

BVGer B-4086/2016 vom 23. Oktober 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-10-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4086_2016

FR: TAF B-4086/2016 du 23 octobre 2017

IT: TAF B-4086/2016 del 23 ottobre 2017

Regeste

Anerkennung Abschluss/Ausbildung

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. f VGG). Der Beschwerdeführer ist als Adressat der Verfügung zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG), hat den Kostenvorschuss fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit Beschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

E. 3.1

Gemäss Art. 78 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (HFKG; SR 414.20) regelt der Bundesrat die Titelführung der bisherigen Absolventen und sorgt für die notwendigen Umwandlungen von nach bisherigem Recht verliehenen Titeln. In der dazugehörigen Verordnung wird festgehalten, dass das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Titelführung der bisherigen Absolventinnen und Absolventen der höheren Fachschulen regelt, insbesondere die Voraussetzungen und das Verfahren zur Umwandlung von nach bisherigem Recht verliehenen Titeln in Fachhochschultitel (Art. 9 der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz in der hier anwendbaren, alten Fassung vom 12. November 2014 [aV-HFKG; SR 414.201]; die Vorschrift entspricht im Wesentlichen Art. 60 nV-HFKG in der geltenden Fassung vom 23. November 2016).

E. 3.2

Gestützt auf die Gesetzesbestimmungen erliess das WBF die Verordnung über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels (NTE-FH); die Grundsätze der Gesetzesdelegation wurden eingehalten (vgl. hierzu Urteil des BVGer B-4297/2015 vom 29. Februar 2016 E. 4, bestätigt durch Urteil des BGer 2C_354/2016 vom 13. Dezember 2016 E. 2.2 am Ende). Die Verordnung wurde auf den 1. Januar 2015 ergänzt und enthält die Voraussetzungen für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels in Pflege (Art. 1 Abs. 4 NTE-FH). Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut: "Voraussetzungen für den Erwerb des Fachhochschultitels des Studiengangs Pflege im Fachbereich Gesundheit sind:

a. eines der folgenden vom SRK anerkannten Diplome:

- 1.«Pflegefachfrau/Pflegefachmann», 2.«Gesundheits- und Krankenpflege, DN II»,
- 3.«allgemeine Krankenpflege» (AKP), 4.«psychiatrische Krankenpflege» (PsyKP),
- 5.«Kinderkrankenpflege, Wochen- und Säuglingspflege» (KWS),
- 6.«Gemeindekrankenpflege» (GKP),

