmann. Die Richtlinie 2005/36/EG ist demnach anwendbar (vgl. E. 2.4 hiervor).

4.2 Der Beschwerdeführer führt aus, die bescheinigte Anerkennung in Österreich und die erworbene Berufserfahrung seien bereits geeignet, seine Qualifikation nachzuweisen. Er geht davon aus, dass die Berufsbezeichnung "dipl. Gesundheits- und Krankenpfleger" eine automatische Anerkennung des österreichischen Befähigungsnachweises zur Folge habe.

Demgegenüber hat die Vorinstanz das Drittstaatsdiplom als Qualifikationsnachweis geprüft, Bildungslücken festgestellt und geprüft, inwieweit jene durch die geltend gemachten Ausgleichsmassnahmen in Österreich sowie die Berufspraxis und die Weiterbildungen gefüllt würden.

4.2.1 Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG sind "Berufsqualifikationen" Qualifikationen, die durch einen Ausbildungsnachweis, einen Befähigungsnachweis nach Art. 11 Bst. a Ziffer i und/oder Berufserfahrung nachgewiesen werden. "Ausbildungsnachweise" sind nach Bst. c Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise, 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. Nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b der Richtlinie 2005/36/EG müssen die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt worden sein und bescheinigen, dass das Berufsqualifikationsniveau des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Art. 11 liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert. Darunter sind die von Art. 11 Bst. a-e der Richtlinie 2005/36/EG erfassten Zeugnisse und Diplome zu verstehen, vorausgesetzt, dass sie im Rahmen des Bildungssystems des ausstellenden Mitgliedsstaates erworben wurden. Diese Einordnung lässt sich auch aus der systematischen Verknüpfung von Art. 3 Abs. 1 Bst. b mit Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG ableiten: Würde die Anerkennung durch einen Mitgliedstaat selbst unter den Begriff des Ausbildungsnachweises fallen, so wäre die Gleichstellungsregelung für Drittstaatsdiplome (Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG), soweit sie ihrerseits an den drittstaatlichen Ausbildungsnachweis anknüpft, obsolet (siehe zum Ganzen Urteil des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 3.3.1 m.w.H.).

4.2.2 Demnach stellt die durch einen Mitgliedstaat bescheinigte Anerkennung eines Drittstaatsdiploms – wie vorliegend die in Österreich verliehene Berufsausübungsbewilligung mit der Erlaubnis, die Berufsbezeichnung "dipl. Gesundheits- und Krankenpfleger" zu führen – keine Berufsqualifikation im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG dar; dies gilt auch für den in diesem Mitgliedstaat absolvierten Anpassungslehrgang (vgl. Urteile des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 3.3.1 m.w.H. und B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.4). Soweit der Beschwerdeführer davon ausgeht, die Berufserfahrungen würden für den Nachweis der Qualifikation ausreichen, ist an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs-

gerichts festzuhalten, wonach die Berufserfahrung im Anerkennungsverfahren keine Niveauunterschiede in der Ausbildung kompensieren kann (vgl. BVGE 2008/27 E. 3.9.1; Urteile des BVGer B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.4, B-6201/2011 vom 6. März 2013 E. 7.1 und B-4624/2009 vom 4. Oktober 2010 E. 7.7.3). Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie erwähnt zwar die Berufsqualifikation, der aber ausserhalb des – für den Beruf der Pflegefachpersonen nicht einschlägigen – Kapitels II (Art. 16 ff. der Richtlinie 2005/36/EG) als selbständiger Qualifikationsnachweis kaum praktische Bedeutung zukommt (vgl. Urteil des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 3.3.3; FRÉDÉRIC BERTHOUD, *La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse – Union européenne*, 2016, S. 94 f.).

