



## **Urteil vom 8. September 2022**

---

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),  
Richter Daniel Willisegger,  
Richter Pascal Richard,  
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Reto Marghitola,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),**  
Anerkennung Ausbildungsabschlüsse,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Anerkennung Ausbildungsabschluss.

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

**A.a** A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer), geboren am (...), deutscher Staatsangehöriger, erwarb am 1. Juni 1983 im Ausbildungszentrum für Medizinberufe in B. \_\_\_\_\_ [in der ehemaligen Föderativen Volksrepublik Jugoslawien] ein Diplom im Beruf Medizintechniker und legte am 6. Juli 1988 die Fachprüfung als Krankenpfleger/Medizintechniker ab.

**A.b** In den neunziger Jahren absolvierte der Beschwerdeführer Ausgleichsmassnahmen in Deutschland (einjähriges Anerkennungspraktikum und viermonatiger Anpassungslehrgang). Sein Ausbildungsabschluss wurde am 9. Oktober 1997 in Deutschland anerkannt.

**A.c** Mit Verfügung vom 2. Oktober 2018 wies das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) das Gesuch um Anerkennung des Beschwerdeführers als Pflegefachmann ab und teilte ihm mit, dass die Bedingungen für eine Anerkennung als Fachmann Gesundheit (FAGE) erfüllt seien. Unter anderem hielt es in dem Entscheid fest, dass er genügende Sprachkenntnisse einer schweizerischen Landessprache nachgewiesen habe. Mit Verfügung vom 8. November 2018 wurde die Anerkennung als FAGE ausgesprochen.

**B.**

Am 31. Mai 2021 stellte der Beschwerdeführer beim SRK (nachfolgend: Vorinstanz) erneut ein Gesuch um Anerkennung der Gleichwertigkeit seines im Ausland erworbenen Abschlusses mit dem schweizerischen Abschluss als Pflegefachmann. Zur Begründung seines Gesuchs verwies er unter anderem auf seine in der ehemaligen Föderativen Volksrepublik Jugoslawien erworbenen Abschlusszeugnisse (Diplom des Ausbildungszentrums für Medizinberufe in B. \_\_\_\_\_ vom 1. Juni 1983 samt Bestätigung der Unterrichtsfächer des 3. und 4. Schuljahres [1981/82 und 1982/83] vom 13. April 2018; Urkunde der Prüfungskommission C. \_\_\_\_\_ über die Fachprüfungen vom 6. Juli 1988 als Krankenpfleger/Medizintechniker) sowie auf eine Urkunde D. \_\_\_\_\_ vom 9. Oktober 1997 (über die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung "Krankenpfleger" nach dem deutschen Krankenpflegegesetz) und eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des E. \_\_\_\_\_ vom 11. Mai 2021 (über die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung "Gesundheits- und Krankenpfleger").

**C.**

Mit Verfügung vom 22. September 2021 hat die Vorinstanz die Gleichwertigkeitsanerkennung mit dem Abschluss als Pflegefachmann von absolvierten Ausgleichsmassnahmen abhängig gemacht. Sie hat das Verfahren sistiert, bis Ausgleichsmassnahmen bereitstehen. Das Verfügungsdispositiv lautet:

1. Damit die Anerkennung als Pflegefachmann vorgenommen werden kann, müssen Sie die Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolvieren.
2. Sie reichen ein anerkanntes Sprachdiplom / Sprachzertifikat auf Niveau B2 ein.
3. Das Verfahren wird sistiert, bis die Ausgleichsmassnahmen bereitstehen.
4. Die Gebühr für das Anerkennungsverfahren beläuft sich insgesamt auf Fr. 1'000.– [...].

Zur Begründung führte sie im Wesentlichen an, dass sich der Ausbildungsabschluss des Beschwerdeführers inhaltlich von demjenigen in der Schweiz unterscheidet und Lücken in den Bereichen Pflegeprozess, Kommunikationsprozess, Wissensmanagement und Organisationsprozess bestünden. Die Berufserfahrung sei nicht geeignet, die festgestellten Lücken zu schliessen, könne aber in Teilen die kürzere Dauer der Praktika kompensieren. Die Lücken könnten durch Massnahmen ausgeglichen werden, welche voraussichtlich einen ähnlichen Umfang hätten wie die Ausbildung für Personen mit dem schweizerischen Abschluss als FAGE (zwei statt drei Jahre Vollzeitausbildung). Die Anerkennung des Ausbildungsabschlusses sei ohne Ausgleichsmassnahmen nicht möglich, weshalb das Verfahren sistiert werde. Es stünden keine Ausgleichsmassnahmen zur Verfügung, weil jene erst aufgebaut werden müssten.

**D.**

Gegen die Verfügung vom 22. September 2021 hat der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 22. Oktober 2021 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben und beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und seine Ausbildung als Pflegefachmann sei ohne Ausgleichsmassnahmen sowie ohne Sprachzertifikat anzuerkennen, eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Seine Ausbildung sei mit jener in der Schweiz vergleichbar. Es handle sich um eine postsekundäre Ausbildung im Sinne von Art. 11 Bst. c der 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. September 2005; im Folgenden: Richtlinie 2005/36/EG). Der Erwerb der Berufsausübungsbewilligung als Krankenpfleger in Deutschland führe zur automatischen Anerkennung in der Schweiz. Zudem sei die gleiche Ausbildung von zwei seiner ehemaligen Schulkollegen in der Schweiz anerkannt worden. Die Vorinstanz habe im Weiteren seine Fortbildungen und Berufserfahrungen nicht ausreichend berücksichtigt. Die Anordnung von zweijährigen Ausbildungsmassnahmen, welche noch nicht einmal zur Verfügung stünden, sei unverhältnismässig und diskriminierend.

#### **E.**

Mit Schreiben vom 22. November 2021 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass er eine Eignungsprüfung über die beruflichen Kenntnisse ablegen könne. Für die Anmeldung zur Eignungsprüfung müsse er einen Sprachnachweis auf Niveau B2 einreichen. Wenn er sich für die Eignungsprüfung anmelde, werde die Sistierung des Verfahrens aufgehoben.

#### **F.**

Mit Vernehmlassung vom 10. Dezember 2021 beantragt die Vorinstanz die – teilweise – Abweisung der Beschwerde. Anerkennungsgegenstand sei das jugoslawische Diplom, auf dem die Gleichwertigkeitsprüfung basiere. Die zusätzlichen Qualifikationen wie die Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpfleger in Deutschland sowie die darauf basierenden Ausgleichsmassnahmen, die Berufserfahrung und die Weiterbildungen seien erst in einem zweiten Schritt bei der Festlegung der Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen. Verglichen mit der heutigen Ausbildung zum Pflegefachmann weise seine Ausbildung unter anderem Lücken in den Bereichen Pflegetheorie, Pflegeprozess und Pflegemanagement auf, welche auszugleichen seien. Die Prüfung der Unterlagen habe ergeben, dass die absolvierten Weiterbildungen nicht ausreichten, die fehlenden theoretischen Kenntnisse zu kompensieren. Die Ausbildungsnachweise der von ihm erwähnten Klassenkollegen seien 1992 bzw. 2003 unter einer anderen Rechtslage anerkannt worden, weshalb keine Vergleichbarkeit zum vorliegenden Fall bestehe. Hingegen erübrige sich der (in Dispositivziffer 2 eingeforderte) Sprachnachweis, da bereits in einem vorangegangenen Verfahren genügende Sprachkenntnisse nachgewiesen worden seien (vgl. Sachverhalt Bst. B).

