



---

Abteilung II  
B-3445/2024

## Urteil vom 27. Januar 2025

---

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),  
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter Daniel Willisegger,  
Gerichtsschreiber Gabriel Schaub.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,

Gegen

**Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),**  
Anerkennung Ausbildungsabschlüsse,  
Werkstrasse 18, Postfach, 3084 Wabern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Anerkennung eines ausländischen Ausbildungsabschlusses  
(Krankenschwester/Medizintechnikerin Kroatien).

**Sachverhalt:****A.**

A. \_\_\_\_\_ (Beschwerdeführerin) erlangte am (Datum) ihre Bescheinigung als "*medicinska sestra – medicinski tehničar*" (Krankenschwester - Medizintechnikerin) vom Ministerium für Gesundheit und Sozialfürsorge der Republik Kroatien, nachdem sie die Praktikantenzeit erfolgreich beendet und die Fachprüfung bestanden hatte.

**B.**

Am (Datum) wurde sie als Gesundheits- und Krankenpflegerin in Deutschland anerkannt.

**C.**

Mit Verfügung vom 10. November 2020 wurde die Ausbildung in der Schweiz vom Schweizerischen Roten Kreuz (Vorinstanz) als Fachfrau Gesundheit anerkannt.

**D.**

**D.a** Die Beschwerdeführerin hat am 11. Oktober 2023 bei der Vorinstanz ein Gesuch um Anerkennung als Pflegefachfrau aufgrund ihres am 2. März 2006 erhaltenen Zeugnisses eingereicht.

**D.b** Mit Teilentscheid vom 30. April 2024 entschied die Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolvieren müsse, damit die Anerkennung als Pflegefachfrau vorgenommen werden könne.

**E.**

Mit Schreiben vom 29. Mai 2024 erhob die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz. Sie beantragt, die Anerkennung ihres Ausbildungsnachweis ohne Ausgleichsmassnahme, eventualiter sei ein Lehrgang von maximal einem Monat anzuordnen.

**F.**

Mit Verfügung vom 3. Juni 2024 und mittels Formular gemäss dem Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland (SR 0.172.030.5; nachfolgend EÜZV94) wurde die in Deutschland wohnhafte Beschwerdeführerin aufgefordert,

einen Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'300.– zu leisten. Der Kostenvorschuss wurde innert Frist bezahlt.

#### **G.**

In ihrer Vernehmlassung vom 30. August 2024 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Diese wurde der Beschwerdeführerin wiederum mittels Formular EÜZV94 zugestellt. Sie liess sich nicht mehr dazu vernehmen.

#### **H.**

Auf die einzelnen Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird – soweit sie sich als entscheidungswesentlich erweisen – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Der Teilentscheid der Vorinstanz vom 5. Oktober 2023 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 33 Bst. h VGG; Urteil des BVer B-1023/2023 vom 17. Juni 2024 E. 1 m.w.H.). Es liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor.

**1.2** Die Beschwerdeführerin hat am Vorverfahren teilgenommen und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert, zumal sie auch ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung bzw. Änderung geltend zu machen vermag (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

## 2.

**2.1** Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden (Art. 49 VwVG).

**2.2** Die Vorinstanz verfügt bei der Anerkennung einer ausländischen Ausbildung und der damit möglicherweise verbundenen Anordnung von Ausgleichsmassnahmen über besonderes Fachwissen. Sie vermag diese daher sachgerechter zu beurteilen als das Bundesverwaltungsgericht. Insofern ist ihr ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu belassen, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Das Bundesverwaltungsgericht weicht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Es korrigiert nur unangemessene Entscheidungen, überlässt der Vorinstanz aber die Wahl zwischen mehreren angemessenen Lösungen (vgl. BGE 133 II 35 E. 3 und 131 II 680 E. 2.3.2; Urteile des BVGer B-4821/2023 vom 8. März 2024 E. 2.2; B-4468/2021 vom 22. August 2022 E. 2.3; B-2923/2020 vom 17. März 2022 E. 2.2 und B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 4.1 i.f. und 4.3; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. A., 2022, Rz. 2.154).

## 3.

**3.1** Das am 1. Februar 2020 in Kraft getretene Gesundheitsberufegesetz vom 30. September 2016 (GesBG, SR 811.21) legt zum Zweck der im Interesse der öffentlichen Gesundheit liegenden Qualitätssicherung national einheitliche Anforderungen an die Ausbildung und die Ausübung der Gesundheitsberufe fest (Art. 1 GesBG; Botschaft zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe vom 18. November 2015, BBl 2015 8715, 8716). Als solcher Gesundheitsberuf gilt unter anderem die Tätigkeit einer Pflegefachfrau (Art. 2 Abs. 1 Bst. a GesBG). Die Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen im Geltungsbereich des GesBG wird durch Art. 10 GesBG normiert (Art. 2 Abs. 2 Bst. c GesBG; BBl 2015 8715, 8716 f. und 8746; Urteil des BVGer B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 3.3.1 m.H.). Gemäss dieser Bestimmung wird ein ausländischer Bildungsabschluss anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem inländischen Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2 GesBG – für Pflegefachfrauen und -männer ein

Abschluss als "Bachelor of Science in Pflege FH/UH" oder als "dipl. Pflegefachfrau HF" bzw. "dipl. Pflegefachmann HF" (Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG) – in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation festgelegt ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. a GesBG) oder im Einzelfall nachgewiesen wird anhand von Bildungsstufe, -inhalt, -dauer und im Bildungsgang enthaltenen praktischen Qualifikationen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b GesBG).

**3.2** Als Vertrag im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. a GesBG gilt namentlich 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). 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 Beschluss Nr. 2/2011 vom 30. September 2011 des Gemischten Ausschusses für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (AS 2011 4859 ff.) für anwendbar erklärt wurde (Urteil des BGer 2C\_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.2; Urteil des BVGer B-4821/2023 vom 8. März 2024 E. 3.4 m.H.). Seit dem 1. Juli 2013 ist Kroatien Mitglied der Europäischen Union. Infolge dessen wurde unter anderem die Richtlinie 2005/36/EG angepasst, womit sie auch für Kroatien gilt (Richtlinie 2013/25/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien, ABl. L 158/368 vom 10.06.2013). Die für den vorliegenden Fall relevanten Änderungen für Kroatien in Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG wurden von der Schweiz übernommen (Anhang III FZA; AS 2016 5260).