4.2.3 Die Vorinstanz hat demnach den Ausbildungsnachweis aus der ehemaligen sozialistischen Republik Bosnien-Herzegowina (Diplom der medizinischen Mittelschule in Tuzla vom 12. Juni 1989) zu Recht als Qualifikationsnachweis im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG geprüft. Die Voraussetzungen für eine automatische Anerkennung sind nicht erfüllt, zumal der Beschwerdeführer auch keinen österreichischen Nachweis nach Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG vorgelegt hat. Wie erwähnt, ist in Anhang V Ziff. 5.2.2 für jeden Mitgliedstaat aufgeführt, welche Ausbildungsnachweise für Pflegefachpersonen dem sektoralen Anerkennungssystem unterstellt sind, welche Stelle diese ausstellt und wie die offizielle Berufsbezeichnung im jeweiligen Mitgliedstaat lautet (vgl. E. 2.5). Für Österreich müsste ein Ausbildungsnachweis "Diplom als dipl. Gesundheits- und Krankenpfleger" respektive "Diplom als dipl. Krankenpfleger" der Schule für allgemeine Gesundheits- und Krankenpflege respektive der allgemeinen Krankenpflegeschule mit der Berufsbezeichnung "dipl. Krankenpfleger" vorliegen, was nicht der Fall ist.

Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird ein ausländisches Diplom oder ein ausländischer Ausweis als "Endresultat" mit dem entsprechenden schweizerischen Titel verglichen. Zeitlich nach dem Diplom oder Ausweis absolvierte Weiterbildungen und Berufserfahrungen stellen für die Anerkennung eines ausländischen Diploms oder Ausweises keine rechtserheblichen Tatsachen dar (vgl. Urteile des BVGer B-6408/2009 vom 7. Oktober 2010 E. 4.8, B-6201/2011 vom 6. März 2013 E. 7.1 und B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 4.3) und sind erst im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung betreffend Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen (vgl. Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG).

4.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe bei ihrem Vergleich 2400 Stunden Praktika nicht berücksichtigt. Anlässlich seiner Ausbildung in Bosnien habe er 700 Stunden Praktika absolviert und für die Anerkennung in Österreich habe er weitere zwei Jahre lang die Schule besucht, wobei er ebenfalls theoretische und praktische Erfahrungen gesammelt habe. Die Vorinstanz hält dazu fest, dass in der von der Schule ausgestellten Ausbildungsbestätigung keine Angaben zu absolvierten Praktika in der Ausbildung des Beschwerdeführers aufgeführt seien. Der Nachweis über die absolvierte Praktikantenzeit, die üblicherweise nach Abschluss der Ausbildung und vor der Fachprüfung absolviert werde, habe wegen des damals herrschenden Krieges nicht absolviert werden können. Die praktische Ausbildung sei daher 2700 Stunden kürzer gewesen als es die schweizerische Ausbildung verlange.

4.3.1 Wenn die Anerkennungsvoraussetzungen gestützt auf Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG erfüllt sind, muss unter anderem geprüft werden, ob sich die vom Gesuchsteller absolvierte Ausbildung auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die vom Ausbildungsnachweis im Inland abgedeckt werden (Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG). Es muss sich um Fächer handeln, deren Kenntnisse für die Berufsausübung wesentlich sind und bei denen sich die vom Antragsteller absolvierte Ausbildung hinsichtlich der Dauer oder des Inhalts stark von der im Aufnahmemitgliedstaat beantragten Ausbildung unterscheidet (Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG). Weiter ist zu überprüfen, ob die Differenz zwischen der nachgewiesenen Ausbildungsdauer und der im Aufnahmestaat geforderten Ausbildungsdauer nicht mehr als ein Jahr beträgt (Art. 14 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG). Werden wesentliche Unterschiede in der Ausbildung festgestellt, kann der Aufnahmemitgliedstaat vom Gesuchsteller Ausgleichsmassnahmen in Form eines höchstens dreijährigen Anpassungslehrganges oder einer Eignungsprüfung verlangen (Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Diese Ausgleichsmassnahmen müssen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen (Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG).

4.3.2 Der Erwerb des Ausbildungsabschlusses als Pflegefachfrau/Pflegefachmann setzt in der Schweiz eine dreijährige Ausbildung voraus. Dies entspricht insgesamt 5400 Stunden. Davon sind circa 2700 theoretisch-praktische Ausbildung und circa 2700 Stunden klinische Praktika (vgl. Rahmenlehrplan "dipl. Pflegefachfrau/Pflegefachmann HF" vom 24. September 2021 Ziff. 5.4, <www.sbfi.admin.ch> > Bildung > Höhere Berufsbildung > Höhere Fachschulen > Rahmenlehrpläne > Berufsverzeichnis,

zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2024). Personen mit einem Ausbildungsabschluss auf der Sekundarstufe II als Fachfrau/Fachmann Gesundheit können je nach Bildungsanbieter bereits erbrachte Bildungsleistungen angerechnet werden, womit die Ausbildung gegebenenfalls in zwei Jahren absolviert werden kann (vgl. angefochtene Verfügung, S. 3). Die Ausbildung des Beschwerdeführers betrug 2066 Stunden (Akten Vorinstanz 3d). In der von der medizinischen Mittelschule Tuzla ausgestellten Ausbildungsbestätigung sind keine Angaben zu absolvierten Praktika aufgeführt. Die vom Beschwerdeführer vorgebrachten 700 Stunden Praktika waren nicht Teil seiner Ausbildung in Bosnien-Herzegowina, sondern Teil der österreichischen Anerkennungsmassnahmen (Akten Vorinstanz 3f, S. 2) und sind daher zusammen mit der Berufspraxis im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung der Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen (vgl. E. 5). In den Akten finden sich keine weiteren Belege zu vom Beschwerdeführer absolvierte Praktika. Insgesamt ist die Ausbildung des Beschwerdeführers 3334 Stunden und damit circa 2/3 kürzer gewesen, als es die schweizerische Ausbildung verlangt. Demnach ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen für eine Anerkennung in Bezug auf die Bildungsdauer nicht erfüllt sind.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass keine Ausgleichsmassnahmen erforderlich seien, da er für die Berufsausübung notwendigen Kompetenzen im Rahmen der langjährigen Berufstätigkeit und während entsprechenden Weiterbildungen erworben habe, und macht damit sinngemäss eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips geltend. Die Vorinstanz kommt demgegenüber zum Schluss, dass der Beschwerdeführer seit seinem Abschluss in Bosnien-Herzegowina keine umfassende und grundlegende Weiterbildung auf Tertiärstufe absolviert habe, welche den gesamten Pflegebereich abdecke und ihm die erforderlichen theoretischen Kenntnisse vermittelt hätte. Auch seine Berufserfahrung sei nicht geeignet, die festgestellten Ausbildungslücken auszugleichen. Es sei somit erforderlich, dass der Beschwerdeführer eine theoretische Zusatzausbildung absolviere und die erworbenen Kenntnisse in der Praxis umsetze und anwende.

5.2 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, Ausgleichsmassnahmen zu auferlegen, zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland

erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied ganz oder teilweise ausgleichen können (Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BGer 2C_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 3.4). Der in Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerte Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen eines im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als verhältnismässig im engeren Sinn erweist (vgl. BGE 140 I 2 E. 9.2.2; Urteile des BGer 1C_181/2019 vom 29. April 2020 E. 5.3 [nicht publiziert in BGE 147 I 103] und 1C_241/2019 vom 19. August 2019 E. 5.1).

5.3 Die Vorinstanz ordnet alternativ einen Anpassungslehrgang von 12 Monaten (bei einem Pensum von 80-100%) verbunden mit einer Zusatzausbildung von circa 600 Stunden oder eine die beruflichen Kenntnisse betreffende Eignungsprüfung an. Sie erwog, damit könnten die festgestellten Ausbildungsunterschiede und die kürzere Ausbildungsdauer ausgeglichen werden. Der angeordnete Anpassungslehrgang unterschreitet damit den Umfang der erwähnten Ausbildung zur Pflegefachfrau beziehungsweise zum Pflegefachmann für Personen mit dem schweizerischen Abschluss als Fachmann Gesundheit (zwei Jahre in Vollzeit) deutlich (vgl. E. 4.3.2). Die Vorinstanz führt aus, dass sowohl der theoretische Teil der Ausbildung des Beschwerdeführers als auch die Praktikazeit wesentlich kürzer ausfielen als beim schweizerischen Referenzabschluss. Sie zeigt detailliert auf, welche Bildungsinhalte im Vergleich zur schweizerischen Ausbildung Pflegefachfrau/Pflegefachmann fehlen. Der Beschwerdeführer wendet dagegen nichts Konkretes ein.