E. 3.3

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Verordnungsbestimmung von Art. 1 Abs. 4 NTE-FH vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin geprüft. Das Bundesgericht hat bestätigt, dass dem Bundesrat und dem WBF im Bereich des NTE in Pflege ein grosser Ermessensspielraum zusteht, um nicht nur das Verfahren, sondern auch die Voraussetzungen zur Umwandlung von nach altem Recht vergebenen Titeln zu bestimmen und sicherzustellen (vgl. Urteil des BVGer B-4592/2015 vom 14. Juli 2016 E. 4.7; vgl. auch mit Bezug auf Art. 1 Abs. 4 Bst. b NTE-FH Urteil des BVGer B-6150/2015 vom 21. Juli 2016 E. 5.4 ff.; mit Bezug auf Art. 1 Abs. 4 Bst. d NTE-FH Urteil des BVGer B-4297/2015 vom 29. Februar 2016 E. 4.4 ff., insbesondere E. 4.4.2, bestätigt durch Urteil des BGer 2C_354/2016 vom 13. Dezember 2016 E. 4). Nach der Rechtsprechung erfolgt die Auflistung der fünfzehn Ausbildungen und Diplome in Art. 1 Abs. 4 Bst. b NTE-FH abschliessend (vgl. Urteile des BGer 2C_604/2016 vom 25. Januar 2017 E. 5.2 und 6.2; 2C_824/2016 vom 25. Januar 2017 E. 5.2 und 6.2 sowie 2C_904/2016 vom 25. Januar 2017 E. 5.2 und 6.2). Nach dem erläuternden Bericht zur Änderung der NTE-FH, Stand November 2014 (nachfolgend: erläuternder Bericht 2014), können sie in vier Kategorien unterteilt werden. Die Kategorien lassen sich durch qualitative und quantitative Kriterien abgrenzen (vgl. Urteile des BVGer B-4303/2015 vom 9. März 2016 E. 5.5 und B-6150/2015 vom 21. Juli 2016 E. 6.4). 4. 4.1 Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, der Beschwerdeführer erfülle die Voraussetzungen für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels nicht. Der Ausweis müsse zwingend einem ergänzenden Diplom oder einer ergänzenden Ausbildung nach Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 1-15 NTE-FH entsprechen. Das treffe nicht zu. Die "Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I" (HFG) mit Schwerpunkt Pflege des WE'G" nach Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 6 NTE-FH sei nicht erfüllt, weil der Beschwerdeführer die Ausbildung mit Schwerpunkt "Management" und nicht mit Schwerpunkt "Pflege" absolviert habe. 4.2 Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, die von ihm absolvierte Ausbildung genüge den Anforderungen der Verordnungsbestimmungen. Die "Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I" (HFG) mit Schwerpunkt Management des WE'G" nach Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 6 NTE-FH entspreche der "Höheren Fachausbildung Pflege Stufe I" des WE'G nach Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 5 NTE-FH. Die Endkompetenzen, die vermittelt würden, seien weitgehend identisch. 5. 5.1 Die Verordnungsbestimmungen von Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 1-15 NTE-FH listen die ergänzenden Ausbildungen oder Diplome abschliessend auf. Die Vorinstanz hält zutreffend fest, dass die Ausbildung des Beschwerdeführers die Voraussetzung von Ziffer 6 (mit "Schwerpunkt Pflege") nicht erfüllt. Dies liegt ausser Streit; streitig ist nur, ob seine Ausbildung (mit "Schwerpunkt Management") trotzdem anerkannt werden kann oder ob die Anerkennung durch die Verordnung ausgeschlossen ist. 5.2 Die Verordnung bestimmt in Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 4-7 NTE-FH die ergänzenden Ausbildungen oder die Diplome, die zur zweiten Kategorie gehören. Der erläuternde Bericht 2014 hält dazu Folgendes fest: "Höhere Fachausbildungen in Pflege auf Stufe I (Ziff. 4-7) sind auf die Vertiefung des Pflegeprozesses ausgerichtet. Die Absolventinnen und Absolventen sind durch ihre erweiterten und vertieften Pflegekenntnisse befähigt, Pflgeteams bei der Bewältigung von

komplexen Situationen zu führen und die Pflegequalität zu fördern. [...]." Alle Fachausbildungen von Ziff. 4-7 legen den Fokus auf die Pflege. Das gemeinsame Merkmal kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass im Bericht die Rede ist von "Vertiefung des Pflegeprozesses", "erweiterten und vertieften Pflegekenntnissen" und "Förderung der Pflegequalität". Die Verordnung zählt zur zweiten Kategorie: "Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I" (HöFA I), die vom Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner anerkannt sind (Ziff. 4); "Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I" der Kaderschule für die Krankenpflege Aarau, des WE'G oder von Careum Weiterbildung (Ziff. 5); "Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I" (HFG) mit Schwerpunkt Pflege des WE'G (Ziff. 6) und "Certificat d'infirmière clinicienne / infirmier clinicien I" der ESEI (Ziff. 7), wobei "infirmière/infirmier" übersetzt "Gesundheits- und Krankenpfleger/in", "Pflegefachfrau / Pflegefachmann" oder "Pflegerin/ Pfleger" bedeutet (vgl. www.dict.leo.org, abgerufen am 23. Oktober 2017). Nicht alle Gesundheitsberufe sind spezifisch auf Pflege ausgerichtet. Unter den Begriff der Gesundheitsberufe können neben dem Pflegeberuf noch weitere Berufe fallen (vgl. etwa www.gesundheitsberufe.ch, abgerufen am 23. Oktober 2017, wo folgende Gesundheitsberufe aufgelistet werden: Assistent/-in Gesundheit und Soziales, Fachmann/-frau Gesundheit, Medizinproduktetechnologe/-in, Aktivierungsfachmann/-frau, Biomed. Analytiker/-in, Dentalhygieniker/-in, Fachmann/-frau für med.-techn. Radiologie und Bachelor of Science in medizinisch-technischer Radiologie, Fachmann/-frau Operationstechnik, Orthoptist/-in, Pflegefachmann/-frau und Bachelor of Science in Pflege, Podologe /-in, Rettungssanitäter/-in, Fachfrau/-mann für Langzeitpflege und -betreuung, Bachelor of Science in Ergotherapie, Bachelor of Science in Ernährung und Diätetik, Bachelor of Science Hebamme, Bachelor of Science in Physiotherapie, Experte/-in in Anästhesie-, Intensiv- und Notfallpflege, Experte/-in in biomedizinischer Analytik und Labormanagement, Fachexperte/-in für Infektionsprävention im Gesundheitswesen, Experte/-in im Operationsbereich, Experte/-in für Zytodiagnostik). Die Vielfältigkeit der Gesundheitsberufe macht eine Differenzierung erforderlich. Der Schwerpunkt der Pflege ist ein sachliches Kriterium. Da nicht alle Ausbildungen im Gesundheitsbereich auf die Pflege ausgerichtet sind, werden sie durch die Verordnung spezifiziert.

