



Urteil vom 28. Dezember 2020

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Daniel Willisegger,
Gerichtsschreiberin Myriam Senn.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Dr. iur. Hans-Ulrich Stooss,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),
Erstinstanz.

Gegenstand

Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Sachverhalt:**A.**

A.a A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) erlangte am 23. Januar 2007 ein "Zertifikat als Allgemeine Krankenschwester" in Rumänien.

A.b Am 27. Oktober 2013 reichte die Beschwerdeführerin beim Schweizerischen Roten Kreuz (SRK; nachfolgend: Erstinstanz) ein Gesuch um Anerkennung und Gleichstellung ihres rumänischen Zertifikats mit demjenigen einer Pflegefachfrau ein.

A.c Nach verschiedenen Abklärungen bestätigte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 12. Februar 2014 den Eingang des Anerkennungsgesuchs sowie die Vollständigkeit des Dossiers seit dem 10. Februar 2014.

A.d Mit Teilentscheid vom 2. Juni 2014 teilte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass ihr Zertifikat als Allgemeine Krankenschwester mit demjenigen einer Pflegefachfrau HF (Niveau Höhere Fachschule) unter der Bedingung gleichgestellt und anerkannt werden könne, dass sie einen sechsmonatigen Anpassungslehrgang in den Sachgebieten der Datensammlung und Pflegeanamnese, Pflegeintervention, Kommunikation und Beziehungsgestaltung, Organisation und Führung, Pflegediagnose und Pflegeplanung, Pflegeergebnisse und Pflegedokumentation, Intra- und interprofessionelle Kommunikation sowie Logistik und Administration absolviere. Ausserdem müsse sie eine zwanzigtägige Zusatzausbildung in den Sachgebieten Gesundheitswesen in der Schweiz, Berufsethik, -politik und -recht, Pflegediagnose und Pflegeplanung, Behinderung, Rolle der Pflegefachfrau HF in der Schweiz, Pflegeethik, -wissenschaft und -forschung, Pflegeergebnisse und Pflegedokumentation sowie Palliation/Sterbebegleitung absolvieren. Anstelle des Anpassungslehrgangs und der Zusatzausbildung habe die Beschwerdeführerin die Möglichkeit, eine Eignungsprüfung zu bestehen. Des Weiteren müsse sie einen Sprachnachweis einreichen, der bescheinige, dass sie mindestens eine der schweizerischen Landessprachen auf Niveau B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens beherrsche. Sie habe bis zum 3. Februar 2016 Zeit, um diese Bedingungen zu erfüllen. Eine kostenlose Verlängerung der Frist um ein Jahr sei möglich, sofern sie rechtzeitig einen begründeten und schriftlichen Antrag einreiche. Nach der definitiven Schliessung ihres Dossiers müsse sie ein neues Anerkennungsgesuch stellen.

A.e Am 25. September 2014 meldete die Beschwerdeführerin der Erstinstanz mittels eines ausgefüllten Formulars betreffend Ausgleichsmassnahmen, dass sie den Anpassungslehrgang mit Zusatzausbildung absolvieren werde.

A.f Am 18. Dezember 2015 reichte die Beschwerdeführerin einen Antrag auf Verlängerung der Frist des Anerkennungsverfahrens um zwei Jahre bei der Erstinstanz ein.

A.g Mit Schreiben vom 4. Januar 2016 bestätigte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin, dass die Frist um ein Jahr, d.h. bis zum 3. Februar 2017, verlängert werde.

A.h Mit Schreiben vom 17. Februar 2016 informierte die B._____ Residenz (nachfolgend: B._____) die Erstinstanz darüber, dass die Beschwerdeführerin das Qualifikationsgespräch abgebrochen habe, als sie merkte, dass die Beschwerdeführerin bereits beim Arbeitsprozess 1 das Ziel nicht erreicht hatte, und verweigerte die Unterschrift auf dem Qualifikationsbogen.

A.i Mit Verfügung vom 24. März 2016 stellte die Erstinstanz fest, dass der Anpassungslehrgang als nicht erfüllt gelte. Eine einmalige Wiederholung des Lehrgangs sei aber unter den gleichen Voraussetzungen, wie im Teilentscheid vom 2. Juni 2014 festgelegt, möglich.