#### **G.**

In der Replik vom 24. Februar 2022 hält der Beschwerdeführer an seinen

Rechtsbegehren fest. Die deutsche Berufsausübungsbewilligung bzw. die Berufsbezeichnung "Gesundheits- und Krankenpfleger" führe bereits zur Anerkennung als Pflegefachmann. Zudem habe er eine Ausbildung auf Tertiärniveau absolviert. Die vierjährige Ausbildung mit der Fachprüfung vom 6. Juli 1988, welche er nach fünf Jahren Berufserfahrung absolviert habe, sei als postsekundäre Ausbildung im Sinn von Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG zu qualifizieren. Die deutschen Anpassungslehrgänge, die zahlreichen Weiterbildungen und die 27 Jahre Berufserfahrung wirkten sich zudem ausgleichend aus. Ausgleichsmassnahmen im Umfang von zwei Jahren seien völlig unverhältnismässig. Es sei unzumutbar, ihn als knapp (...) -Jährigen auf noch nicht vorhandene, mehrjährige Ausgleichsmassnahmen zu verweisen.

#### **H.**

Die Vorinstanz führt in der Duplik vom 30. März 2022 aus, dass trotz der langen Berufserfahrung des Beschwerdeführers wesentliche Lücken bestünden und Ausgleichsmassnahmen notwendig seien. Durch die Berufserfahrung als Gesundheits- und Krankenpfleger in Deutschland habe er sich jene Kompetenzen aneignen können, für die das Wissen und die Kenntnisse seiner Ausbildung eine Grundlage bildeten. Er habe Handlungskompetenzen im Bereich der Durchführung der Pflegeplanung entwickeln können, soweit es sich um bestehende Instrumente und Modelle gehandelt habe. Da ihm aber die theoretischen Grundlagen in den Fächern Pflegetheorie, Pflegemodelle, Pflegeprozess, Pflegediagnostik und Professionalisierung sowie Pflegeforschung nicht vermittelt worden seien, fehlten theoretische Grundlagen, um die Pflege in voller fachlicher Verantwortung zu gestalten, situativ, evidenz- und theoriebegründet sowie allenfalls rasch anzupassen, Assessments und Re-Assessments durchzuführen und entsprechende Pflegediagnosen auf evidenzbasierten Kriterien zu stellen.

#### **I.**

Auf die weiteren Vorbringen und Beweismittel der Parteien wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

#### **1.**

Der Entscheid der Vorinstanz vom 22. September 2021 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsver-

fahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der Streitsache zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. h des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32]; Zwischenentscheid des BVGer B-1813/2020 vom 26. Februar 2021 E. 2.2.4). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein Interesse an deren Aufhebung (Art. 48 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde vom 22. Oktober 2021 (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist 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 rechts erheblichen 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 der Vorinstanz 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 aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen (vgl. BGE 133 II 35 E. 3; 131 II 680 E. 2.3.2; Urteile des BVGer B-2923/2020 vom 17. März 2022 E. 2.2, B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 4.1 i.f. und 4.3, B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 5.1, B-655/2016 vom 30. Juni 2017 E. 9.2; MOSER/BEUSCH/ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154).

## **3.**

**3.1** Gemäss Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Gesundheitsberufe vom 30. September 2016 (Gesundheitsberufegesetz, GesBG [SR 811.21]) wird ein ausländischer Bildungsabschluss anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem inländischen Bildungsabschluss nach

Art. 12 Abs. 2 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 und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA [SR 0.142.112.681]). Dieses hat unter anderem zum Ziel, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz ein Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbständige einzuräumen (Art. 1 Bst. a FZA). Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewährleistet den Staatsangehörigen der Vertragsparteien in der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen jenes Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie sich rechtmässig aufhalten (Art. 2 FZA; vgl. BGE 140 II 364 E. 6.1 – 6.3).

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 vom 30. September 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.; Urteile des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.2, B-3706/2014 vom 28. November 2017 E. 6.3.1 und B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 5.3 f.).

**3.3** Die Richtlinie 2005/36/EG regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, soweit die Ausübung einer Tätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat reglementiert ist (Art. 2 Abs. 1 Richtlinie 2005/36/EG i.V.m. Art. 9 FZA). Als reglementiert gilt eine berufliche Tätigkeit, deren Aufnahme oder Ausübung in einem Vertragsstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises bzw. eines Diploms gebunden ist. Dazu gehört insbesondere die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in Verbindung mit der Führung eines Ti-

tels, der nur von Personen geführt werden darf, die einen bestimmten Ausbildungs- oder Befähigungsnachweis (bzw. ein Diplom) besitzen, der in einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. a und c der Richtlinie 2005/36/EG).

**3.4** Die Anwendbarkeit der Richtlinie 2005/36/EG setzt eine Berufsqualifikation im Sinn von deren Art. 3 Abs. 1 Bst. b voraus. Dazu zählen in erster Linie "Ausbildungsnachweise" in der Form von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, welche gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG ausgestellt wurden. Einem Ausbildungsnachweis 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 besitzt, der diesen Ausbildungsnachweis bereits (nach innerstaatlichem Recht; Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG) anerkannt hat, und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt. Insofern unterliegen (von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates erworbene) Drittstaatsdiplome nur dann den Anerkennungsregeln der Richtlinie, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen der vorgängigen Anerkennung durch einen Mitgliedstaat sowie der nachgewiesenen Berufserfahrung von mindestens drei Jahren im entsprechenden Mitgliedstaat erfüllt sind (vgl. Urteil des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.3.1 m.w.H.).

**3.5** Für den Beruf der Pflegefachpersonen ("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 sog. 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 dabei für jeden Mitgliedstaat aufgeführt, welche Ausbildungsnachweise für Pflegefachpersonen dem sektoralen Anerkennungssystem unterstellt sind, welche (amtliche) Stelle diese ausstellt und wie die offizielle Berufsbezeichnung im jeweiligen Mitgliedstaat lautet (zum Ganzen vgl. Urteil des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.3.2.1 m.w.H.).

**3.6** 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).

Danach bedingt die Anerkennung Folgendes:

"Artikel 13

#### **Anerkennungsbedingungen**

(1) Wird die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmemitgliedstaat von dem Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängig gemacht, so gestattet die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats den Antragstellern, die den Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis besitzen, der in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um in dessen Hoheitsgebiet die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten, die Aufnahme oder Ausübung dieses Berufs unter denselben Voraussetzungen wie Inländern.

Die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen

- a) in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt worden sein;
- b) bescheinigen, dass das Berufsqualifikationsniveau des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Artikel 11 liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert.

(...)."

Die Berufsqualifikationsniveaus werden wie folgt zugeordnet:

"Artikel 11

### **Qualifikationsniveaus**

Für die Anwendung von Artikel 13 werden die Berufsqualifikationen den nachstehenden Niveaus wie folgt zugeordnet:

a) Befähigungsnachweis, den eine zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats, die entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannt wurde, ausstellt

i) entweder aufgrund einer Ausbildung, für die kein Zeugnis oder Diplom im Sinne der Buchstaben b, c, d oder e erteilt wird, oder einer spezifischen Prüfung ohne vorhergehende Ausbildung oder aufgrund der Ausübung des Berufs als Vollzeitbeschäftigung in einem Mitgliedstaat während drei aufeinander folgender Jahre oder als Teilzeitbeschäftigung während eines entsprechenden Zeitraums in den letzten zehn Jahren;

ii) oder aufgrund einer allgemeinen Schulbildung von Primär- oder Sekundarniveau, wodurch dem Inhaber des Befähigungsnachweises bescheinigt wird, dass er Allgemeinkenntnisse besitzt.

b) Zeugnis, das nach Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarniveau erteilt wird,

i) entweder einer allgemein bildenden Sekundarausbildung, die durch eine Fach- oder Berufsausbildung, die keine Fach- oder Berufsausbildung im Sinne der von Buchstabe c ist, und/oder durch ein neben dem Ausbildungsgang erforderliches Berufspraktikum oder eine solche Berufspraxis ergänzt wird;

ii) oder einer technischen oder berufsbildenden Sekundarausbildung, die gegebenenfalls durch eine Fach- oder Berufsausbildung gemäss Ziffer i und/oder durch ein neben dem Ausbildungsgang erforderliches Berufspraktikum oder eine solche Berufspraxis ergänzt wird.