**3.3** Die Richtlinie 2005/36/EG gilt für alle Staatsangehörigen 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 dabei 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). 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. c der Richtlinie 2005/36/EG). Die deutsche Anerkennungsurkunde vom (Datum) als "Gesundheits- und Krankenpflegerin" gilt nicht als anerkennungsgegenständliche Berufsqualifikation im Sinn von Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG und vermag deshalb keine Anerkennung zu begründen (Urteil des BVGer B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.4; Urteil des EuGH vom 29. Januar 2009 C-311/06 Consiglio Nazionale degli Ingegneri/Ministero della Giustizia, Marco Cavallera, Slg. 2009 I-415). Anerkennungsgegenstand stellt somit einzig der kroatische Abschluss vom (Datum) dar.

**3.4** Die Beschwerdeführerin hat in Kroatien das Diplom als "*medicinska sestra – medicinski tehničar*" (Medizinschwester und Medizintechnikerin) erworben. Dieser Beruf ist in Kroatien reglementiert (vgl. Datenbank "Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission, <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/regprof/53248>>, letztmals besucht am 9. Januar 2025), was unbestritten ist. Ebenso handelt es sich beim Beruf der Pflegefachfrau um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit, welche auf der Plattform des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFJ aufgeführt ist (abrufbar [www.anererkennung.swiss](http://www.anererkennung.swiss) > Beruf suchen > Pflegefachmann / Pflegefachfrau, letztmals besucht am 9. Januar 2025). Die Richtlinie 2005/36/EG ist somit anwendbar.

#### **4.**

**4.1** Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass ihr Abschluss automatisch anerkannt werden müsse, weil die Ausbildung "*medicinska sestra – medicinski tehničar*" in "*medicinska sestra opce njege*" umbenannt wurde und es sich um die gleiche Ausbildung handeln würde. Letztere sei im Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG enthalten. Es liege auch eine Bestätigung vor, wonach die beiden Ausbildungsabschlüsse gleichwertig seien. Sie habe die Ausbildung vor dem 1. Juli 2013 begonnen und abgeschlossen. Nach dem Abschluss sei sie (Datum) nach Deutschland gezogen und habe dort von (Datum) bis (Datum) durchgängig als Krankenschwester gearbeitet. Anschliessend habe sie als Fachangestellte Gesundheit in der Schweiz gearbeitet. Dies ergebe sich aus den Arbeitszeugnissen, welche bestätigen, dass sie in den letzten fünf Jahren mindestens

drei Jahre ununterbrochen als Krankenschwester, Gesundheits- und Krankenpflegerin bzw. Fachfrau Gesundheit gearbeitet habe.

**4.2** Die Vorinstanz hält demgegenüber fest, dass die von der Beschwerdeführerin abgeschlossene Ausbildung nicht in Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt sei und deshalb eine automatische Anerkennung nicht in Frage komme. Eine Namensänderung gehe nicht aus der Bescheinigung der kroatischen Kammer für Krankenschwestern hervor. Zudem habe die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Anerkennung aufgrund erworbener Rechte, weil die Beschwerdeführerin in den letzten fünf Jahren nicht mindestens drei Jahre in Kroatien in dieser Tätigkeit gearbeitet habe. Eine solche Bescheinigung des Herkunftsstaates liege nicht vor bzw. es werde explizit bestätigt, dass die Beschwerdeführerin in den letzten fünf Jahren nicht mindestens drei Jahre im Gesundheitswesen in Kroatien beschäftigt war. Entsprechend sei vorliegend auch eine automatische Anerkennung nicht möglich. Die Anerkennungen in Deutschland als Gesundheits- und Krankenpflegerin und in der Schweiz als Fachfrau Gesundheit hätten nicht im Rahmen einer automatischen Anerkennung stattgefunden, sondern im Rahmen der allgemeinen Anerkennung.

**4.3** Für die Berufe der Pflegefachpersonen wurden die Mindestanforderungen koordiniert und die zwischenstaatliche Anerkennung ist in der Richtlinie 2005/36/EG geregelt. Für diese Berufe sieht die Richtlinie 2005/36/EG die automatische Anerkennung bzw. die Anerkennung erworbener Rechte (sektorales Anerkennungssystem; Art. 21 ff. der Richtlinie 2005/35/EG; NINA GAMMENTHALER, Anerkennung von Pflegefachdiplomen, Pflegerecht 2012, S. 32) oder die allgemeine Anerkennung vor (Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG). Im Anwendungsbereich des sektoralen Anerkennungssystems hat die Anerkennung durch den Aufnahmemitgliedstaat vorbehaltlos und ohne inhaltliche Überprüfung zu erfolgen (Urteil des BVGer B-560/2021 vom 11. November 2022 E. 4.2.5). Sind die Voraussetzungen für eine automatische Anerkennung nicht erfüllt, gelangen subsidiär die Regeln über die allgemeine Anerkennung von Ausbildungsnachweisen zur Anwendung (ASTRID EPINEY, Jusletter vom 15. März 2021, Rz. 37).

Die Richtlinie 2005/36/EG sieht in folgenden Fällen eine Anerkennung im sektoralen Anerkennungssystem vor (Urteil des BGer 2C\_622/2012 vom 17. Juni 2013 E. 3.2.2; Urteil des BVGer B-638/2021 vom 11. März 2022 E. 3):

- Eine automatische Anerkennung des Ausbildungsabschlusses erfolgt, wenn Pflegefachpersonen im Besitz eines in Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG aufgelisteten Ausbildungsnachweises sind (Art. 21 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; E. 4.4 nachfolgend).
- Wenn der Ausbildungsabschluss nicht in Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie aufgeführt ist, erfolgt eine Anerkennung, sofern dem Abschluss eine von den zuständigen Behörden oder Stellen ausgestellte Bescheinigung beigefügt ist, wonach die Vorgaben der Richtlinie erfüllt (Art. 31 der Richtlinie 2005/36/EG) sind und die Ausbildung mit derjenigen in Anhang V Ziff. 5.2.2 gleichwertig ist (erworbene Rechte; Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG; E. 4.5 nachfolgend).
- Wenn der Ausbildungsabschlusses den Anforderungen der Richtlinie nicht entspricht und die Ausbildung vor dem Stichtag gemäss der Richtlinie begonnen wurde, erfolgt eine Anerkennung, wenn dem Abschluss eine Bescheinigung darüber beigefügt ist, dass die Inhaberin oder der Inhaber während der letzten fünf Jahre vor Ausstellung der Bescheinigung mindestens drei Jahre lang ununterbrochen tatsächlich und rechtmässig die betreffende Tätigkeit ausgeübt hat (erworbene Rechte; Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; E. 4.6 nachfolgend).