A.j Mit Schreiben vom 22. Dezember 2016 reichte das Alterszentrum C._____ den Antrag auf eine Fristverlängerung von 1-2 Jahren für das Anerkennungsverfahren der Beschwerdeführerin bei der Erstinstanz ein.

A.k Mit Schreiben vom 9. Februar 2017 gewährte die Erstinstanz dem Alterszentrum C._____ bzw. Frau (...), Leiterin Pflege und Betreuung, und der Beschwerdeführerin eine einmalige Fristverlängerung bis zum 3. August 2017 für den Anpassungslehrgang.

A.l Am 4. Juli 2017 reichte das Alterszentrum D._____ einen Qualifikationsbogen – Anpassungslehrgang für Pflegefachfrauen Niveau Höhere Fachschule (HF) betreffend die Beschwerdeführerin für den Zeitraum vom 1. Mai 2017 bis zum 4. Juli 2017 bei der Erstinstanz ein. Darin wurde ihre Zielerreichung von acht Arbeitsprozessen bestätigt.

A.m Das Alterszentrum C. _____ reichte einen vom 26. Juli 2017 datierten Qualifikationsbogen – Anpassungslehrgang für Pflegefachfrauen betreffend die Beschwerdeführerin für die Dauer vom 1. November 2016 bis zum 30. April 2017 ein. Demnach hatte die Beschwerdeführerin vier von insgesamt acht Kriterien erfüllt.

A.n Mit Verfügung vom 3. August 2017 teilte die Erstinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass sie auch die Wiederholung des Anpassungslehrgangs nicht bestanden habe. Ihr Dossier werde deshalb geschlossen.

B.

Am 13. September 2017 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (nachfolgend: Vorinstanz) gegen den Entscheid der Erstinstanz vom 3. August 2017. Darin beantragte sie die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Feststellung, dass ihr der Titel als dipl. Pflegefachfrau HF zustehe. Eventualiter sei die Erstinstanz anzuweisen, ihr die Anerkennung als dipl. Pflegefachfrau HF zu erteilen.

C.

Mit Entscheid vom 20. Dezember 2018 wies die Vorinstanz die Beschwerde der Beschwerdeführerin ab. Sie führte im Wesentlichen aus, es habe keine Verletzung des rechtlichen Gehörs gegeben und die Beschwerdeführerin habe kein Praktikum absolviert, sondern einen Anpassungslehrgang. Die Beschwerdeführerin habe bereits vor Erlass der Verfügung vom 3. August 2017 gewusst, dass sie die Ziele gemäss dem Qualifikationsbogen nicht erreicht habe und sie sei über die Tragweite des angefochtenen Entscheids der Erstinstanz im Klaren gewesen. Sie verkenne, dass dieser Entscheid nicht nichtig sei und berufe sich zu Unrecht auf Vorschriften, die für die Berufsbildung gelten würden.

D.

Am 22. Januar 2019 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 20. Dezember 2018 beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Feststellung, dass ihr der Titel als dipl. Pflegefachfrau HF zustehe. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, ihr die Anerkennung als dipl. Pflegefachfrau HF zu erteilen.

Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, dass die Vorinstanz ihren Ermessensspielraum überschritten habe. Der angefochtene Entscheid verletze den Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, sei unverhältnismässig und willkürlich. Zudem erscheine die Begründung zur fehlenden Mitteilung des Arbeitsplatzwechsels als willkürlich sowie als Rechtsverweigerung zufolge eines überspitzten Formalismus.

E.

Mit Stellungnahme vom 14. März 2019 beantragt die Erstinstanz die Abweisung der Beschwerde.

F.

Mit Eingabe vom 29. März 2019 teilt die Vorinstanz mit, dass sie an ihrem Entscheid vom 20. Dezember 2018 festhalte und auf eine Vernehmlassung verzichte.

G.

Mit Replik vom 16. Mai 2019 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und nimmt zu den Argumenten der Erstinstanz Stellung.

H.

Mit Eingabe vom 4. Juni 2019 teilt die Vorinstanz mit, auf eine Duplik zu verzichten.

I.

Mit Eingabe vom 12. Juni 2019 teilt auch die Erstinstanz mit, auf eine Duplik zu verzichten.

