

BVGer B-5120/2015 vom 10. März 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-03-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5120_2015

FR: TAF B-5120/2015 du 10 mars 2017

IT: TAF B-5120/2015 del 10 marzo 2017

Regeste

Anerkennung Abschluss/Ausbildung

Erwägungen

E. 1

Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (vgl. Art. 31, 32 und 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32; Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968, VwVG, SR 172.021). Insbesondere, gegen die Verfügungen der Vorinstanz, welche in Anwendung von 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; vgl. für die hier geltende Fassung AS 2014 4103 ff., 4128) sowie Art. 9 der hier geltenden Verordnung vom 12. November 2014 zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG, AS 2014 4137 ff., 4140) und Art. 5 Abs. 2 Vo-NTE ergangen sind, ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 33 Bst. d VGG und Art. 65 Abs. 1 HFKG). Als Adressatin der angefochtenen Verfügung ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Frist sowie Form und Inhalt der Beschwerde sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), der Vertreter hat sich rechtsgenügend mit schriftlicher Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 Abs. 2 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 44 ff. VwVG) sind ebenfalls erfüllt. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die Frage, ob die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels in Pflege erfüllt, insbesondere geht es um die Voraussetzung, wonach ein altrechtliches, vom SRK anerkanntes Diplom verlangt wird. Die Beschwerdeführerin beanstandet diesbezüglich die ihrer Ansicht nach zu restriktive und dem Gesetzeswortlaut zuwiderlaufende Anwendung von Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE durch die Vorinstanz, womit Letztere eine Ermessensüberschreitung und eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots begangen habe.

E. 3

«allgemeine Krankenpflege» (AKP),

E. 3.1

Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV). Sie

koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher (Art. 61a Abs. 2 BV). Nach Art. 63a Abs. 3 Satz 1 BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben (Art. 63a Abs. 3 Satz 2 BV).

E. 3.2

Unter Vorbehalt einiger Bestimmungen, die erst am 1. Januar 2017 in Kraft getreten sind (Art. 81 Abs. 3 HFKG), ist das HFKG vom 30. September 2011 am 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt worden. Damit wurde das Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 (AS 1996 2588; nachfolgend: FHSG) aufgehoben, wenn auch einige seiner Vorschriften vorläufig Gültigkeit behalten (Art. 71 und 80 Bst. b HFKG, Art. 8 Bst. b V-HFKG). Mit dem Inkrafttreten der V-HFKG vom 12. November 2014 am 1. Januar 2015 wurde unter anderem die Fachhochschulverordnung vom 11. September 1996 (FHSV; AS 1996 2598) aufgehoben (AS 2014 4145). Das HFKG setzt den Verfassungsauftrag im Hochschulbereich um. Es regelt einerseits die Rahmenbedingungen für die gemeinsame Koordination des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs zwischen Bund und Kantonen. Andererseits legt es die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an kantonale universitäre Hochschulen und Fachhochschulen fest (vgl. Botschaft zum HFKG vom 29. Mai 2009, BBl 2009 4561 ff.).

E. 3.3

Gemäss Art. 67 HFKG erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen, soweit der Vollzug dieses Gesetzes in seine Zuständigkeit fällt. Vollzugskompetenzen kommen dem Bundesrat namentlich in den Bereichen Feststellung von Gleichwertigkeiten ausländischer Diplome mit Fachhochschuldiplomen, nachträglicher Erwerb von Fachhochschultiteln und Festlegung von Übergangsregelungen zu (vgl. Botschaft zum HFKG vom 29. Mai 2009, BBl 2009 4561 ff., 4665).

E. 3.4

Insbesondere regelt der Bundesrat gestützt auf Art. 78 Abs. 2 Satz 1 HFKG das Verfahren zur Überführung anerkannter höherer Fachschulen in Fachhochschulen und die Titelführung der bisherigen Absolventinnen und Absolventen. Er sorgt für die notwendigen Umwandlungen von nach bisherigem Recht verliehenen Titeln (Art. 78 Abs. 2 Satz 2 HFKG; AS 2014 4128; abgeändert durch den am 1. Februar 2017 in Kraft getretenen Art. 78 Abs. 3 HFKG, AS 2017 159, BBl 2016 3089).