c) Diplom, das erteilt wird nach Abschluss

i) 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;

ii) oder — im Falle eines reglementierten Berufs — eines dem Ausbildungsniveau gemäss Ziffer i entsprechenden besonders strukturierten in Anhang II enthaltenen Ausbildungsgangs, der eine vergleichbare Berufsbefähigung vermittelt und auf eine vergleichbare berufliche Funktion und Verantwortung vorbereitet. Das Verzeichnis in Anhang II kann nach dem in Artikel 58 Absatz 2 genannten Verfahren geändert werden, damit Ausbildungsgängen Rechnung getragen wird, die den Voraussetzungen des vorstehenden Satzes genügen.

d) Diplom, das erteilt wird nach Abschluss einer postsekundären Ausbildung von mindestens drei und höchstens vier Jahren oder einer Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer an einer Universität oder Hochschule oder einer anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Ausbildungsniveau sowie der Berufsausbildung, die gegebenenfalls neben dem Studium gefordert wird.

(...)."

**3.7** Unterscheidet sich eine – in Anwendung von 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 dabei 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).

**3.8** Bezüglich der Wahlfreiheit bei Ausgleichsmassnahmen gilt nach Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG Folgendes: Abweichend vom Grundsatz der freien Wahl des Antragstellers nach Abs. 2 kann der Aufnahmemitgliedstaat in bestimmten Fällen entweder einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung vorschreiben. Dies gilt für die Fälle nach Art. 10 Bst. g der Richtlinie 2005/36/EG, nämlich für Migrantinnen und Migranten, die die Anforderungen nach Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG erfüllen. Dies betrifft Inhaberinnen und Inhaber von in einem Drittland ausgestellten Ausbildungsnachweisen, sofern sie in dem betreffenden Beruf drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der diesen Ausbildungsnachweis nach Art. 2 Abs. 2 anerkannt hat, besitzen und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt.

#### 4.

**4.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe die höchste Ausbildung im Pflegeberuf in der ehemaligen Föderativen Volksrepublik Jugoslawien abgeschlossen. Nach der Absolvierung von Ausgleichsmassnahmen habe er die Berufsausübungsbewilligung als Krankenpfleger in Deutschland erworben und im vorinstanzlichen Verfahren den Berufstitel nachgewiesen. Er habe bereits im Jahr 1994 einen Deutschintensivkurs besucht und spreche fließend Hochdeutsch. Zudem sei die gleiche Ausbildung seiner Klassenkollegen als Krankenpfleger in der Schweiz anerkannt worden, ohne zweijährige Ausgleichsmassnahmen absolvieren zu müssen. Er habe die Kompetenzen und Fähigkeiten als Pflegefachmann nachgewiesen. Seine Ausbildung sei in Deutschland anerkannt und die Berufsbezeichnung "Gesundheits- und Krankenpflegerin/Gesundheits- und Krankenpfleger" werde in der Richtlinie 2005/36/EG explizit aufgeführt. Dies habe eine automatische Anerkennung des deutschen Befähigungsnachweises zur Folge. Sein in Jugoslawien erworbenes Diplom sei als postsekundäre Ausbildung im Sinne von Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG anzuerkennen. Die Vorinstanz habe bei der Prüfung der vierjährigen Ausbildung zu Unrecht Stunden nicht angerechnet. Seine Ausbildung aus den Jahren 1979–1983 weise im Unterschied zur damaligen Ausbildung in der Schweiz keine Lücken auf. Das Vorgehen der Vorinstanz führe zu einer systematischen Benachteiligung von älteren Berufstätigen. Sie habe seine obligatorischen jährlichen Fortbildungen in Deutschland und auch die deutschen Ausgleichsmassnahmen nicht berücksichtigt, mit dem Argument, dass das Krankenhaus F.\_\_\_\_\_, das G.\_\_\_\_\_ und die U.\_\_\_\_\_-Universität zu wenig theoretische Inhalte vermittelt hätten. Dies widerspreche dem Zweck des FZA. Nach vierjähriger Ausbildung in Jugoslawien und 15-monatigen Ausgleichsmassnahmen in Deutschland sowie der Berufserfahrung als Krankenpfleger sei die Anordnung von zweijährigen Ausgleichsmassnahmen, welche erst in einigen Jahren bereitstünden, unverhältnismässig.

In der Replik vom 24. Februar 2022 hält der Beschwerdeführer an seinen Beschwerdebegehren fest. Bei der Berufsausübungsbewilligung handle es sich um einen Befähigungsnachweis nach Art. 9 FZA, um dessen Anerkennung er ersucht habe. In der Richtlinie 2005/36/EG sei die automatische Anerkennung der deutschen Berufsbezeichnung "Gesundheits- und Krankenpflegerin/Gesundheits- und Krankenpfleger" vorgesehen, bei welcher kein Ermessen bestehe. Es sei nicht auf das jugoslawische Diplom abzu-

stellen. Nach der vierjährigen Medizinschule habe er eine Stelle als Medizintechniker/Krankenpfleger angetreten und am 6. Juli 1988 die Fachprüfungen abgelegt. Diese seien mit den höheren Fachprüfungen in der Schweiz gleichzusetzen, welche nur von Pflegepersonal mit einem Abschluss auf Tertiärstufe absolviert werden könnten. Es handle sich um eine postsekundäre Ausbildung im Sinn von Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG. Die deutschen Anpassungslehrgänge, die zahlreichen Weiterbildungen und die 27 Jahre Berufserfahrung wirkten sich zudem ausgleichend aus. Ihm sei das Absolvieren einer Eignungsprüfung noch nicht angeboten worden. Die Vorinstanz habe es in Verletzung von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG unterlassen, existierende Ausgleichsmassnahmen anzuordnen. Es sei unzumutbar, ihn als knapp (...) -Jährigen auf zwei-jährige, noch nicht vorhandene Ausgleichsmassnahmen zu verweisen.

**4.2** Demgegenüber führt die Vorinstanz aus, die Richtlinie 2005/36/EG gelange zur Anwendung. Würde das Anerkennungsgesuch des Beschwerdeführers auf der Grundlage eines Befähigungsnachweises, welcher dem Qualifikationsniveau a) zuzuordnen sei, geprüft, wäre das Gesuch aufgrund des Niveauunterschieds gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie abzulehnen. Die vom Beschwerdeführer im Jahr 1988 absolvierte Fachprüfung sei dazu da, Absolventen der Mittelschule zu berechtigen, den Beruf auszuüben. Die höhere Fachprüfung in der Schweiz sei hingegen eine zusätzliche Qualifikation für Berufsleute. Der Mittelschulabschluss des Beschwerdeführers könne in den "Upper secondary education"-Bereich eingeordnet werden, weshalb die Fachprüfung nicht mit der höheren Fachprüfung (HFP) in der Schweiz gleichzusetzen sei. Ausgleichsmassnahmen, welche 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). Eine Anerkennung als Gesundheits- und Krankenpfleger in Deutschland heisse nicht zwingend, dass das Ausbildungsniveau und der Kenntnisstand einer Pflegefachperson HF vorliegen würden, weil mit dem Beruf in Deutschland die gesamte Spannweite der Tätigkeiten im Rahmen der Pflege abgedeckt werden müsse und auch der nationale Qualifikationsrahmen gemäss der International Standard Classification of Education (ISCED) auf einer niedrigeren Stufe angesiedelt sei. Zahlreiche Aufgaben