5.3 Die Bestimmung von Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 6 NTE-FH nennt ausdrücklich den Schwerpunkt Pflege (Ziff. 6: "Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I" [HFG] mit Schwerpunkt Pflege des WE'G). Der Verordnungsgeber hat sich im Zusammenhang mit den Schwerpunkten des WE'G bewusst auseinandergesetzt. Bereits im erläuternden Bericht zur Änderung der NTE-FH, Stand Dezember 2013, wird der Schwerpunkt genannt und fand als "Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I" (HFG) mit Schwerpunkt Pflege des WE'G" Eingang in Art. 1 Abs. 4 Bst. b NTE-FH. Aus dem Ergebnisbericht der Anhörung ist ersichtlich, dass sich die Teilnehmer unter anderem mit den Ausbildungen und Diplomen des WE'G befasst und eine Erweiterung der Liste diskutiert haben. Aber kein Teilnehmer hat die Aufnahme anderer Schwerpunkte in die Gesundheitsberufe Stufe I angeregt. Das gilt auch für Careum Weiterbildung AG, in welcher die Bildungsangebote des WE'G aufgingen (vgl. www.careum-weiterbildung.ch/angebot/pdf/2012-01-27_eroeffnungsfeier_novacura.pdf, abgerufen am 23. Oktober 2017). Nur Ausbildungen mit Pflegeausrichtung wurde aufgenommen. Die Nicht-Aufnahme des Schwerpunkts "Management" ist nicht zufällig, zumal auch die anderen in der Liste aufgeführten Ausbildungen und Diplome zeigen, dass die Schwerpunkte differenziert aufgenommen worden sind. Art. 1 Abs. 4 Bst. b NTE-FH