E. 3.5

In Ausführung dieser Bestimmungen hat der Bundesrat die Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz erlassen (V-HFKG). Gemäss Art. 9 V-HFKG (in der hier geltenden Fassung AS 2014 4137, 4140; diese Vorschrift entspricht im Wesentlichen dem Art. 60 nV-HFKG) regelt das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) das Verfahren zur Überführung anerkannter höherer Fachschulen in Fachhochschulen sowie die Titelführung der bisherigen Absolventinnen und Absolventen der höheren Fachschulen. Insbesondere bestimmt es die Voraussetzungen und das Verfahren zur Umwandlung von nach bisherigem Recht verliehenen Titeln in Fachhochschultitel. Personen mit einem Abschluss einer Vorgängerschule einer heutigen Fachhochschule können unter bestimmten

Voraussetzungen den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels beantragen (vgl. Erläuternder Bericht zur V-HFKG und den Verordnungen des WBF zum HFKG vom 5. Mai 2014).

E. 3.6

Gestützt auf diese Bestimmung hat das WBF die Änderung der Vo-NTE vom 4. Dezember 2014 verordnet, die am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist. Art. 1 Abs. 4 Vo-NTE zählt die massgebenden Voraussetzungen für den Erwerb des Fachhochschultitels des Studiengangs "Pflege" im Fachbereich Gesundheit wie folgt auf: "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»,

E. 3.7

Als anerkannte Berufspraxis gilt für Gesuchsteller/-innen aus dem Gesundheitsbereich eine nach dem 1. Juni 2001 ausgeübte berufliche Tätigkeit im einschlägigen Berufsfeld (Art. 2 Abs. 2 Vo-NTE). Der Nachdiplomkurs muss mindestens 200 Lektionen oder 10 ECTS-Kreditpunkte umfassen (Art. 3 Abs. 2 Vo-NTE).

E. 3.8

Zusammenfassend haben die Gesuchsteller/-innen für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels neben einem vom SRK anerkannten Basisdiplom gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE, eine qualifizierte ergänzende Ausbildung, eine mindestens zweijährige Berufspraxis und allenfalls eine Weiterbildung im Bereich Nachdiplomkurs auf Hochschulniveau im Fachbereich Gesundheit oder eine andere gleichwertige Weiterbildung auszuweisen. Gesuchstellende Personen, die die Voraussetzungen zum nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels in Pflege erfüllen, erhalten die Bewilligung zum Tragen des Titels "Dipl. Pflegefachfrau FH / Dipl. Pflegefachmann FH". 4. In seiner bisherigen Praxis erhielt das Bundesverwaltungsgericht Gelegenheit, Art. 1 Abs. 4 Vo-NTE vorfrageweise auf dessen Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen. Seine dabei gewonnenen Erkenntnisse konnten vom Bundesgericht bestätigt werden.

E. 4

«psychiatrische Krankenpflege» (PsyKP),

E. 4.1

Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, bei der Vo-NTE handle es sich um eine sogenannte gesetzesvertretende Verordnung (zu Art. 1 Abs. 4 Bst. a vgl. rechtskräftiges Urteil des BVGer B-4592/2015 vom 14. Juli 2016 E. 4 ff., insbesondere E. 4.7, zu Art. 1 Abs. 4 Bst. d Vo-NTE B-4297/2015 vom 29. Februar 2016 E. 4.3, bestätigt durch das BGer im Urteil 2C_354/2016 vom 13. Dezember 2016 E. 2 i. f.). Mit der Verabschiedung von Art. 78 Abs. 2 HFKG hat es der Gesetzgeber dem Bundesrat überlassen wollen, gesetzesvertretendes Ordnungsrecht hinsichtlich der Regelung des nachträglichen Titelerwerbs zu erlassen (vgl. Botschaft zum HFKG vom 29. Mai 2009, BBl 2009 4676 Ziff. 6.5). In der Folge hat der Bundesrat dem WBF aufgrund der in Art. 9 aV-HFKG i. V. m. Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010) enthaltenen Subdelegationsnorm seine Regelungskompetenz in diesem Bereich anvertraut, insbesondere die Bestimmungen der Voraussetzungen und des Verfahrens zur Umwandlung von nach bisherigem Recht