J.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die eingereichten Aktenstücke wird – soweit entscheidwesentlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Der Entscheid der Vorinstanz vom 20. Dezember 2018 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 und

Art. 33 Bst. d VGG i.V.m. Art. 61 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 [Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10]). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). 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 deshalb einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Am 1. Februar 2020 traten das Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe vom 30. September 2016 (Gesundheitsberufegesetz, GesBG [SR 811.21]) und die Verordnung über die Anerkennung ausländischer und die Gleichstellung inländischer Bildungsabschlüsse nach bisherigem Recht in den Gesundheitsberufen nach dem GesBG vom 13. Dezember 2019 (Gesundheitsberufeanerkennungsverordnung, GesBAV [SR 811.214]) in Kraft.

3.2 Wenn eine Person vom Staat eine Bewilligung oder die Gewährung eines Vorteils ersucht, so ist auch für die Beschwerdeinstanz dasjenige materielle Recht massgebend, das im Moment des angefochtenen Entscheids der Erstinstanz in Kraft war. Später eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (vgl. Urteil des BVGer B-5372/2015 vom 4. April 2017, E. 5.2.2 f.; BGE 135 II 384 E. 2.3; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 Rz. 20; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2. Aufl. 2018, Rz. 412).

3.3 Vorliegend sind somit die Bestimmungen anzuwenden, die am 3. August 2017, d.h. im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung, in Kraft waren. Die Übergangsbestimmung in Art. 34 GesBG und die GesBAV enthalten keine für den vorliegenden Fall einschlägige intertemporale Regelung

für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Das GesBG sowie die GesBAV sind für die Beurteilung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens demnach nicht massgebend, obwohl sowohl das GesBG wie auch die GesBAV vom Bundesrat noch während der Dauer des Beschwerdeverfahrens vor Bundesverwaltungsgericht in Kraft gesetzt wurden.

4.

4.1 Vorliegend ist ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu beurteilen. Deshalb ist 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]) 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 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255/22 vom 30.9.2005; nachfolgend: Richtlinie 2005/36/EG). Diese Richtlinie ist gemäss Beschluss Nr. 2/2011 vom 30. September 2011 des Gemischten Ausschusses EU-Schweiz, der mit Art. 14 des Abkommens eingesetzt wurde, über die Änderung von Anhang III (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen; 2011/702/EU) seit dem 1. November 2011 anwendbar.

4.1.1 Die Richtlinie 2005/36/EG regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, soweit die Ausübung einer Tätigkeit im Aufnahmestaat reglementiert ist (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG i.V.m. Art. 9 FZA). Die Bestimmungen der allgemeinen Regelung zur Anerkennung von Ausbildungsnachweisen sind auf alle Diplome anwendbar, die nicht von den Kapiteln II und III erfasst sind (Art. 10 der Richtlinie 2005/36/EG).

4.1.2 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; vgl. Urteile des BGer 2C_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.2,

2C_668/2012 vom 1. Februar 2013 E. 3.1.3; zum Ausdruck "dieses Berufs" vgl. Urteile des EuGH vom 19. Januar 2006 C-330/03, Slg. 2006 I-801, Rn. 20, und vom 21. September 2017 C-125/16, Rn. 40). Ein reglementierter Beruf ist eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung im Aufnahmestaat direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG). Des Weiteren ist der Beruf, den der Antragsteller im Aufnahmemitgliedstaat ausüben möchte, derselbe wie der, für den er qualifiziert ist, wenn die Tätigkeiten, die der Beruf umfasst, vergleichbar sind (Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG).

4.1.3 Der Aufnahmestaat kann indessen nach Massgabe von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG Ausgleichsmassnahmen verlangen. Ob Ausgleichsmassnahmen, mithin ein Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung, anzuordnen sind, bestimmt sich nach dem allgemeinen Anerkennungssystem anhand eines Vergleichs der Ausbildungsdauer und des Ausbildungsinhalts mit dem im Aufnahmestaat zur Ausübung des reglementierten Berufs vorgeschriebenen Diplom (Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BVGer B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 6.2, B-2680/2015 vom 21. Juni 2017 E. 2.6 und B-6452/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2.5 ff.). Die Behörde überprüft die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises. Nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG dient für die Anerkennung des im Ausland erworbenen Diploms derjenige schweizerische Abschluss als Vergleichsobjekt, der in der Schweiz vorgeschrieben ist, um die in Frage stehende reglementierte Tätigkeit auszuüben. Wenn wesentliche Unterschiede sich ergeben, kann der Aufnahmestaat Ausgleichsmassnahmen vom Antragsteller verlangen (Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BVGer A-368/2014 vom 6. Juni 2014 E. 5.2; EuGH Urteil vom 7. Mai 1991 C-340/89, Slg. 1991 I-2357 Rn. 16; NINA GAMMENTHALER, Diplomanerkennung und Freizügigkeit, 2010, S. 160; FRÉDÉRIC BERTHOUD, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse - Union européenne, 2016, S. 305 ff.).