nennt in den jeweiligen Ziffern ausdrücklich, welche Schwerpunkte erforderlich sind ("WE'G-Zertifikat NDK Pflege" mit fachlichen Schwerpunkten [Ziff. 11]; "Nachdiplomkurs Pflege" mit fachlichen Schwerpunkten von Careum Weiterbildung [Ziff. 12]). Aus der Liste geht ebenfalls hervor, dass mehrere vom WE'G angebotene Ausbildungen und Diplome Eingang in die Verordnung gefunden haben (neben den bisher genannten auch "Höhere Fachausbildung Pflege Stufe II" [Ziff. 1] sowie "WE'G-Diplom Mütterberaterin" [Ziff. 14]). Auch das lässt darauf schliessen, dass der Schwerpunkt "Management" mit Bedacht nicht aufgenommen worden ist (vgl. Urteil des BVGer B-4303/2015 vom 9. März 2016 E. 5.6). Da der Schwerpunkt "Management" den qualitativen und quantitativen Kriterien offenbar nicht genügt, wurde die Ausbildung in die Verordnung nicht aufgenommen. 5.4 Die Bestimmung von Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 5 NTE-FH - auf die sich der Beschwerdeführer beruft - betrifft nicht die "Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe", sondern die "Höhere Fachausbildung für Pflege" (Ziff. 5: "Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I' der Kaderschule für die Krankenpflege Aarau, des WE'G oder von Careum Weiterbildung"). Damit lässt sich die "'Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I' (HFG) mit Schwerpunkt Management" erst Recht nicht vergleichen. Die Schwerpunkte "Management" und "Pflege" weisen keine grosse Ähnlichkeit auf. Auch die historische Entwicklung der Gesundheitsberufe deutet darauf hin, dass eine Ausbildung mit Schwerpunkt "Management" andere Kompetenzen vermittelt als eine Ausbildung mit Schwerpunkt "Pflege". Vor dem Inkrafttreten des neuen Berufsbildungsgesetzes 2004 war das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) für die Berufsbildung in Pflege verantwortlich (vgl. Urteil des BVGer B-5012/2015 vom 27. Januar 2017 E. 3.3.1 m.w.H.). Das trifft auch auf den Zeitraum zu, als der Beschwerdeführer im Jahre 2002 seine Ausbildung abgeschlossen hat. Das Bildungssystem kannte damals drei Weiterbildungsstufen, wobei die erste Stufe (HöFa I) inhaltlich zwischen verschiedenen Schwerpunkten - namentlich Pflege, Management, Pflegepädagogik und weiteren Spezialisierungen - unterschied (vgl. Monika Schäfer / Adrian Scherrer / Laila Burla, Bildungsabschlüsse im Bereich Pflege und Betreuung, Obsan Dossier 24, 2013, S. 26). Bereits in den 1980er Jahre sah das WE'G drei Stufen vor und unterschied zwischen den Bereichen Pädagogik (Lehrassistentin, Lehrerin, Schulleiterin), Management (Stationsschwester, Oberschwester, Leiterinnen Pflegedienst) und Pflege (vgl. WE'G, unterwegs sein, 60 Jahre WE'G/Kaderschule, 2010, S. 18_19 und 50_51, unter [https://www.careum-weiterbildung.ch/angebot/pdf/17Jun10_60_Jahre_WE G. pdf](https://www.careum-weiterbildung.ch/angebot/pdf/17Jun10_60_Jahre_WE%20G.pdf), abgerufen am 23. Oktober 2017; vgl. auch Sabine Braunschweig, Lernen, was das Zeug hält, 50 Jahre Weiterbildungszentrum für Gesundheitsberufe SRK, 2000, S. 20_21). Dies bestätigt ein weiteres Dokument. Die Weiterbildungen im Management ist für Personen, die eine Führungsaufgabe in Akutspitälern, Rehabilitationskliniken, Heimen, Psychiatrische Kliniken und Spitexorganisationen wahrnehmen, gedacht; dagegen sind die Lehrgänge der Pflege auf diplomierte Pflegefachpersonen ausgerichtet, die im ambulanten oder stationären Bereich tätig sind (vgl. WE'G, Perspektiven April 2005 mit Geschäftsbericht 2004, FAQs, S. 9, <https://www.careum-weiterbildung.ch/angebot/pdf/WEGpersp05.pdf>, abgerufen am 23. Oktober 2017). Vor diesem Hintergrund können die Endkompetenzen der Ausbildungen mit Schwerpunkten "Pflege" und mit Schwerpunkt "Management" nicht verglichen werden. Der Beschwerdeführer zeigt auch nicht auf, inwiefern die Endkompetenzen des Ausbildungsganges, den er absolviert hat, mit den Endkompetenzen der Höheren Fachausbildung Pflege Stufe I weitgehend identisch sein sollen. Da die Verordnung eine sachliche begründete Differenzierung vornimmt, erübrigt sich ein Vergleich der