#### 4.4

**4.4.1** Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass es sich bei ihrem Abschluss "*medicinska sestra – medicinski tehničar*" um eine ältere Bezeichnung des Abschlusses "*medicinska sestra opce njege*" handelt, der im Anhang V Ziff. 5.2.2 aufgeführt ist.

**4.4.2** Eine automatische Anerkennung erfolgt, wenn der Ausbildungsabschluss der Beschwerdeführerin in Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt ist (Art. 21 Abs. 1 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 (amtliche) Stelle diese ausstellt, wie die offizielle Berufsbezeichnung im jeweiligen Mitgliedstaat lautet und vor welchem Stichtag die Ausbildung begonnen werden musste, damit eine automatische Anerkennung möglich ist (BERNHARD ZAGLMAYER, Anerkennung von Gesundheitsberufen in Europa, 2016, Rz. 5.4).

**4.4.3** Die Beschwerdeführerin hat gemäss ihrem Diplom den Ausbildungsnachweis als "*medicinska sestra – medicinski tehničar*" erbracht. Dieser Ausbildungsnachweis ist nicht im Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt. Dass es sich beim Ausbildungsabschluss der Beschwerdeführerin und demjenigen der Richtlinie um zwei unterschiedliche Ausbildungen handelt, ergibt sich neben der Namen auch aus der Webseite der EU Kommission, welche für beide Ausbildungen zwei Einträge führt, die sich in Bezug auf die Anerkennung unter der Richtlinie 2005/36/EG voneinander unterscheiden (vgl. Datenbank "Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/regprof/24809>> für "*medicinska sestra opce njege*" und <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/regprof/53248>> für "*medicinska sestra – medicinski tehničar*", jeweils letztmals besucht am 9. Januar 2025). Zudem hat die Beschwerdeführerin den Ausbildungsnachweis im (Datum) erlangt und damit vor dem Stichtag gemäss der Richtlinie 2005/36/EG (1. Juli 2013). Somit ist eine automatische Anerkennung gemäss Art. 21 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG nicht möglich.

#### **4.5**

**4.5.1** Wenn der Abschluss nicht in Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie aufgeführt ist, erfolgt 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 und die Ausbildung mit derjenigen in Anhang V Ziff. 5.2.2 gleichwertig ist (Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG; Urteil des BGer 2C\_622/2012 vom 17. Juni 2013 E. 3; Urteil des BVGer B-638/2021 vom 11. März 2022 E. 3; FRÉDÉRIC BERTHOUD, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse - Union européenne, 2016, S. 277, der von einem "certificat de changement de dénomination" spricht; Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG).

**4.5.2** Der Bescheinigung der Kroatischen Krankenschwesterkammer vom 12. September 2023 ist zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin die Verantwortung für die allgemeine Pflege gemäss Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG hat. Zudem wird bestätigt, dass in Kroatien alle Krankenschwestern in ihren Rechten gleichgestellt sind, unabhängig davon, wann sie ihre Grundausbildung abgeschlossen haben und mit der Arbeit begonnen haben. Damit bestätigt die kroatische Behörde, dass die von der Beschwerdeführerin absolvierte Ausbildung mit derjenigen in Anhang V Ziff. 5.2.2 gleichwertig ist.

Die Anforderungen der Richtlinie 2005/36/EG an die Ausbildung von Krankenschwestern und Krankenpflegern für allgemeine Pflege sind in deren Art. 31 festgehalten. Diesbezüglich ist der Bescheinigung der Kroatischen Krankenschwesterkammer vom 12. September 2023 zu entnehmen, dass die Ausbildung vor Inkrafttreten des Art. 31 abgeschlossen wurde. Es fehlt eine Bestätigung, dass die Anforderungen der Richtlinie erfüllt sind. Aus diesem Grund ist eine Anerkennung nicht möglich. Im Übrigen wären die Anforderungen gemäss Art. 31 der Richtlinie ohnehin nicht ganz erfüllt, da die klinisch praktische Ausbildung der Beschwerdeführerin nicht die erforderlichen 2'300 Stunden umfasst (Art. 31 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG), sondern gemäss eigenen Angaben lediglich 2'270 Stunden. Eine Anerkennung ist somit nicht möglich.

## 4.6

**4.6.1** Wenn der Ausbildungsnachweis nicht alle Anforderungen nach Art. 31 der Richtlinie 2005/36/EG erfüllt, erfolgt eine Anerkennung, sofern der Nachweis den Abschluss einer Ausbildung belegt, die vor dem in Anhang V Ziff. 5.2.2 aufgeführten Stichtag begonnen wurde, und sofern ihm 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 betreffende Tätigkeit ausgeübt hat (Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Es ist dabei nicht erforderlich, dass die abgeschlossene Ausbildung in Anhang V Ziff. 5.2.2 aufgeführt ist, wenn eine Bescheinigung vorliegt, dass die absolvierte Ausbildung mit denjenigen in Anhang V Ziff. 5.2.2 gleichwertig ist (NINA GAMMENTHALER, a.a.O., S. 223).

**4.6.2** Die Beschwerdeführerin hat das Zeugnis als "*medicinska sestra – medicinski tehničar*" am (Datum) erhalten und die Fachprüfung mit Zeugnis vom 2. März 2006 bestanden. Damit wurde das Zeugnis vor dem Stichtag gemäss Anhang V Ziff. 5.2.2 der Richtlinie ausgestellt (1. Juli 2013). Die Bescheinigung der Kroatischen Krankenschwesterkammer vom 12. September 2023 bestätigt zudem die Gleichwertigkeit mit derjenigen in Anhang V Ziff. 5.2.2.