dürften auch von einem FAGE, aber nur mit delegierter Kompetenz, ausgeübt werden. Dort weise die Ausbildung des Beschwerdeführers Lücken auf, welche – wie eine beigefügte Liste aufzeige – durch Berufserfahrung ausgeglichen werden konnten, wenn auch nur eingeschränkt, "bezüglich Anwendung und Durchführung", "jedoch nur im Bereich der Altenpflege", und teilweise auch gar nicht. Die Differenz liege nicht in der Ausführung der Tätigkeit, sondern in der Kompetenz, die Tätigkeit zu gestalten, situativ, evidenz- und theoriebegründet, allenfalls rasch anzupassen und dafür die volle fachliche Verantwortung zu übernehmen. Im Unterschied zum Ausbildungsstand des Beschwerdeführers liege die Kompetenz von Pflegefachfrauen und -männern darin, diverse Pflgetheorien und Pflegemodelle zu kennen, deren Vor- und Nachteile abwägen zu können, empfohlene Anwendungsbereiche zu kennen und diese Kenntnisse in der Praxis, in der Gestaltung (nicht in der Durchführung/Anwendung) der Pflege anzuwenden und dafür die Verantwortung zu übernehmen. Tertiäre Ausbildungen in der Schweiz befähigten dazu, Assessments und Re-Assessments durchzuführen und entsprechend basierend auf evidenzbasierten Kriterien Pflegediagnosen zu stellen. Aus keinem der Arbeitszeugnisse des Beschwerdeführers gehe hervor, dass das Stellen von Pflegediagnosen oder das Auswählen und Anwenden von Pflegemodellen zu seinen Aufgaben gehört hätte. Es sei möglich, die delegierte Kompetenz professionell wahrzunehmen. Mangels theoretischer Grundlagen sei es jedoch nicht möglich, aufgrund von Pflegediagnosen auf evidenzbasierten Kriterien adäquate Pflegemodelle zu wählen und diese mit dem Team (den zu beaufsichtigenden Mitarbeitenden) umzusetzen, notwendige Qualitätsstandards zu definieren, die volle Verantwortung für den Pflegeprozess zu übernehmen und diesen zu steuern. Da die fehlenden theoretischen Kenntnisse nicht im Rahmen der geltend gemachten Anerkennungspraktika bzw. Weiterbildungen vermittelt worden seien, bestünden die Lücken nach wie vor.

Zur Bereitstellung von Ausgleichsmassnahmen führt die Vorinstanz in der Vernehmlassung an, sie sei daran, eine Zusatzausbildung für Personen, welche einen Abschluss auf dem Niveau gemäss Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG hätten, zu konzipieren. Danach werde jedes einzelne Dossier analysiert, wobei die Berufserfahrung und Weiterbildungen berücksichtigt würden. Die Ausgleichsmassnahmen würden danach differenziert ausfallen bezüglich der Elemente der Zusatzausbildung und der Dauer des Anpassungslehrgangs. Der Beschwerdeführer sei mit Schreiben vom 22. November 2021 informiert worden, dass die Eignungsprüfung bereitstehe und er sich anmelden könne. Mit der Duplik definiert die Vorinstanz

jene Bereiche, in denen der Beschwerdeführer Kenntnisse nachzuweisen habe.

## 5.

Strittig ist, ob die Anerkennung in Deutschland bzw. die Erlaubnis, die Berufsbezeichnung "staatlich anerkannter Gesundheits- und Krankenpfleger" zu führen, in der Schweiz zur automatischen Anerkennung als Pflegefachmann führt, oder ob die jugoslawischen Ausbildungsnachweise im Rahmen des allgemeinen Anerkennungssystems zu prüfen sind. Im Weiteren ist strittig, auf welcher Qualifikationsstufe das jugoslawische Diplom vom 1. Juni 1983 und die Fachprüfung vom 6. Juli 1988 einzuordnen sind. Umstritten ist auch, ob dem Beschwerdeführer Ausgleichsmassnahmen auferlegt werden können. Nicht mehr strittig ist hingegen, ob der Beschwerdeführer ein Sprachzertifikat auf Niveau B2 vorlegen muss, da sich die Vorinstanz in der Vernehmlassung mit der Aufhebung der Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung einverstanden gezeigt hat. Schliesslich hat die Vorinstanz auch in der Frage der Anordnung zeitlich absehbarer Ausgleichsmassnahmen ihren Standpunkt im Verlauf des Beschwerdeverfahrens geändert. Trotz ihres Schreibens vom 22. November 2021, mit welchem sie eine Möglichkeit für die Anmeldung zur Eignungsprüfung zu schaffen gedachte, hat der Beschwerdeführer in der Replik noch die fehlende Eignungsprüfung bemängelt. Sinngemäss rügt er den verweigerten Anspruch, diese Ausgleichsmassnahme unter Berücksichtigung seiner vorhandenen Kenntnisse und Erfahrungen nur in bestimmten Bereichen ablegen zu müssen. In der Duplik hat die Vorinstanz die Festlegung der Bereiche der vorhandenen bzw. noch fehlenden Kenntnisse vorgenommen, weshalb die Frage, wann sie Ausgleichsmassnahmen unter Prüfung der Verhältnismässigkeit bereitstellt, nicht mehr als offen zu betrachten ist. Einzugehen ist allerdings noch auf die Frage der Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Ausgleichsmassnahmen und die gerügte Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips.

**5.1** Beim Beruf Pflegefachmann/Pflegefachfrau handelt es sich um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit, welche auf der Liste des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI aufgeführt ist (abrufbar unter [www.sbf.admin.ch](http://www.sbf.admin.ch) > Bildung > Anerkennung ausländischer Diplome > Anerkennung und zuständige Behörden > Zuständige Anerkennungsstellen > Reglementierte Berufe und Merkblätter > Liste der reglementierten Berufe/Tätigkeiten in der Schweiz; zuletzt abgefragt am 25. August 2022). Für den Beruf der Pflegefachfrau bzw. des Pflegefachmanns ist ein Bildungsabschluss als "Bachelor of Science in Pflege FH/UH" oder

als "dipl. Pflegefachfrau HF" bzw. "dipl. Pflegefachmann HF" erforderlich (vgl. Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG).

Der Beschwerdeführer ist Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates (Deutschland) und schloss 1983 bzw. 1988 in einem Drittstaat (ehemalige Föderative Volksrepublik Jugoslawien) seine Krankenpflegeausbildung ab. Er verfügt über entsprechende jugoslawische Diplome. Diese wurden 1997 in Deutschland nach bestandener Ausgleichsmassnahme anerkannt, womit er die Erlaubnis erhielt, (in Deutschland) die Berufsbezeichnung "staatlich anerkannter Gesundheits- und Krankenpfleger" zu führen. Der Beschwerdeführer verfügt zudem unbestrittenermassen über mehr als drei Jahre Berufserfahrung in Deutschland. Demzufolge gelangen die Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung zur Anwendung (vgl. E. 3.4 hiervor).

**5.2** Der Beschwerdeführer führt aus, dass bereits die bescheinigte Anerkennung in Deutschland und die erworbenen Berufserfahrungen geeignet seien, seine Qualifikation im Sinne der Richtlinie nachzuweisen. Er geht davon aus, dass die Berufsbezeichnung "Gesundheits- und Krankenpflegerin/Gesundheits- und Krankenpfleger" eine automatische Anerkennung des deutschen Befähigungsnachweises zur Folge habe. Demgegenüber hat die Vorinstanz das Drittstaatsdiplom als Qualifikationsnachweis geprüft, Bildungslücken festgestellt und geprüft, inwieweit jene durch die geltend gemachten Anpassungsmassnahmen in Deutschland sowie die Berufspraxis und die Weiterbildungen gefüllt würden.