verliehenen Titeln in Fachhochschultitel (vgl. auch Urteil des BGer 2C_354/2016 vom 13. Dezember 2016 E. 4). Das WBF hat diese Bestimmungen mit der Vo-NTE, insbesondere in Art. 1 Abs. 4 Vo-NTE, erlassen.

E. 4.2

Ferner ist das Bundesverwaltungsgericht zur Erkenntnis gelangt, dass Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE den gesetzlichen Delegationsrahmen einhalte und sich mit den in der Verfassung verankerten Prinzipien der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), des Willkürverbots (Art. 9 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) vereinbaren lasse. Das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht sind sich darin einig, dass Art. 78 Abs. 2 HFGK (AS 2014 4128) und Art. 9 aV-HFKG dem Bundesrat und dem WBF im Bereich des nachträglichen Titelerwerbs einen grossen Ermessensspielraum einräumen, 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 E. 4.7 und 4.8; vgl. auch mit Bezug auf Art. 1 Abs. 4 Bst. b Vo-NTE Urteil des BVGer B-6150/2015 vom 21. Juli 2016 E. 5.4 ff.; mit Bezug auf Art. 1 Abs. 4 Bst. d Vo-NTE Urteil des BVGer B-4297/2015 vom 29. Februar 2016 E. 4.4 ff., insbesondere E. 4.4.2, bestätigt mit Urteil des BGer 2C_354/2016 vom 13. Dezember 2016 E. 2 i. f., E. 4). 5. Vorliegend ist umstritten, ob die Beschwerdeführerin ein vom SRK anerkanntes Basisdiplom gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE besitzt bzw. sie über das in Ziff. 3 aufgeführte Diplom "allgemeine Krankenpflege (AKP)" verfügt. Insbesondere steht die Frage im Vordergrund, ob unter ein altrechtliches vom SRK anerkanntes Diplom im Sinne der streitbetroffenen Verordnungsbestimmung nur schweizerische oder auch ausländische Diplome zu verstehen sind. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, ihr luxemburgisches Diplom "Diplôme d'Etat d'infirmière" sowie der vom SRK ausgestellte Anerkennungsausweis und die damit einhergehende Registrierung als "diplomierte Krankenschwester für allgemeine Pflege" würden die Anforderungen an ein Basisdiplom gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE erfüllen, zumal der klare Wortlaut dieser Bestimmung keinen entsprechenden Hinweis enthalte, wonach es sich beim Basisdiplom um ein schweizerisches Diplom handeln müsse. Indessen vertritt die Vorinstanz die Auffassung, dass die strittige Verordnungsnorm als Grundvoraussetzung ein "Ursprungsdiplom" verlange, welches der schweizerischen Gesetzgebung unterliege. Der luxemburgische Abschluss der Beschwerdeführerin könne dieser Voraussetzung daher nicht genügen.

E. 5

«Kinderkrankenpflege, Wochen- und Säuglingspflege» (KWS),

E. 5.1

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Gesetzes bzw. Verordnung (grammatikalisches Element). Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen (BGE 139 II 404 E. 4.2 S. 416). Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (BGE 140 II 495 E. 2.3.3 S. 500).

E. 5.2

Grundsätzlich erlaubt es der Wortlaut von Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE nicht, eindeutig und klar zu bestimmen, ob sich die Formulierung "eines der folgenden vom SRK anerkannten Diplome" in Verbindung mit dem Diplom "allgemeine Krankenpflege" (AKP) in Art. 1 Abs. 4 Bst. a Ziff. 3 Vo-NTE nur auf schweizerische oder auch auf ausländische AKP-Diplome bezieht (vgl. Urteil des BVGer B-4592/2015 E. 5.2), weshalb sich die Heranziehung weiterer Auslegungselemente aufdrängt.