4.1.4 Die Richtlinie 2005/36 enthält keine ausdrücklichen Angaben darüber, wie oft eine nicht bestandene Ausgleichsmassnahme wiederholt werden kann. Der von der Koordinatorengruppe gebilligte Verhaltenskodex für die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen sieht für nationale Verwaltungspraktiken, die unter die Richtlinie

2005/36/EG fallen lediglich vor, dass eine nicht bestandene Ausgleichsmassnahme einmal wiederholt werden kann (vgl. BERTHOUD, a.a.O., S. 316). Auch der Benutzerleitfaden der Richtlinie 2005/36/EG erwähnt unter der Frage 30 nur, dass bei Nichtbestehen eines Lehrgangs eine Wiederholung möglich sein muss.

4.2 In der Schweiz regelt das Berufsbildungsgesetz sämtliche Berufsbereiche ausserhalb der Hochschulen (Art. 2 BBG). Beim Beruf der Pflegefachfrau handelt es sich um einen reglementierten Beruf, der unter das BBG fällt und bis zum Inkrafttreten des Gesundheitsberufegesetzes am 1. Februar 2020 bzw. von Art. 2 Abs. 1 Bst. a GesBG (Pflegefachfrau und Pflegefachmann) und Art. 12 Abs. 2 Bst. a (Pflegefachfrau und Pflegefachmann: Bachelor of Science in Pflege FH/UH oder dipl. Pflegefachfrau HF und dipl. Pflegefachmann HF) auf kantonaler Ebene geregelt war (Botschaft zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe vom 18. November 2015, BBl 2015 8715, 8724 f.). Das BBG delegiert aber die Regelung der Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise der Berufsbildung im Bereich des Berufsbildungsgesetzes an den Bundesrat (Art. 68 Abs. 1 BBG). Gestützt darauf hat der Bundesrat angeordnet, dass die Erstinstanz für die Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise im Bereich der Gesundheitsberufe bis zum Inkrafttreten der massgebenden eidgenössischen Bildungserlasse zuständig ist (Art. 75 Abs. 4 der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 [Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101]). Es liegt daher im Ermessen der Erstinstanz, in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2005/36/EG die Bedingungen für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse festzulegen.

4.3 In Anwendung der Richtlinie 2005/36/EG und gestützt auf die Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes und der Berufsbildungsverordnung erliess die Erstinstanz am 2. Juni 2014 einen Teilentscheid zum Anerkennungsgesuch der Beschwerdeführerin. Danach konnte sie u.a. zwischen einem sechsmonatigen Anpassungslehrgang mit 20-tägiger Zusatzausbildung oder einer Eignungsprüfung wählen. Dieser Teilentscheid wurde von der Beschwerdeführerin nicht angefochten und ist in Rechtskraft erwachsen. In der Folge teilte sie der Erstinstanz mit, dass sie sich für den Anpassungslehrgang mit Zusatzausbildung entschieden habe.

4.3.1 Das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 18. Dezember 2015 um Verlängerung der Frist des Anerkennungsverfahrens um zwei Jahre reichte sie bei der Erstinstanz ein. Es wurde jedoch von Letzterer um ein Jahr, d.h. bis zum 3. Februar 2017, verlängert. Gleichzeitig teilte ihr die Erstinstanz

mit, dass – sofern die Anerkennungsvoraussetzungen bis zu diesem Datum nicht erfüllt wären – das Dossier geschlossen werde. Ihr würde es aber freistehen, ein neues Anerkennungsgesuch einzureichen.

4.3.2 Mit Verfügung vom 24. März 2016 stellte die Erstinstanz fest, dass der Anpassungslehrgang nicht erfüllt worden sei. Mit Verfügung vom 3. August 2017 stellte sie fest, dass auch die Wiederholung des Anpassungslehrgangs nicht bestanden sei und ihr Dossier deshalb geschlossen werde.