**5.2.1** Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2006/35/EG sind "Berufsqualifikationen" die Qualifikationen, die durch einen Ausbildungsnachweis, einen Befähigungsnachweis nach Art. 11 Bst. a Ziffer i und/oder Berufserfahrung nachgewiesen werden. "Ausbildungsnachweise" sind gemäss Bst. c Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise, die von einer Behörde eines Mitgliedstaats, 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 2006/35/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, sie wurden im Rahmen des Bildungssystems des ausstellenden Mitgliedsstaates erworben. 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.).

**5.2.2** Demnach stellt die durch einen Mitgliedstaat bescheinigte Anerkennung eines Drittstaatsdiploms – wie vorliegend die in Deutschland verliehene Berufsausübungsbewilligung bzw. Erlaubnis, die Berufsbezeichnung "Gesundheits- und Krankenpfleger" zu führen – keine Berufsqualifikation im Sinn von Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG dar; dies gilt auch für einen 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 reichten für den Nachweis der Qualifikation aus, ist an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts 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). In Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie wird zwar die Berufsqualifikation erwähnt, ihr kommt 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 zu (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.).

**5.2.3** Die Vorinstanz hat demnach die Ausbildungsnachweise aus der ehemaligen Föderativen Volksrepublik Jugoslawien (Diplom des Ausbildungszentrums für Medizinberufe in B. \_\_\_\_\_ vom 1. Juni 1983 und Urkunde der Prüfungskommission über die Fachprüfungen vom 6. Juli 1988 als Krankenpfleger/Medizintechniker) 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 deutschen Nachweis gemäss 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 (amtliche) Stelle diese ausstellt und wie die offizielle Berufsbezeichnung im jeweiligen Mitgliedstaat lautet (vgl. E. 3.5). Für Deutschland müsste als Ausbildungsnachweis ein "Zeugnis über die staatliche Prüfung in der Krankenpflege" von der ausstellenden Stelle "staatlicher Prüfungsausschuss" mit der Berufsbezeichnung "Gesundheits- und Krankenpfleger[in]" vorliegen.

**5.3** Im Folgenden ist auf die strittige Frage einzugehen, auf welcher Bildungsstufe die Ausbildung des Beschwerdeführers (das Drittstaatsdiplom) einzuordnen ist.

**5.3.1** Unbestritten ist, dass der schweizerische Bildungsabschluss "Pflegefachmann" (Niveau Höhere Fachschule) auf der Tertiärstufe anzusiedeln ist. Der Beschwerdeführer bestreitet aber die Einordnung seines Bildungsabschlusses "Krankenpfleger/Medizintechniker" auf Sekundarstufe II. Die Vorinstanz habe zu Unrecht Stunden seiner Ausbildung nicht angerechnet. Es habe sich um nicht relevante Differenzen gehandelt. Im Weiteren habe er nach der vierjährigen Ausbildung eine Stelle als Medizintechniker bzw. Krankenpfleger angetreten und nach fünf Jahren Berufserfahrung die spezialisierten Fachprüfungen absolviert, welche als postsekundäre Ausbildung im Sinne von Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG zu qualifizieren seien.

**5.3.2** Die Vorinstanz prüfte in der angefochtenen Verfügung die Nachweise über die absolvierten Unterrichtsfächer und hielt fest, dass der Ausbildungsabschluss der Mittelschule für Medizin in B. \_\_\_\_\_ als Ausbildung auf Sekundarstufe unter Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG einzuordnen sei. Die Ausbildungsbestätigung bescheinige den Besuch pflegerelevanter Fächer für die Dauer von zwei Jahren (1981 bis 1983) im Umfang von 1'688 berufsspezifischen Stunden, davon 945 Stunden theoretischen Unterrichts und 743 Stunden Praktika. Die Ausbildung sei damit um zwei Drittel kürzer als in der Schweiz (1'688 statt 5'400 Lernstunden). Im Vergleich zur schweizerischen Ausbildung fehlten 1'755 Stunden theoretische Ausbildung und 1'957 Stunden Praktika. Die Ausbildungsbestätigung enthalte zwar neben allgemeinbildenden Fächern ([...] Sprache und Literatur, Grundverwaltung, Körperkultur usw.) und Fächern, welche in der Ausbil-

derung zum Pflegefachmann vorausgesetzt würden (Chemie, Physik, Biologie), auch Fächer wie "Psychologie, Anatomie/Physiologie, Gesundheitswesen, Gynäkologie mit Akkupunktur, Pathologie, Chirurgie und Innere Krankheit mit Sorgfalt". Es fehlten aber Inhalte, welche die Differenz zwischen einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II und einer höheren Ausbildung zum Pflegefachmann ausmachten (wie etwa Pflgeethorie, Pflegeprozess, Kommunikation und Beziehungsgestaltung sowie Berufsethik etc.). Aufgrund der über zwei Drittel kürzeren Ausbildung sei davon auszugehen, dass die Inhalte nicht im gleichen Masse vertieft und Kompetenzen nicht auf dem gleichen Qualifikationsniveau erworben worden seien.

Im Weiteren hat die Vorinstanz in der Duplik auch die anschliessende staatliche Prüfung, welche der Beschwerdeführer am 6. Juli 1988 abgelegt hat, als Fachprüfung für Absolventen der Mittelschule eingestuft. Der Beschwerdeführer erfülle insgesamt nicht die Voraussetzungen für die Zulassung zu einer höheren Fachprüfung in der Schweiz, welche aus einem Abschluss auf Tertiärstufe als Diplom Pflegefachmann HF, einem Bachelor oder Master of Science oder gleichwertigem Abschluss der Diplompflege bestünden.

**5.3.3** Nach Durchsicht der Akten ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer nach dem Besuch einer siebenjährigen Volksschule die strittige vierjährige Ausbildung im Alter zwischen 14 und 18 Jahren in der Medizinschule in B.\_\_\_\_\_ absolviert hat. Die Ansicht der Vorinstanz, es habe sich um eine Ausbildung auf Sekundarstufe gehandelt, ist nicht zu beanstanden. Sie hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der zeitliche Umfang und die unterrichteten Fächer einer berufsbildenden Mittelschule entsprochen haben, da allgemeinbildende Fächer bzw. allgemeine Mittelschulfächer im Umfang von 1'120 Stunden besucht worden seien (Sprachen, Grundlagen der Selbstverwaltung von Marxismus und Sozialismus, Chemie, Physik, Biologie etc.). Demgegenüber bemängelt der Beschwerdeführer pauschal, dass es sich bei den nicht angerechneten Unterrichtsstunden um nicht relevante Differenzen gehandelt habe und seine Ausbildung zu Unrecht abgewertet worden sei.

Bei den strittigen Stunden, welche nicht angerechnet wurden, handelt es sich um allgemeine Mittelschulfächer und damit – im Gegensatz zur Ansicht des Beschwerdeführers – um klar divergierende Ausbildungsinhalte im Vergleich zur Schweizerischen Ausbildung zum Pflegefachmann. Die Ansicht der Vorinstanz, dass die facheinschlägige Ausbildung im Drittstaat

im Vergleich zur Ausbildung zum Pflegefachmann um zwei Drittel kürzer war, ist daher begründet und nicht zu beanstanden.

Zum Beschwerdevorbringen, dass auch spezialisierte Fachprüfungen abgelegt worden seien, ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer gemäss dem vorgelegten Nachweis die Fachprüfung vom 6. Juli 1988 als Krankenpfleger/Medizintechniker mit der Note befriedigend (3) bestanden hat. Konkrete Prüfungsfächer sind nicht aufgeführt. Der Beschwerdeführer behauptet auch nicht, hierfür zusätzliche Kurse besucht zu haben, und weist nicht nach, dass bzw. inwiefern er durch zusätzliche Lernstunden sein theoretisches Wissen vertieft habe. Die Ansicht der Vorinstanz, dass die Prüfung nicht mit einer höheren Fachprüfung in der Schweiz vergleichbar ist, auf welche sich Absolventen im Umfang von 900–1'200 Lernstunden vorbereiten, ist nicht zu beanstanden.