Für eine Anerkennung muss die Beschwerdeführerin in den fünf Jahren vor der Bescheinigung mindestens drei Jahre ununterbrochen tatsächlich und rechtmässig die betreffende Tätigkeit ausgeübt haben. Die Bescheinigung wurde am 12. September 2023 ausgestellt, womit der Zeitraum vom 13. September 2018 bis zum 12. September 2023 relevant ist. Dass die

Beschwerdeführerin in dieser Zeit nicht in Kroatien, sondern in der Schweiz und Deutschland gearbeitet hat, ist unbestritten und ergibt sich aus den Arbeitszeugnissen. Strittig ist jedoch, ob die Arbeitstätigkeit in demjenigen Land erbracht werden muss, welches den Ausbildungsnachweis ausgestellt hat (wie die Vorinstanz vorbringt), oder ob sie auch in einem anderen Land erbracht werden kann (wie die Beschwerdeführerin behauptet).

Seit dem (Datum) arbeitet die Beschwerdeführerin in der B. \_\_\_\_\_ als Fachfrau Gesundheit. Gemäss Arbeitszeugnis richten sich ihre Aufgaben nach ihrer Anstellung als Fachfrau Gesundheit, womit keine Tätigkeit als Pflegefachfrau unter Aufsicht und Verantwortung einer qualifizierten Berufsangehörigen vorliegt (vgl. Urteil des BVGer B-4044/2022 vom 28. November 2023 E. 7.1). Da sich die Berufsbilder der Fachfrau Gesundheit EFZ und der Pflegefachfrau HF bzw. FH klar voneinander unterscheiden und zwei verschiedene reglementierte Berufe darstellen, bedeutet eine Ausübung von Tätigkeiten, für die eine Fachfrau Gesundheit EFZ berechtigt ist, noch keine rechtmässige Ausübung der Tätigkeit einer Pflegefachfrau (vgl. Urteil des BVGer B-4044/2022 vom 28. November 2023 E. 8.2). Die Tätigkeit der Beschwerdeführerin als Fachfrau Gesundheit kann somit nicht an die erforderliche Tätigkeit angerechnet werden.

Die Beschwerdeführerin arbeitete vom (Datum) bis (Datum) im C. \_\_\_\_\_ als Gesundheits- und Krankenpflegerin. Aus dem Arbeitszeugnis ist das Arbeitspensum nicht ersichtlich. Vom (Datum) bis (Datum) war sie während rund anderthalb Jahren mit einem Pensum von 20-50% im D. \_\_\_\_\_ als Gesundheits- und Krankenpflegerin angestellt. Es ist somit vorliegend nicht feststellbar, in welchem Pensum die Beschwerdeführerin tätig war. Selbst wenn die Tätigkeit in Deutschland als Gesundheits- und Krankenpflegerin berücksichtigt werden könnte, vermag die Beschwerdeführerin aufgrund der fehlenden bzw. ungenauen und tiefen Pensumangabe nicht zu beweisen, dass sie während mindestens drei Jahren vor der Bescheinigung die betreffende Tätigkeit in Vollzeit ausgeführt hat.

**4.7** Als Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass eine Anerkennung aufgrund von Art. 21 ff. der Richtlinie 2005/36/EG nicht möglich ist und der Entscheid der Vorinstanz diesbezüglich zu bestätigen ist.

## 5.

**5.1** Es bleibt somit zu prüfen, ob eine Anerkennung aufgrund der Regeln über die allgemeine Anerkennung von Ausbildungsnachweisen (Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG) möglich ist (FRÉDÉRIC BERTHOUD, a.a.O., S. 104 ff.; NINA GAMMENTHALER, a.a.O., S. 154 f.). Wird die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmestaat vom Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängig gemacht, gestattet die zuständige Behörde des Aufnahmestaates den Antragsstellern die Aufnahme oder Ausübung dieses Berufs unter denselben Voraussetzungen wie Inländern, sofern sie ein Diplom besitzen, das in einem anderen Vertragsstaat für die Bewilligung der Aufnahme und Ausübung des Berufs erforderlich ist (Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; Urteile des BGer 2C\_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.2 und 2C\_668/2012 vom 1. Februar 2013 E. 3.1.3; zum Ausdruck "dieses Berufs" Urteile des EuGH vom 19. Januar 2006 C-330/03, Rn. 20, und vom 21. September 2017 C-125/16, Rn. 40).

**5.2** Bei der allgemeinen Anerkennung kann der Anerkennungsstaat – im Gegensatz zur automatischen Anerkennung – die Qualifikation der antragstellenden Person 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. Ergeben sich wesentliche Unterschiede, kann der Aufnahmestaat von der antragstellenden Person Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG verlangen. Wesentliche Unterschiede können dabei eine unterschiedliche Ausbildungsdauer, ein divergierender Ausbildungsinhalt oder ein unterschiedlicher Tätigkeitsbereich sein (Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Richtlinie 2005/36/EG; Urteile des BVerfG B-4821/2023 vom 8. März 2024 E. 3.6.2; B-4542/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 4.2; B-2923/2020 vom 17. März 2022 E. 3.3 und B-4060/2019 vom 11. November 2019 E. 3.3 je m.H.; Urteil des EuGH vom 7. Mai 1991 C-340/89, Rn. 16; JOEL A. GÜNTHARDT, Switzerland and the European Union. The implications of the institutional framework and the right of free movement for the mutual recognition of professional qualifications, Diss. 2020, Kap. 6.4.2, S. 239 ff., FRÉDÉRIC BERTHOUD, a.a.O., S. 305 ff., NINA GAMMENTHALER, a.a.O., S. 160 f.). Bei der Anwendung von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, Ausgleichsmassnahmen zu verlangen, 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).

**5.3** Die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt sein und bescheinigen, dass das Berufsqualifikationsniveau des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Art. 11 liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b der Richtlinie 2005/36/EG). Hierfür werden die Berufsqualifikationen verschiedenen Niveaus zugeordnet und eine Anerkennung ist nur möglich, wenn das Niveau der absolvierten Ausbildung nicht mehr als eine Stufe unter der beantragten Ausbildung liegt.