5.4 Der Beschwerdeführer macht geltend, zusätzliche Weiterbildungen absolviert zu haben. Als Beleg dafür verweist er auf verschiedene Urkunden. Es handelt sich dabei um die Teilnahmebestätigungen der VAMED Akademie (Vorakten act. 3I). Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern diese (E-Learning)-Module geeignet sein sollten, die festgestellten Ausbildungsunterschiede auszugleichen. Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass es sich um kurze und oft sehr spezifische Weiterbildungen handelt, die weder vom Umfang noch vom Inhalt her geeignet sind, die festgestellten Lücken zu schliessen. Weiter hat der Beschwerdeführer für seine Anerkennung in Österreich an der Schule für Gesundheits- und Krankenpflege, St. Pölten eine theoretische und praktische Ergänzungsausbildung absolviert (Vorakten act. 3f). Der theoretische Teil belief sich auf 300 Stunden, der praktische Teil auf den Fachabteilungen Chirurgie und Medizin 704 Stunden. Diese

zusätzlichen Stunden können die kürzere Ausbildung aber nur teilweise kompensieren, da die im Rahmen der Ergänzungsausbildung besuchten Fächer (Röntgen- und Isotopenkunde, Strahlenschutz, Mikrobiologie, Ernährungslehre, Chirurgie und Innere Medizin etc.; vgl. Vorakten act. 3f) vom Inhalt her nicht geeignet sind, die festgestellten Ausbildungslücken (Pflegetheorie, Datensammlung und Pflegeanamnese, Organisation und Führung, Berufsethik, -politik, -recht etc.; angefochtene Verfügung, S. 5) zu schliessen. Die Differenzen zwischen der Ausbildung auf Sekundarstufe II und der höheren Ausbildung zum Pflegefachmann bleiben somit bestehen.

5.5 Der Beschwerdeführer verweist auf seine jahrelange Berufserfahrung in Österreich und der Schweiz. Die Rehaklinik Zihlschlacht, Zihlschlacht attestiert dem Beschwerdeführer mit ihrer Arbeitsbestätigung, zwei Monate (1. September 2022 bis 30. November 2022) als Pflegefachmann gearbeitet zu haben (Beschwerdeführer act. 3). Die Senevita Giesserei, Arbon bescheinigt ihm mit Arbeitszeugnis vom 29. November 2024, zwischen dem 1. Dezember 2022 und dem 28. November 2024 als Pflegefachmann mit ausländischem Diplom angestellt gewesen zu sein (Beschwerdeführer act. 2.1). Da der Beschwerdeführer in der Schweiz nicht über eine Anerkennung als Pflegefachmann verfügt, gilt diese Berufserfahrung nicht als tatsächlich und rechtmässig nach Art. 3 Abs. 1 Bst. f der Richtlinie 2005/36/EG (vgl. Urteile des BVGer B-5437/2020 vom 20. Juli 2022 E. 10.1 und B-3864/2022 vom 14. März 2023 E. 3.4).

Die eingereichte Dienstzeitbestätigung aus Österreich bescheinigt, dass der Beschwerdeführer vom 1. Juli 1995 bis zum 7. Oktober 2020 am Universitätsklinikum St. Pölten in der medizinischen Notfallambulanz, der Urologie und einer interdisziplinären Entlassungsstation als dipl. Gesundheits- und Krankenpfleger tätig war (Vorakten act. 3k). Die dazugehörige Stellenbeschreibung des Landeskrankenhauses St. Pölten nimmt keinen Bezug auf die Funktion des Beschwerdeführers, sondern führt vielmehr allgemeine Anforderungen, Verantwortungsbereiche und Tätigkeiten eines dipl. Gesundheits- und Krankenpflegers auf.

Weder macht der Beschwerdeführer konkret geltend, noch ist ersichtlich, inwiefern er durch diese praktischen Tätigkeiten Kompetenzen in den von der Vorinstanz als lückenhaft monierten Bereichen hätte erlangen können. Die Berufspraxis beschränkt sich mehrheitlich auf die Akutpflege, was dazu führt, dass unmöglich alle theoretischen Lücken des Beschwerdeführers geschlossen werden konnten. Denn laut dem Rahmenlehrplan stellt der Schweizer Bildungsgang sicher, dass die Studierenden die Kompetenzen