**5.3.4** Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz zutreffend festgehalten, dass der Beschwerdeführer mit dem Drittstaatsdiplom den Nachweis eines beruflichen Mittelschulabschlusses bzw. einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II vorgelegt hat.

**5.4** Im Folgenden ist auf die strittige Frage einzugehen, ob dem Beschwerdeführer Ausgleichsmassnahmen auferlegt werden können.

**5.4.1** Die Behörde überprüft die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises. Nach Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG dient derjenige schweizerische Abschluss als Vergleichsobjekt, der in der Schweiz vorgeschrieben ist, um die in Frage stehende reglementierte Tätigkeit auszuüben. Wenn sich wesentliche Unterschiede ergeben, kann der Aufnahmestaat vom Antragsteller Ausgleichsmassnahmen 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-2923/2020 vom 17. März 2022 E. 3.3 m.w.H., B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3, B-404/2019 vom 28. Dezember 2020 E. 4.1.3 und A-368/2014 vom 6. Juni 2014 E. 5.2). Ein divergierender Ausbildungsinhalt besteht dann, wenn sich die bisherige Ausbildung des Antragstellers auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die durch den Ausbildungsnachweis abgedeckt werden, der im Aufnahmemitgliedstaat vorgeschrieben ist (Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG). Gemäss Art. 14 Abs. 4

der Richtlinie 2005/36/EG sind für die Zwecke der Anwendung des Abs. 1 Bst. b unter "Fächer, die sich wesentlich unterscheiden", jene Fächer zu verstehen, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung des Migranten bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung aufweist. Bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, dem Antragsteller einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung aufzuerlegen, zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied nach Absatz 4 ganz oder teilweise ausgleichen können (Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG; zum Ganzen siehe Urteil des BGer 2C\_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 3.4).

**5.4.2** Im (höheren) Berufsbildungsbereich (Tertiär-B-Bereich) sind die Bestimmungen des GesBG ausschlaggebend, soweit es den Gesundheitsberuf der Pflegefachpersonen einheitlich, d.h. ohne Differenzierung zwischen den Bildungsgängen, reglementiert, was für den Bereich der Anerkennung ausländischer Abschlüsse zutrifft (vgl. Urteil des BVer B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 3.3.1 m.w.H.). Art. 3 GesBG umschreibt die allgemeinen Kompetenzen, welche Absolventinnen und Absolventen der im Gesundheitsberufegesetz geregelten Studiengänge – also insbesondere dem Bachelorstudiengang Pflege FH/UH oder dipl. Pflegefachfrau HF/dipl. Pflegefachmann HF (Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG) – erwerben müssen, und die Gesundheitsberufekompetenzverordnung vom 13. Dezember 2019 (GesBKV, SR 811.212) enthält die jeweiligen berufsspezifischen Kompetenzen.

Nach Art. 2 GesBKV müssen Absolventinnen und Absolventen eines Bachelorstudiengangs in Pflege fähig sein, die Verantwortung für den Pflegeprozess von zu behandelnden Personen aller Altersgruppen zu übernehmen, mit deren Angehörigen zusammenzuarbeiten und den gesamten Pflegeprozess zu koordinieren (Bst. a), klinische Untersuchungen sowie Anamnesen durchzuführen und gestützt darauf den Pflegebedarf zu erheben und Pflegediagnosen zu stellen (Bst. b), mit den zu behandelnden Personen und ihren Angehörigen die Pflegeziele festzulegen und die pflegerischen Interventionen zu planen und durchzuführen (Bst. c) sowie die pflegerischen Interventionen auf die aktuellen wissenschaftlichen Erkennt-

nisse im Fachgebiet abzustützen und deren Wirksamkeit anhand von Qualitätsstandards zu überprüfen (Bst. d); neben weiteren Kompetenzen (vgl. Bst. e–h) übernehmen sie auch fachlich die Verantwortung für den Pflegeprozess gegenüber Berufsgruppenangehörigen mit anderen Qualifikationen, erkennen Forschungsbedarf, beantworten Forschungsfragen und fördern die wirkungsvolle Umsetzung von Pflegeforschungserkenntnissen in die Praxis; sie geben ihr Wissen auch an andere (Pflegefachfrauen und -männer) weiter, welche sie bei der Umsetzung anleiten können und bringen ihr Wissen in interprofessionelle Teams ein (vgl. Bst. i–k).

**5.4.3** Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz habe die theoretischen Inhalte, welche ihm in den Anpassungslehrgängen bzw. Weiterbildungen vermittelt worden seien, nicht ausreichend berücksichtigt, und verweist auf folgende Dokumente:

- Zeugnis des Krankenhauses F. \_\_\_\_\_ vom 7. Juni 1995
- Zeugnis des G. \_\_\_\_\_ vom 17. Juli 1997
- Urkunde über die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung Krankenpfleger vom 9. Oktober 1997
- Zertifikat des H. \_\_\_\_\_ vom 7. Oktober 1994 (Deutsch-Intensivkurs)
- Teilnahmebestätigung von I. \_\_\_\_\_ Fortbildungsteam Altenhilfe vom 21./22. Januar 1999
- Bescheinigungen des J. \_\_\_\_\_ vom 8. Juni 2000 und vom 19. Januar 2004 (Erste-Hilfe Lehrgang)
- Zertifikat der K. \_\_\_\_\_ vom 16. Januar 2003 (Produktpräsentation Wundtherapie)
- Zertifikat der L. \_\_\_\_\_ vom 1. April 2003 (Wundversorgung)
- Zertifikat des Ambulanten Alten- und Krankenpflegedienstes M. \_\_\_\_\_ vom 28. Februar 2003 (Reanimation)
- Bestätigung des N. \_\_\_\_\_ vom 25. Januar 2005 (Infektionsschutz)
- Teilnahmebescheinigungen des O. \_\_\_\_\_ vom 25. Januar und 6. Mai 2010 (Akutes Sturzereignis), vom 3. Mai 2010 (Diabetes im Alter), vom 16. August 2010 (Schlucken) und vom 22. Dezember 2010 (Demenz)
- Zertifikate und Teilnahmebestätigung der P. \_\_\_\_\_ vom 21. März 2011, 8. April 2016 und 9. Oktober 2017 (Wundversorgung)
- Zertifikat der Q. \_\_\_\_\_ vom 4. Juli 2011
- Dienstanweisung zur Einzelschulung (23.8.2011 von 8 bis 12.30) und Teilnahmebescheinigung der R. \_\_\_\_\_ vom 13. November 2013 (Kommunikation für Profis)
- Teilnahmebescheinigung S. \_\_\_\_\_ vom 5. November 2013

- Fortbildungsnachweise 2016 (recte: 2015) – 2018 des Altenzentrums T. \_\_\_\_\_
- Arbeitszeugnis Alterszentrum T. \_\_\_\_\_ vom 30. Juni 2020

In der Replik bringt er konkret vor, die Vorinstanz habe die Weiterbildungen im Bereich der Wundversorgung, Wundtherapie, Wundmanagement und Kommunikation sowie Pflegedokumentation und Pflegeplanung nicht ausreichend berücksichtigt bzw. falsch eingeschätzt. Die (kürzere) Dauer von zwei Tagen Weiterbildung im Bereich Pflegeplanung und -dokumentation sei damit auszugleichen, dass er 22 Jahre Berufserfahrung in dem Bereich vorweisen könne. Hinsichtlich der Arbeitszeugnisse hält er fest, er habe im Alterszentrum T. \_\_\_\_\_ Aufgabenbereiche eines diplomierten Pflegefachmanns übernommen, nämlich die Organisation und Durchführung der Behandlungspflege sowie die Pflegeplanung und -dokumentation, die Anleitung und Einweisung neuer Mitarbeiter, Schüler und Praktikanten sowie die Betreuung von Hinterbliebenen und die Mithilfe bei der Einleitung der Nachlassregelung. Auch in der Schweiz führe er Tätigkeiten aus, die nicht nur in den Aufgabenbereich von FAGE, sondern auch von diplomierten Pflegefachmännern fallen würden. Die Vorinstanz habe die grossen Überschneidungen verkannt.