4.4 In Bezug auf die Feststellung des nicht bestandenen Anpassungslehrgangs rügt die Beschwerdeführerin zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die verwaltungsrechtlich relevante Bewertung nicht vorgenommen worden und der von ihr als "Praktikum" bezeichnete Anpassungslehrgang als solcher nicht rechtsgültig zustande gekommen sei. Der Qualifikationsbogen der B. _____ sei weder mit ihr besprochen noch von ihr unterzeichnet worden.

Demgegenüber erwähnt die Vorinstanz in ihrer Verfügung, dem Qualifikationsbogen der B. _____ sei zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin lediglich zwei von insgesamt acht Kriterien erreicht habe. Die Vorinstanz legt ihrer Stellungnahme vom 29. März 2019 zudem ein Originalschreiben der B. _____ vom 17. Februar 2016 zusammen mit einer Kopie des "Qualifikationsbogens Anpassungslehrgang Pflege" bei, die beide bei der Erstinstanz eingereicht wurden. In ihrem Schreiben teilte die B. _____ der Erstinstanz mit, dass, als die Beschwerdeführerin beim Qualifikationsgespräch vom 11. Februar 2016 gemerkt habe, dass sie bereits beim Arbeitsprozess 1 das Ziel nicht erreicht hatte, das Qualifikationsgespräch abgebrochen und ihre Unterschrift auf diesem Qualifikationsbogen verweigert habe.

4.4.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflus-

sen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (vgl. BGE 140 I 99 E. 3.4; BGE 135 II 286 E. 5.1; BVGE 2009/35 E. 6.4.1 m.w.H.).

4.4.2 Vorliegend erblickt die Beschwerdeführerin eine Gehörsverletzung darin, dass die Vorinstanz einen Qualifikationsbogen berücksichtigt habe, obwohl er mit ihr weder besprochen noch von ihr unterschrieben worden sei. Sie begründet ihre Rüge aber kaum, sondern räumt im Gegenteil ausdrücklich ein, dass sie bereits zum Zeitpunkt, in welchem sie den Teilentcheid betreffend die Zulassung zum Anpassungslehrgang erhalten habe, bzw. am 2. Juni 2014, erkannt habe, dass sie den Anpassungslehrgang bei der B._____ nicht erfolgreich bestehen könne. Die dem Verfahren beigelegten Akten weisen denn auch eindeutig nach, dass ein Gespräch mit der Beschwerdeführerin geführt wurde und diese ihre Ziele nicht erreicht hatte. Es ist auch kaum glaubhaft, dass die Beschwerdeführerin nach der Absolvierung eines wesentlichen Teils des Anpassungslehrgangs, d.h. während fünf Monaten (vom 1. August 2015 bis 31. Dezember 2015 à 80% und vom 1. Januar 2016 bis 11. Februar 2016 à 50%), keine Bewertung oder kein Zeugnis verlangt hätte. Sie bestätigt denn auch in ihrem an die Erstinstanz gerichteten Schreiben vom 18. Dezember 2015, dass sie "[i]m Moment (...) noch den Anpassungslehrgang" absolviere und bestreitet nicht, dass sie bei der B._____ war. Der darauffolgende Entscheid der Erstinstanz vom 24. März 2016 stützte sich ausdrücklich auf diesen Qualifikationsbogen, um festzustellen, dass der Anpassungslehrgang als nicht erfüllt galt. Er wurde von der Beschwerdeführerin nicht angefochten und ist rechtskräftig.

Dementsprechend kann keine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz erblickt werden.

4.5 Des Weiteren ist es unter objektiven Gesichtspunkten ohnehin unbestritten, dass die Beschwerdeführerin den sechsmonatigen Anpassungslehrgang gesamthaft nicht bestanden hat. Neben dem nicht bestandenen Anpassungslehrgang bei der B._____ wurde der von der Beschwerdeführerin selbst festgelegte zweite Teil des Anpassungslehrgangs bei der C._____, der vom 1. November 2016 bis zum 30. April 2017 zu einem Beschäftigungsgrad von 60% absolviert wurde, gemäss Qualifikationsbogen vom 26. Juli 2017 wiederum als nicht bestanden bewertet, was die Beschwerdeführerin nicht bestritten hat. Sie bestand jedoch einen von ihr

selbst festgelegten dritten Teil des Anpassungslehrgangs beim Alterszentrum D. _____ gemäss Qualifikationsbogen vom 4. Juli 2017. Dieser Anpassungslehrgang dauerte vom 1. Mai 2017 bis zum 4. Juli 2017 bzw. zwei Monate mit einem Beschäftigungsgrad von 80%. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass insgesamt zwei Monate anstelle der geforderten sechs Monate des Anpassungslehrgangs erfolgreich absolviert wurden.