E. 5.3

Unter dem teleologischen und historischen Aspekt sind folgende Überlegungen zu berücksichtigen (vgl. bereits zitiertes Urteil des BVGer B-4592/2015 E. 5.4.1).

E. 5.3.1

Die Regelungs- und Überwachungskompetenz für die nicht universitären Ausbildungen im Gesundheitswesen wurde erst mit der Inkraftsetzung am 1. Januar 2004 des neuen Bundesgesetzes über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz [BBG], SR 412.10) und der dazugehörigen Verordnung (Berufsbildungsverordnung [BBV], SR 412.101) bzw. mit der Änderung des FHSG vom 5. Oktober 2005 dem Bund übertragen. Damit entfiel die bisherige Unterstellung der Berufsbildung in Pflege unter die Zuständigkeit des SRK. Im Rahmen dieses Systemwechsels wurden die bisherigen Diplomausbildungen im Gesundheitswesen in die ordentliche Bildungssystematik des Bundes integriert, die unter anderem die Tertiärstufe A (FH), die Tertiärstufe B (HF) und die Sekundarstufe II kennt (vgl. Monika Schäfer/Adrian Scherrer/Laila Burla, Bildungsabschlüsse im Bereich Pflege und Betreuung, Obsan Dossier 24, 2013, S. 7). Mit anderen Worten wurde die Pflegeausbildung erst mit Inkrafttreten des BBG und des FHSG auf den Stufen Höheren Fachschulen (HF) und Fachhochschulen (FH) angesiedelt. Heute wird die Ausbildung in Pflege sowohl an Fachhochschulen wie auch an Höheren Fachschulen (HF) angeboten (vgl. Urteil des BVGer B-5012/2015 vom 27. Januar 2017 E. 3.3.1).

E. 5.3.2

Ziel einer NTE-Regelung in der Pflege ist es, eine den Kompetenzen entsprechende Titelführung zu ermöglichen, die Durchlässigkeit im Bildungssystem, d.h. insbesondere den Zugang zu weitergehenden Ausbildungen zu gewährleisten und damit auch weitergehende berufliche und wissenschaftliche Qualifizierungen zu ermöglichen (vgl. Erläuternder Bericht zur Änderung der Vo-NTE vom November 2014, im Folgenden: EB Vo-NTE, S. 2). Die NTE-Regelung in Pflege hat der Ordnungsgeber im Rahmen seines weiten Ermessensspielraums bewusst restriktiv angelegt (EB Vo-NTE insbesondere S. 3). Sie kann sich ausschliesslich an Fachkräfte richten, welche ihre Ausbildung zu einem Zeitpunkt gestartet haben, zu dem es gesamtschweizerisch noch keine Möglichkeit gab, ein Fachhochschulstudium in Pflege zu starten (Vorschlag der Vorinstanz für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels [NTE] in der Pflege vom 26. Februar 2013, S. 2 f.). Es sollen nur jene Fachkräfte nachträglich einen FH-Titel erwerben können, die mit ihren altrechtlichen Ausbildungen und dem erforderlichen Nachdiplomkurs auf Hochschulstufe Kompetenzen erworben haben, die insgesamt denjenigen eines Bachelor-Abschlusses in Pflege entsprechen. Diesen Fachkräften soll der Zugang zum konsekutiven Master erleichtert und damit neue berufliche Perspektiven eröffnet werden (vgl. EB Vo-NTE S. 3, 6). Mit dieser Regelung soll dem Bedürfnis der Arbeitswelt nach Fachkräften auf jeder Bildungsstufe nachgekommen werden und der HF-Titel soll seine eigenständige Bedeutung behalten bzw. der FH-Titel soll nicht verwässert werden (EB

Vo-NTE, S. 2). Mit den hohen Anforderungen soll zudem gewährleistet werden, dass Absolvierende heutiger HF-Bildungsgänge nicht gegenüber Inhaberinnen und Inhabern älterer Pflegediplome benachteiligt werden (EB Vo-NTE, S. 3; vgl. Urteil des BVGer B-5012/2015 vom 27. Januar 2017 E. 3.3.2).