**5.4.4** In der Duplik führt die Vorinstanz die Anpassungslehrgänge und die genannten Weiterbildungen des Beschwerdeführers auf (ohne diverse Weiterbildungen in der Dauer von 0.5 – 4.5 Stunden einzeln zu benennen). Die meisten Weiterbildungen hätten Themen wie Hygiene und Wundversorgung betroffen. Die Erste-Hilfe-Kurse bzw. Reanimation seien Bestandteile der Grundausbildung und müssten in der Schweiz vom medizinischen Personal regelmässig wiederholt werden. Ein zentrales Thema behandle der Kurs in Pflegedokumentation und -planung, allerdings habe er nur zwei Tage gedauert. Unter Berücksichtigung sämtlicher Zeugnisse und Bestätigungen stellt die Vorinstanz hinsichtlich der einzelnen Tätigkeiten ausbildungsbedingte Lücken in 22 Bereichen fest. In fünf Bereichen seien die Lücken aufgrund der Berufserfahrung bzw. durch Weiterbildungen vollständig kompensiert worden. In weiteren Bereichen seien sie teilweise kompensiert worden, und zwar hinsichtlich der Anwendung und Durchführung der Aufgaben, nicht jedoch hinsichtlich der Planung in eigener Verantwortung. In weiteren Bereichen hat sie die aufgrund der Arbeitserfahrung erworbenen theoretischen Kenntnisse teilweise – und zwar im Bereich der Altenpflege – als ausreichend anerkannt. In den übrigen Bereichen gelten die Lücken als teilweise kompensiert, und zwar hinsichtlich der Anwendung und Durchführung der Aufgaben, nicht jedoch hinsichtlich ihrer Planung in

eigener Verantwortung. Konkret gehe es bei den Lücken um das Erstellen der standardisierten Pflegeplanung und der individuellen Pflegeplanung sowie um die Steuerung des Pflegeprozesses.

**5.4.5** Nach Prüfung sämtlicher Vorbringen gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die Vorinstanz die vom Beschwerdeführer vorgelegten Unterlagen – wenn auch erst auf Beschwerdeebene – ausreichend und in nachvollziehbarer Weise geprüft hat. Ihr ist aufgrund ihres Fachwissens im Bereich der Pflege und der langjährigen Erfahrung hinsichtlich der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse ein entsprechender Beurteilungsspielraum zuzugestehen (vgl. E. 2.2 hiervor). In Anbetracht der in Art. 2 GesBKV enthaltenen wesentlichen Inhalte der schweizerischen Ausbildung zum Pflegefachmann ist es nicht zu beanstanden, dass sie vom Beschwerdeführer den Nachweis jener Kenntnisse verlangt, die es ihm erlauben, auf evidenzbasierten Kriterien Pflegediagnosen zu stellen. Zu Recht setzt sie im Weiteren theoretische Kenntnisse im Bereich der Pflegetheorien und Pflegemodelle voraus, um aus verschiedenen Pflegemodellen auszuwählen bzw. pflegerische Interventionen entsprechend planen zu können sowie jene im Rahmen von Assessments bzw. Re-Assessments zu evaluieren bzw. anzupassen und dafür die volle Verantwortung zu übernehmen. Bezüglich der mit Replik konkret gerügten, zu wenig berücksichtigten Weiterbildungen und Arbeitserfahrungen im Alterszentrum T.\_\_\_\_\_ hat die Vorinstanz die vom Beschwerdeführer genannten Bereiche in der Duplik gewürdigt und bei der Festlegung der Ausgleichsmaßnahmen insbesondere im Bereich der Altenpflege entsprechend berücksichtigt. Darüber hinaus gelingt es dem Beschwerdeführer nicht, nachzuweisen, dass er sich in den anderen Bereichen das fehlende Fachwissen angeeignet habe (etwa Legen und Überwachen von Infusionen, Erstellen der individuellen Pflegeplanung und Steuerung, soweit nicht deren Anwendung und Durchführung betroffen sind, usw.). Der vorgenommene Vergleich der Vorinstanz liegt im Rahmen von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG. Aus den Akten ergeben sich keine weiteren Nachweise dafür, dass die konkret festgestellten, fehlenden theoretischen Kenntnisse bzw. Bildungslücken durch Weiterbildung oder Berufserfahrung ausgeglichen worden wären. Soweit theoretische Kenntnisse betroffen sind, ist aufgrund der fachbehördlichen Einschätzung der Vorinstanz (vgl. E. 2.2) davon auszugehen, dass die Berufserfahrung nicht geeignet ist, die Bildungslücken des Beschwerdeführers auszugleichen (siehe auch Urteil des BGer 2C\_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 5.2; BERTHOUD, a.a.O., S. 312). Vorliegend ist mangels gegenteiliger Anhaltspunkte und Nachweise seitens des Beschwerdeführers daher nicht ersichtlich, inwiefern seine praktische

Berufserfahrung im Bereich der Durchführung der pflegerischen Interventionen die fehlenden Kenntnisse im Bereich der Planung, wo es laut Vorinstanz insbesondere um die theoretische Kenntnis von verschiedenen Pflegemodellen sowie das Erlernen geeigneter Arbeitstechniken zur evidenzbasierten Auswahl in eigener Verantwortung geht, kompensieren könnte.

**5.4.6** Nach dem Gesagten ist die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen mit Art. 14 Abs. 1, Abs. 4 und Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG vereinbar.

**5.5** Im Folgenden ist auf die Frage einzugehen, wann, welche Ausgleichsmassnahmen bereitzustellen sind.

**5.5.1** Der Beschwerdeführer rügt die Anordnung von zweijährigen Ausgleichsmassnahmen, welche noch nicht einmal zur Verfügung stünden. In der Replik bemängelt er, dass ihm auch das Ablegen der Eignungsprüfung nicht ermöglicht worden sei.

**5.5.2** Die Vorinstanz bringt in der Vernehmlassung vor, sie habe keine zweijährigen Ausgleichsmassnahmen angeordnet. Die Dauer bzw. Verhältnismässigkeit der Anordnung der Massnahmen prüfe sie, sobald jene zur Verfügung stünden. In der Duplik verweist sie darauf, sie habe dem Beschwerdeführer (nach Erlass der angefochtenen Verfügung) die Anmeldung zur Eignungsprüfung ermöglicht und stellt erstmals in einem Tätigkeitsvergleich Bereiche fest, in welchen individuelle Kenntnislücken bestünden.

**5.5.3** Der Beschwerdeführer rügt zutreffend, dass die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung keine konkreten Ausgleichsmassnahmen angeordnet hat, welche hätten absolviert werden können. Zwei Monate nach Erlass der angefochtenen Verfügung bzw. nach Beschwerdeerhebung hat sie dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 22. November 2021 grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt, zur Eignungsprüfung anzutreten, ohne jedoch den Umfang der Ausgleichsmassnahmen zu definieren. Erst mit Duplik vom 30. März 2022 hat sie die relevanten Bereiche festgelegt, in welchen bestehende Bildungslücken ausgeglichen werden können (vgl. ausführlich Duplik Ziff. 4 und 6). Damit hat sie immerhin auf den erhobenen Anspruch, (individuell abgestimmte) Ausgleichsmassnahmen unter Prüfung der Verhältnismässigkeit bereitzustellen, reagiert. Dies entspricht zumindest teilweise dem Antrag des Beschwerdeführers auf Aufhebung der

angefochtenen Verfügung, und zwar soweit die Dispositivziffer 3 betroffen ist.