Auf das in Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG definierte Niveau wird ein Zeugnis eingeordnet, das erteilt wird nach Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarniveau, entweder einer allgemein bildenden Sekundarausbildung, die durch eine Fach- oder Berufsausbildung, die keine Fach- oder Berufsausbildung im Sinne von Buchstabe c ist, und/oder durch ein neben dem Ausbildungsgang erforderliches Berufspraktikum oder eine solche Berufspraxis ergänzt wird (Ziff. i); oder einer technischen oder berufsbildenden Sekundarausbildung, die gegebenenfalls durch eine Fach- oder Berufsausbildung gemäss Ziff. i und/oder durch ein neben dem Ausbildungsgang erforderliches Berufspraktikum oder eine solche Berufspraxis ergänzt wird (Ziff. ii).

Auf das in Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG definierte Niveau wird ein Diplom eingeordnet, das erteilt wird nach Abschluss einer postsekundären Ausbildung von mindestens einem Jahr oder einer Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer, die keine postsekundäre Ausbildung im Sinne der Buchstaben d und e ist und für die im Allgemeinen eine der Zugangsbedingungen der Abschluss einer zum Universitäts- oder Hochschulstudium berechtigenden Sekundarausbildung oder eine abgeschlossene entsprechende Schulbildung der Sekundarstufe II ist, sowie der Berufsausbildung, die gegebenenfalls neben der postsekundären Ausbildung gefordert wird (vgl. Ziff. i) oder – im Falle eines reglementierten Berufs – eines dem Ausbildungsniveau gemäss Ziff. i entsprechenden besonders strukturierten in Anhang II enthaltenen Ausbildungsgangs, der eine vergleichbare Berufsbefähigung vermittelt und auf eine vergleichbare berufliche Funktion und Verantwortung vorbereitet (vgl. Ziff. ii).

## 5.4

**5.4.1** Der schweizerische Ausbildungsabschluss als "dipl. Pflegefachfrau HF" bzw. "dipl. Pflegefachmann HF" ist auf dem Qualifikationsniveau gemäss Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG angesiedelt und gehört zum Tertiär-B-Bereich (Urteile des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 3.4.2 f. und B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.8 f. je m.H.).

**5.4.2** Die kroatische Behörde nimmt in ihrer Bestätigung vom 12. September 2023 keine Einordnung in Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG vor. Die Vorinstanz geht davon aus, dass der Ausbildungsabschluss der Beschwerdeführerin auf dem Niveau von Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG zu verorten ist (angefochtener Entscheid, E. II.b, S. 3). Dagegen wendet die Beschwerdeführerin nichts ein. In der Bestätigung der Kroatischen Kammer für Krankenschwestern wie auch im Schreiben vom 1. April 2020 wird ausgeführt, dass es sich um eine mittelschulische Grundausbildung handelt. Aus dem Zeugnis über die Abschlussprüfung vom (Datum) wird zudem deutlich, dass die von der Beschwerdeführerin abgeschlossene Ausbildung an die achtjährige Grundschule anschliesst. Die Ausbildung dauert vier Jahre und nach einem Praktikum von einem Jahr kann die Abschlussprüfung absolviert werden. Damit liegt entweder ein Abschluss gemäss Art. 11 Bst. b oder c der Richtlinie 2005/36/EG vor, womit dieser zumindest unmittelbar unter dem Niveau des schweizerischen Referenzabschlusses liegt (vgl. Urteil des BVGer B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.2 und 4.3).

**5.5** Damit erfüllt die Beschwerdeführerin grundsätzlich die Anerkennungsvoraussetzungen gemäss Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG. Die Vorinstanz durfte somit prüfen, ob wesentliche Unterschiede zwischen ihrer Ausbildung und dem schweizerischen Referenzabschluss in Bezug auf Bildungsstufe, Bildungsdauer und Bildungsinhalt vorliegen, und ob in diesem Fall entsprechende Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG zu verlangen sind.

## 6.

**6.1** Die Beschwerdeführerin beanstandet die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen als Bedingung für die Anerkennung ihres Ausbildungsabschlusses als Pflegefachfrau und erachtet diese als unverhältnismässig.

Als Begründung führt sie aus, dass bei der Dauer der Ausbildung die 2'340 Stunden der allgemeinen Schulbildung anzurechnen seien, womit sich ein total von 6'770 Stunden ergeben würde, was sowohl die geforderten 5'400 Stunden als auch die gemäss Art. 31 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG erforderlichen 4'600 Stunden deutlich überschreiten würde. Zudem werde die kroatische Ausbildung im Vergleich zur deutschen Ausbildung zur Gesundheits- und Krankenpflegerin in ungerechtfertigter und unverhältnismässiger Weise benachteiligt. So werde die deutsche Ausbildung in unzähligen Fällen anerkannt und die kroatische nicht, obwohl die Ausbildung in Kroatien über die gesamte Ausbildungszeit nur 170 Stunden weniger umfassen würde als die deutsche. Damit erfülle sie die Anforderungen an die Bildungsdauer.

In Bezug auf die Bildungsinhalte bringt die Beschwerdeführerin vor, dass bereits eine einfache Internetrecherche zeige, dass die in der Schweiz vermittelten Fächer "Kenntnisse aus der Pflegewissenschaft", "Bezugswissenschaft (Medizin, Gesundheitswissenschaft und Psychologie)" sowie "aktuelle Entwicklungen im Gesundheitssektor" mit den in Kroatien absolvierten Fächern "Gesundheitspflege", "Sozialmedizin, Gesundheit, und Umwelt" sowie "Gesundheitspsychologie" übereinstimmen würden. Aufgrund dessen sei erwiesen, dass die Beschwerdeführerin die erforderlichen Kompetenzen erlernt habe. Die Beschwerdeführerin könne bei ihrer Arbeit als Fachangestellte Gesundheit, auch im Vergleich mit einer diplomierten Pflegefachfrau, keinen Mangel an berufsspezifischen Kompetenzen feststellen. Ihr fehlten somit keine Bildungsinhalte und es sei auf Ausgleichsmassnahmen zu verzichten.