E. 5.3.3

Aufgrund der geschilderten Konzeption und Zielsetzung der NTE-Regelung liegt es auf der Hand, dass deren Adressaten lediglich Inhaberinnen und Inhaber einer anerkannten altrechtlichen Schweizer Ausbildung sind, die in der neuen Bildungssystematik zu integrieren sind, um ihnen das Recht einer aktuellen Titelführung zu ermöglichen. Diese Lösung lässt sich sowohl implizit dem EB Vo-NTE als auch ausdrücklich dem Merkblatt NTE Pflege des WBF vom Januar 2015 entnehmen. In Letzterem wird diesbezüglich festgehalten, dass Personen mit einem SRK anerkannten schweizerischen Diplom in Pflege den nachträglichen Titelerwerb beantragen können, wohingegen der nachträgliche Erwerb des Fachhochschultitels nicht möglich ist für Personen mit einem ausländischen Diplom oder mit einem Ausweis des SRK, welcher nach Abschluss des Anerkennungsverfahrens des entsprechenden ausländischen Abschlusses ausgestellt wurde (Merkblatt NTE Pflege S. 1). Diese auf den NTE in der Pflege zugeschnittene Zielsetzung steht mit der Umschreibung des Hauptzwecks gemäss Art. 1 Abs. 1 HFKG im Einklang, nämlich die Schaffung eines wettbewerbsfähigen und koordinierten Hochschulraums Schweiz von hoher Qualität. Der Bezug auf den gesamtschweizerischen Hochschulbereich ist somit vom Gesetzgeber gewollt (Botschaft HFKG, BBl 2009 4631). Der Zielkatalog gemäss Art. 3 HFKG konkretisiert die in Artikel 1 Absatz 1 aufgeführte generelle Zwecksetzung (Botschaft HFKG, BBl 2009 4632), indem die Vereinheitlichung der Studienstrukturen und ihrer Übergänge sowie gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse als Ziele des Bundes umschrieben sind. Gemäss Art. 1 und 3 HFKG bezieht sich die Zwecksetzung somit auf die schweizerische Hochschullandschaft. Die dargelegten Passagen aus dem EB Vo-NTE und dem Merkblatt NTE Pflege der Vorinstanz konkretisieren die in Frage stehenden gesetzlichen Bestimmungen in einer Art und Weise, die deren Sinn und Zweck entspricht und nicht zu beanstanden ist. Der nachträgliche Erwerb des FH-Titels kann nur von den Behörden jenes Lands ausgestellt werden, in dem auch das ursprüngliche Basisdiplom erworben wurde. Demnach ist mit der Vorinstanz einzuräumen, dass Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE exklusiv auf Abschlüsse anwendbar ist, welche der schweizerischen Gesetzgebungshoheit unterliegen, weshalb es sich dabei nur um altrechtliche schweizerische Basisdiplome handeln kann. Die schweizerischen Behörden verfügen nicht über die Hoheitsmacht, um ausländische in inländische Ausbildungstitel umzuwandeln (vgl. bereits zitiertes Urteil des BVGer B-4592/2015 E. 5.4.1).

E. 5.3.4

Der nachträgliche Erwerb eines Fachhochschultitels ist nicht mit der Anerkennung eines ausländischen Diploms durch das SRK zu verwechseln.