Endkompetenzen. 5.5 Zusammenfassend ist die Ausbildung nach Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 6 NTE-FH auf die "Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I" mit Schwerpunkt Pflege" beschränkt. Der Schwerpunkt "Management" wurde aus nachvollziehbaren sachlichen Gründen nicht aufgenommen. Der Verordnungsgeber hat weder seine Kompetenzen überschritten noch das Ermessen beim Erlass der Verordnung rechtsfehlerhaft ausgeübt. 6. 6.1 Der Beschwerdeführer bringt nicht vor, dass seine Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I (HFG) mit Schwerpunkt Management einer anderen Ziffer oder Kategorie im Sinne von Art. 1 Abs. 4 Bst. b NTE-FH entspreche. Solches lässt sich auch nicht annehmen. Denn die erste Kategorie (Ziff. 1-3) umfasst nur Ausbildungen der Pflege Stufe II, also eine höhere Stufe als die vom Beschwerdeführer absolvierten Ausbildung; die dritte (Ziff. 8: "Gesundheitsschwester / Gesundheitspfleger") und vierte Kategorie (Ziff. 9-15: analoge Ausbildungen) umfassen Ausbildungen, die hinsichtlich der Schwerpunkte mit den Ausbildungen der zweiten Kategorie (Ziff. 4-7) weitgehend übereinstimmen; auch hier steht der Pflegefokus im Zentrum (vgl. erläuternder Bericht 2014, S. 5). 6.2 Der Beschwerdeführer kann aus den eingereichten Bescheinigungen (...) nichts zu seinen Gunsten ableiten. Weder macht er geltend, dass die Bescheinigungen in der Aufzählung von Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 1-15 NTE-FH aufgeführt seien, noch ist ersichtlich, dass sie die Voraussetzungen belegen könnten. Die eingereichten Zeugnisse und die Lebensläufe stellen ebenfalls keine Ausbildungen oder Diplome im Sinne von Art. 1 Abs. 4 Bst. b NTE-FH dar. 6.3 Der Beschwerdeführer erfüllt die Voraussetzungen für den nachträgliche Erwerb des Fachhochschultitels in Pflege nach Art. 1 Abs. 4 Bst. b NTE-FH nicht. 7. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung kein Bundesrecht verletzt und auch sonst nicht zu beanstanden ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist abzuweisen. 8. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Kosten dem Beschwerdeführer zu auferlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, [VGKE; SR 173.320.2]), in Anwendung der gesetzlichen Bemessungsfaktoren auf insgesamt Fr. 1'000. festzulegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 3 VGKE).

E. 7

«Certificat d'infirmière clinicienne/infirmier clinicien I» der ESEI,

E. 8

vom SRK anerkanntes Diplom als «Gesundheitsschwester/Gesundheitspfleger»,

E. 9

«Certificat d'Etudes Approfondies, Option Clinique» des Institut romand pour les sciences et les pratiques de la santé et du social (IRSP) oder der ESEI,

E. 10

«Certificato CRS indirizzo clinico» der Scuola superiore per le formazioni sanitarie, 11.«WE'G-Zertifikat NDK Pflege» mit fachlichen Schwerpunkten, 12.«Nachdiplomkurs Pflege» mit fachlichen Schwerpunkten von Careum Weiterbildung,

E. 13

«Diplom Careum Weiterbildung Mütter- und Väterberaterin»,

E. 14

«WE'G-Diplom Mütterberaterin»,

E. 15

«Certificat Le Bon Secours en Soins à la personne âgée et soins palliatifs»; c.eine anerkannte Berufspraxis (Art. 2 Abs. 2) von mindestens zwei Jahren; d.ein Nachdiplomkurs auf Hochschulstufe im Fachbereich Gesundheit oder eine andere gleichwertige Weiterbildung (Art. 3 Abs. 2), sofern nicht eine Ausbildung oder ein Diplom gemäss Buchstabe b Ziffern 1-3 nachgewiesen wird." Als anerkannte Berufspraxis gilt für Gesuchsteller aus dem Gesundheitsbereich eine nach dem 1. Juni 2001 ausgeübte berufliche Tätigkeit im einschlägigen Berufsfeld (Art. 2 Abs. 2 NTE-FH). Der Nachdiplomkurs muss mindestens 200 Lektionen oder 10 ECTS-Kreditpunkte umfassen (Art. 3 Abs. 2 NTE-FH). Die Voraussetzungen für den NTE des Fachhochschultitels in Pflege im Fachbereich Gesundheit gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a-d NTE-FH müssen kumulativ erfüllt sein, wenn auch unter gewissen Umständen von der Voraussetzung nach Bst. d abgesehen werden kann (vgl. Urteil des BVGer B-6150/2015 vom 21. Juli 2016 E. 6.2). Mit anderen Worten haben Gesuchsteller für den NTE in Pflege neben einem vom SRK anerkannten Basisdiplom, eine ergänzende Ausbildung oder ein entsprechendes Diplom, eine mindestens zweijährige Berufspraxis und allenfalls einen Nachdiplomkurs auf Hochschulniveau im Fachbereich Gesundheit oder eine andere gleichwertige Weiterbildung nachzuweisen. Die Personen, welche die Voraussetzungen zum NTE in Pflege erfüllen, erhalten die Bewilligung zum Tragen des Titels "Dipl. Pflegefachfrau FH / Dipl. Pflegefachmann FH".

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.