erwerben, die sie befähigen, in allen Berufsfeldern der Pflege die Verantwortung für den Pflegeprozess zu übernehmen. Entsprechend weist die Ausbildung des Beschwerdeführers theoretische Lücken auf, die sich auf alle diese unterschiedlichen Berufsfelder der Pflege beziehen, wie z.B. die Pflege in der Psychiatrie oder die Langzeitpflege. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Berufserfahrung nicht per se die Vermittlung theoretischer Kenntnisse im Rahmen der Ausbildung zu ersetzen vermag (Urteile des BVGer B-6135/2023 vom 24. Mai 2024 E. 5.2.3 und B-4821/2023 vom 8. März 2024 E. 5.2.3). Es ist festzuhalten, dass die Vorinstanz die Berufserfahrung des Beschwerdeführers insofern bereits berücksichtigt, als sie davon ausging, dieser sei aufgrund seiner Praxis grundsätzlich in der Lage, an einem Ausgleichslehrgang gewinnbringend teilzunehmen oder alternativ eine Eignungsprüfung abzulegen. Inwiefern die Würdigung der Berufserfahrung darüber hinaus zum Schluss führen müsste, die angeordneten Ausgleichsmassnahmen seien unverhältnismässig, ist nicht ersichtlich.

5.6 Die Ausgleichsmassnahmen in Form eines 12-monatigen Anpassungslehrganges kombiniert mit einer Zusatzausbildung von circa 600 Stunden respektive eine Eignungsprüfung sind als geeignet zu qualifizieren, die festgestellten Ausbildungslücken des Beschwerdeführers zu schliessen. Wie eben dargelegt, kann selbst seine Praxiserfahrung diese Lücken nicht beheben. Da Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen im Fall eines wesentlichen Unterschieds im Ausbildungsinhalt vorsieht, erweist sich deren Anordnung als von Rechts wegen erforderlich. Weniger einschneidende Alternativen sind nicht ersichtlich. Schliesslich sind die angeordneten Ausgleichsmassnahmen verhältnismässig im engeren Sinn. Angesichts des gewichtigen betroffenen öffentlichen Interesses der öffentlichen Gesundheit und unter Berücksichtigung des weiten Beurteilungsspielraums der Vorinstanz ist insgesamt von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen auszugehen.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Rechtsgleichheitsprinzips, da die Ausbildungsabschlüsse vieler seiner Kollegen, welche dieselbe Ausbildung absolviert hätten, problemlos beziehungsweise ohne Ausgleichsmassnahmen anerkannt worden seien. Dies gelte sogar für einen Kollegen, der dieselbe Schule wie er besucht habe.

6.2 Das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV verpflichtet einerseits die Behörden, gleiche Sachverhalte mit identischen relevanten Tatsachen gleich zu beurteilen, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung (vgl. BGE 140 I 201 E. 6.5.1 und 136 I 345 E. 5). Andererseits kann aber auch ein Erlass das Rechtsgleichheitsgebot verletzen, wenn er nämlich Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, oder er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. BGE 136 I 1 E. 4.1). Eine Diskriminierung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV liegt vor, wenn eine Person allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt wird, ungleich behandelt wird (vgl. BGE 139 I 292 E. 8.2.1).

6.3 Der Beschwerdeführer bringt in keiner Weise substantiiert vor, inwiefern es sich um vergleichbare Sachverhalte handeln soll. Beispielsweise ist nicht bekannt, wann die Anerkennungen der Ausbildungsabschlüsse seiner Kollegen stattgefunden haben. Nach den Ausführungen der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass diese Anerkennungen vor 2018 erfolgt sind (vgl. Vernehmlassung, S. 7 f.). Selbst wenn eine tatsächliche Ungleichbehandlung auszumachen wäre, läge aufgrund der gerechtfertigten und angezeigten Änderung der Verwaltungspraxis im Jahre 2018 zum Zeitpunkt der vorliegend zu beurteilenden Gesuchstellung vom 17. Februar 2023 keine Verletzung von Art. 8 BV vor (vgl. BGE 145 II 270 E. 4.5.5).

7.

Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Anerkennung der Gleichwertigkeit des vom Beschwerdeführer erworbenen Drittstaatsdiploms mit der schweizerischen Ausbildung zur Pflegefachfrau beziehungsweise zum Pflegefachmann verweigert hat und davon abhängig macht, dass der Beschwerdeführer die zur Bedingung gemachten Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviert. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens ist der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Kosten sind in Anwendung der gesetzlichen Bemessungsfaktoren (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE) auf Fr. 1'000.– festzusetzen.

9.

Ausgangsgemäss 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 dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, 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

Jil Gehmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. 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: 29. Januar 2025

Zustellung erfolgt an:

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