**6.2** Die Vorinstanz führt im Entscheid und der Vernehmlassung aus, dass der Abschluss der Beschwerdeführerin bezüglich Bildungsstufe nicht dem Niveau des Abschlusses als Pflegefachfrau (Niveau Höhere Fachschule) entspreche. Der Abschluss der Beschwerdeführerin werde als Abschluss der Sekundarstufe II angesehen, der eine Voraussetzung zur Ausbildung als Pflegefachfrau darstelle. Eine Anerkennung nach Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG schliesse nicht aus, dass Ausgleichsmassnahmen angeordnet werden. Die Anerkennung einer Ausbildung auf Sekundarstufe II (Niveau gemäss Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG) auf tertiärer Stufe (Niveau gemäss Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG) sei dabei in aller Regel mit umfangreichen Ausgleichsmassnahmen verknüpft, da die Kompetenzen und Arbeitsfelder sehr unterschiedlich seien und Ausbildungen auf Sekundarstufe in der Regel ungenügend auf die Ausübung des Berufs auf Tertiärstufe vorbereiten würden.

In Bezug auf die Bildungsdauer führt die Vorinstanz aus, dass die Ausbildung in der Schweiz insgesamt 5'400 Stunden umfasse, wovon je die Hälfte auf die theoretisch-praktische Ausbildung und das klinische Praktikum entfalle. Die Ausbildung der Beschwerdeführerin umfasse jedoch lediglich 4'430 Stunden, wobei 2'160 Stunden auf die theoretisch-praktische Ausbildung und 2'270 Stunden auf das klinische Praktikum anzurechnen seien. Damit würden der Ausbildung der Beschwerdeführerin im Vergleich mit der Ausbildung zur Pflegefachfrau insgesamt 970 Stunden fehlen. In Bezug auf die Dauer seien die Voraussetzungen somit nur teilweise erfüllt. In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, dass keine Ausgleichsmassnahmen notwendig seien, wenn einzig die Ausbildungsdauer betrachtet werde.

Im Weiteren seien die Bildungsinhalte nicht gleich. Die erforderlichen Inhalte und Kompetenzen, welche für die Ausübung des Berufs in der Schweiz wesentlich seien, wurden nicht oder ungenügend vermittelt. Dies gelte für die Fächer "Pflegetheorie", "Datensammlung und Pflegeanamnese", "Pflegeintervention", "Pflegediagnose und Pflegeplanung", "Pflegeergebnisse und Pflegedokumentation", "Kommunikation und Beziehungsgestaltung", "Berufsethik, -politik, -recht", "Gesundheitsförderung und Vorsorge, Gesundheitssysteme", "Palliation, Behinderung, Sterbebegleitung", "Intra- und interprofessionelle Kommunikation", "Organisation und Führung" und "Logistik und Administration". Die absolvierten Bildungsinhalte der Ausbildung in Kroatien würden sich aus dem Dokument "Unterrichtsplan und Programm für den Beruf Krankenschwester-Medizintechniker" ergeben. Die mangelnde Vertiefung oder das Fehlen der Ausbildungsinhalte sei wesentlich, weil die berufliche Tätigkeit einer Pflegefachfrau in der Schweiz sowohl das Anleiten von Auszubildenden und Studierenden in Gesundheitsberufen als auch die Planung, Durchführung und Bewertung einer umfassenden Krankenpflege sowie das Leiten von Pflegeteams bestehend aus unterschiedlichen Berufsgruppen beinhalte.

**6.3** Bei der absolvierten Ausbildung der Beschwerdeführerin handelt es sich um einen Mittelschulabschluss (vorstehend E. 5.4.2). Ein Mittelschulabschluss ist in der Schweiz ein Abschluss auf der Sekundarstufe II, welche an die obligatorische Schule anschliesst. Bei den Abschlüssen höherer Fachschulen – wie jenem der Pflegefachfrau HF – handelt es sich hingegen um Abschlüsse auf der Tertiärstufe. Zugang zu solchen Schulen haben ausschliesslich Personen mit einem erfolgreichen Abschluss der Sekundarstufe II (vgl. Bundesamt für Statistik BFS, Bildungsabschlüsse Ausgabe 2020, Neuenburg 2020 [abrufbar unter: > Statistiken finden > 15 - Bildung

und Wissenschaft > Bildungsabschlüsse, abgerufen am 9. Januar 2025], S. 4 ff., insb. 5, 15 und 17). Das kroatische Diplom der Beschwerdeführerin kann in der Schweiz somit lediglich einen Abschluss auf Sekundarstufe II, nicht aber einen Abschluss auf Tertiärstufe darstellen. Das Niveau der Ausbildung der Beschwerdeführerin liegt somit tiefer als dasjenige des angestrebten Diploms als Pflegefachfrau.

**6.4** Unbestritten ist vorliegend, dass die Ausbildungsdauer in der Schweiz drei Jahre beträgt und insgesamt 5'400 Stunden umfasst und dass die Ausbildung der Beschwerdeführerin 4'430 Stunden in fünf Jahren umfasste. Strittig ist, ob die 2'340 Stunden der allgemeinen Schulbildung bzw. allgemeinen Fächer ebenfalls anrechenbar sind. Gemäss Lehrplan Krankenschwester und Medizintechniker handelt es sich dabei um die Fächer "Kroatisch", "Fremdsprache", "Geschichte", "Ethik/Religion", "Erdkunde", "Politik und Wirtschaft", "Leibes- u. Gesundheitskultur", "Mathematik", "Physik", "Chemie und Biochemie", "Biologie" und "Computerwissenschaft". Die Vorinstanz begeht angesichts ihrer Fachkompetenz keine Rechtsverletzung, wenn sie diese Fächer als nicht fachspezifisch gemäss dem Rahmenlehrplan der Pflegefachfrau qualifiziert, sondern der allgemeinen Ausbildung zuordnet, welche vor dem Lehrgang zur Pflegefachfrau vermittelt werden. Die Fächer können somit nicht an die Ausbildung der Beschwerdeführerin angerechnet werden. Die Vorinstanz ist somit zu Recht davon ausgegangen, dass die Bildungsdauer der absolvierten Ausbildung kürzer ist als die Ausbildungsdauer zur Pflegefachfrau.