Die Fragen der Möglichkeit bzw. Zulässigkeit, einen Anpassungslehrgang in verschiedenen Teilen und bei verschiedenen Institutionen zu absolvieren, und ob diese der Erstinstanz jeweils angemeldet werden müssen, wie dies von der Beschwerdeführerin bestritten wird, können an dieser Stelle aber offen bleiben, weil der Anpassungslehrgang von ihr ohnehin nicht bestanden wurde.

4.5.1 Bei einem Anpassungslehrgang handelt es sich nicht, wie die Beschwerdeführerin irrtümlicherweise annimmt, um ein Praktikum im Sinne von Art. 15 BBV. Wie die Erstinstanz aufführt, unterscheidet sich ein Anpassungslehrgang deutlich von einem Praktikum. Denn ein Praktikum gehört zu einer schulisch organisierten Grundausbildung (Art. 15 Abs. 1 BBV), was nicht mit dem Ziel eines Anpassungslehrgangs verglichen werden kann. Bei einem Anpassungslehrgang handelt es sich vielmehr um Ausgleichsmassnahmen, die verordnet werden, wenn die Anerkennung eines ausländischen Abschlusses möglich ist, der ausländische Bildungsgang aber wesentlich vom schweizerischen Bildungsgang abweicht. Der Anpassungslehrgang dient dazu, die Ausübung des betreffenden Berufs unter Verantwortung einer qualifizierten Berufsperson zu bewerten und Lücken in der ausländischen Ausbildung auszugleichen. Durch die Prüfung und Validierung der Kenntnisse der gesuchstellenden Person kann die Gleichwertigkeit mit den schweizerischen Anforderungen an den Erhalt des beantragten Ausbildungsabschlusses geprüft und sichergestellt werden. Dabei müssen die spezifisch festgelegten Kriterien evaluiert werden.

4.5.2 Bei einem Anpassungslehrgang handelt es sich – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – auch nicht um eine Prüfung. Insbesondere hatte die Beschwerdeführerin vorliegend gerade die Möglichkeit, zwischen einer Eignungsprüfung und einem sechsmonatigen Anpassungslehrgang zu wählen. Sie entschied sich dabei ausdrücklich gegen das Ablegen einer Prüfung und für den Anpassungslehrgang, was sie der Erstinstanz mit ausgefülltem Formular vom 25. September 2014 mitteilte.

4.5.3 Des Weiteren übersieht die Beschwerdeführerin, dass der Gesetzgeber die Kompetenz zur Regelung der Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise dem Bundesrat übertragen hat (Art. 68 Abs. 1 BBG). Gestützt darauf hat der Bundesrat angeordnet, dass die Erstinstanz für die Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise im Bereich der Gesundheitsberufe bis zum Inkrafttreten der massgebenden eidgenössischen Bildungserlasse zuständig ist (Art. 75 Abs. 4 BBV). Es liegt deshalb in ihrem Ermessen, die Bedingungen für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse festzulegen. Dabei gehen die Vorbringen der Beschwerdeführerin an der Sache vorbei, wenn sie rügt, dass die Erstinstanz lediglich eine einzige Wiederholung des Anpassungslehrgangs zulasse und sie dies unter anderem damit begründet, dass Prüfungen und Praktika in der Schweiz in aller Regel mehrfach wiederholt werden könnten, was vorliegend gerade nicht der Fall sein soll. Sowohl die Erstinstanz als auch die Vorinstanz haben die Beschwerdeführerin ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein neues Gesuch jederzeit gestellt werden kann. Ein Anpassungslehrgang kann daher mehrmals wiederholt werden. Deshalb steht es der Beschwerdeführerin frei, jederzeit ein neues Gesuch einzureichen.

Aus diesen Gründen erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen.

5.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung das Bundesrecht nicht verletzt und auch sonst nichts zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

6.

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und der finanziellen Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG; Art. 2 Abs. 1 VGKE). Sie ist auf CHF 1'500.– festzusetzen.

7.

Der unterliegenden Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von CHF 1'500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde);
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde);
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Myriam Senn

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: 21. Januar 2021