**5.5.4** Im Übrigen hat die Vorinstanz mit der Schaffung der tatsächlichen Möglichkeit, die Eignungsprüfung in den von ihr festgestellten Bereichen abzulegen, den Rahmen der Richtlinie eingehalten. Vorliegend handelt es sich um die Anerkennung eines Drittstaatsdiploms (Diplom des Ausbildungszentrums für Medizinberufe in B. \_\_\_\_\_ sowie Urkunde über die in der ehemaligen Föderativen Volksrepublik Jugoslawien abgelegten Fachprüfungen). Der Beschwerdeführer ist nach mehr als drei Jahren Berufspraxis in einem Mitgliedstaat (Deutschland) in die Schweiz migriert. Die Voraussetzungen von Art. 10 Bst. g der Richtlinie 2005/36/EG sind erfüllt. Nach Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG muss in diesem Fall keine Wahlmöglichkeit zwischen den eventuell anzuwendenden Kompensationsmassnahmen bestehen (vgl. E. 3.8 hiervor; siehe zum Ganzen BERNHARD ZAGLMAYER, Anerkennung von Gesundheitsberufen in Europa, 2016, S. 184 Rz. 10.24 f.). Dass die Vorinstanz neben der Eignungsprüfung noch keine weiteren Ausgleichsmassnahmen bereitgestellt hat, ist daher ohne Belang. Die weitere Befassung mit der Frage der unverhältnismässigen Wartezeit, bis ein Anpassungslehrgang bereitsteht, erübrigt sich demnach.

**5.5.5** Bei dieser Sachlage ist nicht ersichtlich, inwiefern das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG) verletzt sein soll. Die von der Vorinstanz angeordneten Ausgleichsmassnahmen sind geeignet, da sie die festgestellten Ausbildungslücken des Beschwerdeführers zu füllen vermögen. Wie dargelegt, können seine Anpassungslehrgänge in Deutschland, seine Berufserfahrung und die Weiterbildungen diese Lücken nicht beheben. Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG sieht die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen im Fall eines wesentlichen Unterschieds im Ausbildungsinhalt vor. Geringfügigere Ausgleichsmassnahmen könnten die festgestellten Ausbildungslücken nicht füllen. Die Anerkennung des im Drittland erworbenen Abschlusses als Ausbildung zum Pflegefachmann wäre unter solchen Massnahmen auch nicht möglich. Die angeordneten Ausgleichsmassnahmen sind daher erforderlich und zumutbar.

**5.6** Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Rechtsgleichheitsprinzips, weil die Ausbildungsabschlüsse seiner ehemaligen Klassenkollegen ohne bzw. ohne zweijährige Ausgleichsmassnahmen anerkannt worden seien.

**5.6.1** 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 selber 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).

**5.6.2** Die Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse der ehemaligen Schulkollegen des Beschwerdeführers erfolgten gemäss der Vorinstanz in den Jahren 1999 bzw. 2003. Der Beschwerdeführer bringt in keiner Weise substantiiert vor, inwiefern es sich dabei um vergleichbare Sachverhalte handeln soll. Selbst wenn im Übrigen eine tatsächliche Ungleichbehandlung auszumachen wäre, läge aufgrund der geänderten gesetzlichen Grundlage zum Zeitpunkt der vorliegend zu beurteilenden Gesuchstellung vom 31. Mai 2021 keine Verletzung von Art. 8 BV vor.

**5.7** Im Ergebnis ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Anerkennung der Gleichwertigkeit des vom Beschwerdeführer erworbenen Drittstaatsdiploms mit der schweizerischen Ausbildung zum Pflegefachmann verweigert hat und davon abhängig macht, dass der Beschwerdeführer die von ihr zur Bedingung gemachten Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviert. Hingegen hat die Vorinstanz mit Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung zu Unrecht den Erwerb des Sprachdiploms verlangt und in der angefochtenen Verfügung auch Ausgleichsmassnahmen angeordnet, ohne in Dispositivziffer 3 die Eignungsprüfung zu ermöglichen. Ihre Ausführungen in der Vernehmlassung und in der Duplik sind als Anträge zu werten, die Beschwerde in diesen Punkten gutzuheissen.

## **6.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen ist, soweit die Aufhebung der Dispositivziffern 2 und 3 der angefochtenen Verfügung beantragt wird.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Rückweisung ist namentlich dann angezeigt, wenn die Vorinstanz bei ihrer Entscheidung aufgrund der von ihr eingenommenen Rechtsauffassung Fragen nicht geprüft hat, die besondere Sachkenntnis bedingen oder bei deren Beurteilung sie einen Ermessensspielraum gehabt hätte (vgl. Urteile des BVerG B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 4.1 und B-4992/2015 vom 6. September 2017 E. 3.5 m.w.H.). Soweit die Aufhebung der Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung betroffen ist, hat die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung die Gutheissung der Beschwerde beantragt. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb dem übereinstimmenden Antrag der Parteien nicht entsprochen werden soll. Die Beschwerde ist ebenfalls gutzuheissen, soweit die Aufhebung der Dispositivziffer 3 betroffen ist. Die Vorinstanz hat auf Beschwerdeebene die tatsächliche Möglichkeit geschaffen, eine Eignungsprüfung in jenen individuell festgestellten Teilbereichen abzulegen, in welchen der Beschwerdeführer noch nicht die erforderlichen Kenntnisse nachgewiesen hat (vgl. E. 5.5.3). Das Verfügungsdispositiv wird entsprechend geändert und der Beschwerdeführer kann sich für die Eignungsprüfung anmelden, indem er das Anmeldeformular betreffend Ausgleichsmassnahmen entsprechend ausfüllt (vgl. Schreiben vom 22. November 2021). Die im Eventualbegehren beantragte Rückweisung an die Vorinstanz erübrigt sich demnach.

## **7.**

**7.1** Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (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]).

**7.2** Vorliegend dringt der Beschwerdeführer im Ergebnis mit der beantragten Aufhebung der Dispositivziffern 2 und 3 durch, während das Rechtsbegehren, welches auf die Aufhebung der Dispositivziffer 1 abzielt, abzuweisen ist. Dem Beschwerdeführer sind daher nach Massgabe seines Unterliegens Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 350.– aufzuerlegen. Der Betrag ist dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– zu entnehmen. Dem Beschwerdeführer ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils der Restbetrag in der Höhe von Fr. 650.– zurückzuerstatten.

**7.3** Der Beschwerdeführer hat angesichts seines Obsiegens Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 VwVG und Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]). Da der Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, setzt das Gericht die reduzierte Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung der massgebenden Berechnungsfaktoren (Art. 8, 9 und 11 VGKE) ist sie auf Fr. 2'500.– festzusetzen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer diesen Betrag nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils als Parteientschädigung zu entrichten.

(Dispositiv nächste Seite)

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

### **1.**

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen.

Die Dispositivziffern 2 und 3 der angefochtenen Verfügung vom 22. September 2021 werden aufgehoben.

Die neue Dispositivziffer 2 lautet: "A. \_\_\_\_\_ kann sich zur Eignungsprüfung anmelden, indem er das Anmeldeformular betreffend Ausgleichsmassnahmen vom 22. November 2021 ausfüllt und an das SRK retourniert."

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

### **2.**

Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 350.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 650.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

### **3.**

Dem Beschwerdeführer wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– zugesprochen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

**4.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement des Innern EDI.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Mia Fuchs

Anna Wildt

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die 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: 13. September 2022