**6.5** Bezüglich der Ausbildungsinhalte listet der angefochtene Entscheid diejenigen Inhalte und Kompetenzen auf, welche der Beschwerdeführerin gar nicht oder nur ungenügend vermittelt wurden (vgl. vorstehend E. 6.2). Aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin geht nicht hervor, inwiefern sie eine äquivalente Ausbildung in diesen Themenbereichen aufweise bzw. dass ihr diese Kompetenzen vermittelt wurden. Damit setzt sie sich nicht mit den zitierten Erwägungen im angefochtenen Entscheid auseinander, noch zeigt sie auf, inwiefern sie die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt.

Mit einer Internetrecherche versucht die Beschwerdeführerin zu beweisen, dass die Ausbildungsinhalte der Schweizer Ausbildung zur Pflegefachfrau mit der Ausbildung der Beschwerdeführerin identisch seien. Gemäss ihrer Recherche umfasse die Ausbildung zur Pflegefachfrau die Fächer "Kenntnisse aus der Pflegewissenschaft", "Bezugswissenschaft (Medizin, Gesundheitswissenschaft und Psychologie)" und "aktuelle Entwicklungen im Gesundheitssektor", welche mit den von ihr in Kroatien absolvierten

Fächern "Gesundheitspflege", "Sozialmedizin, Gesundheit, und Umwelt" sowie "Gesundheitspsychologie" übereinstimmen würden. Um nachzuweisen, dass zwei Ausbildungen dieselben Inhalte in der gleichen Tiefe vermitteln, genügt es nicht, diese auf jeweils drei Stichpunkte zu reduzieren, da damit beispielsweise die Inhaltstiefe nicht berücksichtigt wird. Der Vergleich der Beschwerdeführerin ist somit von vornherein ungeeignet, die Gleichwertigkeit zu beweisen. Die genannten Inhalte sind überdies nicht deckungsgleich ("aktuelle Entwicklungen im Gesundheitssektor" findet sich in der Ausbildung der Beschwerdeführerin nicht wieder). Die drei vorgenannten Fächer, welche die Beschwerdeführerin absolviert hat, machen über die Ausbildung gesamthaft 30 Wochenstunden aus, was bei 36 Wochen pro Jahr (gemäss der Beschwerdeführerin; Ziff. 3.2 der Beschwerde vom 29. Mai 2024) insgesamt 1'080 Stunden ergibt. Demgegenüber umfasst die Ausbildung zur Pflegefachfrau 5'400 Stunden, also dem fünffachen. Selbst wenn auf den Vergleich der Beschwerdeführerin abgestellt werden könnte, ergibt sich aufgrund des erheblichen Zeitumfangs, dass die Inhalte nicht in der erforderlichen Tiefe vermittelt wurden, was auf die Notwendigkeit von Ausgleichsmassnahmen hinweist.

**6.6** Die Beschwerdeführerin vermag nicht substantiiert darzulegen, inwiefern sie mit ihrem kroatischen Diplom im Vergleich zur deutschen Ausbildung benachteiligt wird. Die deutsche Ausbildung umfasst zudem, im Vergleich zur Ausbildung der Beschwerdeführerin 170 Stunden mehr und erreicht damit beispielsweise die Stundenzahl gemäss Art. 31 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG.

**6.7** Es ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz als Fachbehörde (vorstehend E. 2.2) zum Schluss kam, die Ausbildung der Beschwerdeführerin weise gegenüber jener einer Pflegefachfrau Lücken in den Bildungsinhalten auf.

## **6.8**

**6.8.1** Die Beschwerdeführerin führt insgesamt 13 Weiterbildungen an, weshalb sie die inhaltlichen Lücken ausgeglichen habe. Diese Weiterbildungen seien von der Vorinstanz nicht berücksichtigt worden. Zudem könne die Beschwerdeführerin seit (Datum) bis heute ca. 17 Jahre Berufserfahrung nachweisen. Dies belegen die eingereichten Arbeitszeugnisse, welche der Beschwerdeführerin eine einwandfreie Arbeitsweise attestieren. Diese seien von der Vorinstanz nur teilweise berücksichtigt worden.

Unter Berücksichtigung der 13 Weiterbildungen und der Berufserfahrung von 17 Jahren seien Ausgleichsmassnahmen unverhältnismässig.

**6.8.2** Demgegenüber bringt die Vorinstanz vor, dass die berufliche Praxis nur in seltenen Fällen Lücken in den theoretischen Kenntnissen ausgleichen könne. Es könne ausserdem nur Berufserfahrung berücksichtigt werden, die nachweislich dazu geeignet ist, die Unterschiede auszugleichen. Es hätte an der Beschwerdeführerin gelegen, die Relevanz ihrer Berufserfahrung nachzuweisen. Dem sei die Beschwerdeführerin jedoch trotz Aufforderung nicht nachgekommen. Die zum Zeitpunkt des Entscheids vorgelegene Berufserfahrung sei berücksichtigt worden, soweit sie relevant war. Ein wie hier vorliegender Niveauunterschied in der Ausbildung könne nicht durch Berufserfahrung kompensiert werden, da der gesamte Inhalt auf einer tieferen Stufe vermittelt wurde.

Weiterbildungen könnten ebenfalls nur berücksichtigt werden, sofern und soweit sie einen bestimmten Umfang haben, ein bestimmtes Niveau erreichen und einschlägig sind. Die im Beschwerdeverfahren nachgereichten Bestätigungen hätten keine umfassende und grundlegende Weiterbildung auf Tertiärstufe vermittelt, welche die fehlenden Kenntnisse im Bereich der Pflgetheorie, der Datensammlung und Pflegeanamnese, der Pflegeintervention, der Pflegediagnose und der Pflegeplanung kompensiert hätte. Aufgrund dieser Lücken sei eine Anerkennung momentan nicht möglich und erfordere entweder Ausgleichsmassnahmen (1.5 Jahre modularisiert in Teilzeit von 70%) oder eine Eignungsprüfung.

**6.8.3** Bezüglich der Arbeitserfahrung hat die Beschwerdeführerin Arbeits- und Zwischenzeugnisse eingereicht. Das aktuelle Arbeitszeugnis stammt von der B. \_\_\_\_\_, wo die Beschwerdeführerin seit (Datum) zu 80% als Fachfrau Gesundheit arbeitet. Diese Tätigkeit ist nicht geeignet, die Lücken zur Pflegefachfrau zu schliessen. Weder macht die Beschwerdeführerin konkret geltend, noch ist ersichtlich oder geht aus den Funktionsbeschreibungen der Stellen hervor, inwiefern sie durch ihre praktischen Tätigkeiten die fehlenden Kompetenzen hätte erlangen können. Im Gegenteil, sowohl das Arbeitszeugnis des B. \_\_\_\_\_ (vom (Datum) bis (Datum)) als auch dasjenige des C. \_\_\_\_\_ (vom (Datum) bis zum (Datum)) bescheinigen der Beschwerdeführerin eine primäre Tätigkeit in der Anästhesiepflege, was, wie die Vorinstanz als Fachbehörde ausführt, nicht zur allgemeinen Pflege gezählt werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat wiederholt festgehalten, dass die Berufserfahrung im Anerkennungsverfahren einen Niveauunterschied in der Ausbildung, wie er hier vorliegt, nicht kompensieren

kann (BVGE 2008/27 E. 3.9.1; Urteile des BVGer B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.4, B-4624/2009 vom 4. Oktober 2010 E. 7.7.3 und B-6201/2011 vom 6. März 2013 E. 7.1). Die Erwägung der Vorinstanz, dass die Berufserfahrung der Beschwerdeführerin die kürzere Dauer der klinischen Praktika teilweise ausgleichen kann, aber nicht die fehlenden theoretischen Kompetenzen ist somit nicht zu beanstanden.

**6.8.4** Die Beschwerdeführerin hat 13 Kurse und Seminare besucht, wobei sie im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht erstmals entsprechende Unterlagen einreicht. 11 der 13 Kurse, welche die Beschwerdeführerin absolviert hat, dauerten nicht länger als einen Tag (drei Kurse à 2 Stunden, zwei Kurse mit 4 Einheiten à 45 Minuten, ein Kurs mit 6 Einheiten à 45 Minuten, 4 Kurse mit 8 Einheiten à 45 Minuten und ein Kurs mit 8 Stunden). Einzig die Kurse "Einführung in die Elektrokardiographie" (14 Einheiten à 45 Minuten) und "Gesundheit stärken – Burnout vermeiden" (16 Einheiten à 45 Minuten) dauerten länger. Es handelt sich dabei, wie die Vorinstanz zu Recht festhält, um spezifische Weiterbildungen, welche nicht zur allgemeinen Pflege gezählt werden können. Von der Beschwerdeführerin wird weder konkret dargelegt noch ist ersichtlich, ob und welche der fehlenden, inhaltlichen Kompetenzen durch diese Kurse kompensiert wurden. Auf den Zertifikaten fehlen auch allfällige Abschlussprüfungen. Gemäss Beschreibung handelt es sich insbesondere um Basiskurse, was nicht dem Niveau einer Ausbildung auf Stufe HF oder FH entspricht. Die Kurse oder Weiterbildungen stellen somit keine umfassende und grundlegende Weiterbildung auf Tertiärstufe dar, welche die fehlenden Kenntnisse vermittelt hätte.

**6.8.5** Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gelangt, dass die vorhandenen Lücken in der Ausbildung der Beschwerdeführerin nicht durch ihre Berufserfahrung und Weiterbildungen ausgeglichen werden können und dass deshalb Ausgleichsmassnahmen erforderlich sind.

## **6.9**

**6.9.1** Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Ausgleichsmassnahme sei unverhältnismässig lange. Anstelle des Ausgleichslehrgangs von anderthalb Jahren sei vorliegend lediglich eine Dauer von "1 bis 3 Monate oder maximal 6 Monate" ausreichend. Sie unterlässt es dabei jedoch, konkret aufzuzeigen, weshalb die Dauer der Ausgleichsmassnahme unverhältnismässig ist und stützt sich auf dieselben Argumente, wie zur Begründung,

weshalb die Ausbildung ohne Ausgleichsmassnahme anerkannt werden soll.

**6.9.2** Die einschlägigen Anforderungen an die Ausbildung und die Ausübung der Gesundheitsberufe sind zum Zweck der öffentlichen Gesundheit erlassen worden und verfolgen damit ein nennenswertes Ziel im Sinne eines öffentlichen Interesses. Das Ziel der Ausgleichsmassnahme und des Ausgleichslehrgangs Pflege (Anpassungslehrgang kombiniert mit der Zusatzausbildung) ist die Vermittlung der Kenntnisse in den Bereichen, in denen die Beschwerdeführerin noch Lücken im Vergleich zu Absolventinnen und Absolventen der einschlägigen schweizerischen Ausbildung aufweist. Die alternativ dazu ablegbare Prüfung dient dazu, diese Kenntnisse sicherzustellen. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, wurde die Beschwerdeführerin im Vorfeld darauf hingewiesen, dass eine Anerkennung als Pflegefachfrau möglicherweise Ausgleichsmassnahmen von bis zu dreijähriger Dauer mit sich bringen werde. Bezüglich der inhaltlichen Kritik an den fehlenden Kompetenzen und einer Kompensation durch die Berufserfahrung und absolvierte Weiterbildungen wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen. Da die vorliegend fragliche Ausbildung nicht auf der Stufe der Pflegefachfrau (Tertiärstufe) erfolgte, sondern auf der Sekundarstufe II, erscheint ein Ausgangslehrgang Pflege über anderthalb Jahre angesichts der fehlenden Inhalte und Kompetenzen der Beschwerdeführerin auch im Hinblick auf einen vergleichbaren Fall als nicht unverhältnismässig (Urteil des BVer B-6135/2023 vom 24. Mai 2024 E. 5).

## 7.

Der angefochtene Entscheid vom 5. Oktober 2023 ist nach dem Gesagten bundesrechtskonform und nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

## 8.

**8.1** Entsprechend dem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren als unterliegend. Ihr sind die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese werden mit Blick auf den Verfahrensaufwand und die Schwierigkeit der Streitsache auf Fr. 1'300.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> VwVG, Art. 2 Abs. 1 VGKE). Der geleistete Kostenvorschuss ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

**8.2** Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Die Vorinstanz ist eine Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung einer ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Bundes verfügt hat und als Behörde im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG zu qualifizieren ist. Auch ihr steht keine Parteientschädigung zu.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'300.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird 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:

Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani

Gabriel Schaub

**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: 7. Februar 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde mittels Formular EÜZV94)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)