E. 5.3.4.1

Der Anerkennungsausweis der Beschwerdeführerin erging in Anwendung der damals geltenden Verordnung der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK) über die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen vom 20. November 1997 bzw. 20. Mai 1999 [Anerkennungsverordnung Ausland (AVO Ausland), ehemals SR 811.35 bzw. 811.34]. Gemäss Art. 5 Abs. 3 AVO-Ausland war das SRK für die Anerkennung

ausländischer Ausbildungsabschlüsse bezüglich der in Anhang I aufgeführten Berufe (d.h. insbesondere auch für Krankenschwestern und -pfleger in allgemeiner Krankenpflege) zuständig. Gemäss Art. 5 Abs. 4 AVO-Ausland regelte das SRK selber die technischen Fragen und Einzelheiten für die Anerkennung der ausländischen Ausbildungsabschlüsse. Gestützt auf diese Bestimmung hat das SRK das Reglement über die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen (im Folgenden: Anerkennungsreglement) erlassen, welches am 20. November 1997 durch die SDK genehmigt wurde. Art. 2 und 3 des Anerkennungsreglements verweisen hinsichtlich der Anerkennungsvoraussetzungen explizit auf die AVO-Ausland. Sind die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt, erhält der Antragsteller den Anerkennungsausweis und wird im Register des SRK über die Ausweisinhaber eingetragen (Art. 5 Abs. 2 und 3 Anerkennungsreglement). Der Anerkennungsausweis bestätigt gemäss Art. 8 AVO-Ausland den über einen ausländischen Berufsausweis verfügenden Personen, dass ihre beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten den Anforderungen der schweizerischen Berufsausweise entsprechen (Anerkennungswirkung). Mit dem hier vorliegenden Anerkennungsausweis wird lediglich attestiert, dass das luxemburgische Diplom der Beschwerdeführerin mit der schweizerischen Ausbildung für gleichwertig erachtet wird. Jedoch wird kein neuer schweizerischer Titel ausgestellt bzw. verliehen (vgl. Urteil des BVGer B-3360/2014 vom 4. Juli 2016 E. 3.1.1 ff. und 5.3.1 f.).

E. 5.3.4.2

Nach dem Gesagten führt die Gleichwertigkeit eines ausländischen mit einem schweizerischen Abschluss nicht zur Erteilung eines neuen schweizerischen Diploms bzw. verleiht keinen Anspruch zur Führung eines schweizerischen Titels. Vielmehr attestiert die Anerkennung eines ausländischen Diploms lediglich, dass dessen Inhaber über gleichwertige Kompetenzen verfügt wie ein Inhaber eines schweizerischen Diploms (vgl. auch Art. 70 Abs. 1 HFGK). Als direkte Konsequenz der Diplomanerkennung wird dem ausländischen Titelinhaber ein gleichwertiger Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt ermöglicht. Dadurch wird das ausländische Diplom nicht in ein schweizerisches umgewandelt, sondern bleibt und ist ein ausländisches Diplom (vgl. auch bereits zitiertes Urteil B-4592/2015 E. 5.4.1).

E. 5.3.5

Vor diesem Hintergrund erhellt, dass die Anerkennung des ausländischen Diploms der Beschwerdeführerin durch das SRK und der entsprechende Registrierungsnachweis nicht zum nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels in der Schweiz berechtigen können. Denn ein solcher Anerkennungsnachweis führt nicht zu einem neuen, vom SRK anerkannten Abschluss, sondern bildet die Voraussetzung für die Aufnahme in das SRK-Register über Gesundheitsfachpersonen sowie für die Aufnahme einer selbständigen beruflichen Tätigkeit.

E. 5.3.6

Zusammenfassend ergibt sich, dass eine Auslegung nach Sinn und Zweck und unter Berücksichtigung des historischen Hintergrunds den Schluss zulässt, dass Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE sich ausschliesslich auf Abschlüsse bezieht, die der schweizerischen Gesetzgebung unterliegen.

E. 5.4

Im Rahmen einer systematischen Auslegung drängt sich ebenfalls eine einschränkende Interpretation von Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE auf. Aus der Beziehung dieser Bestimmung zu den sie umgebenden Normen geht zum einen hervor, dass die als Aufgaben von Bund und Kantonen festgelegten Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung gemäss Art. 63a Abs. 3 Satz 1 BV, auf welches sich das HFKG unter anderem stützt, explizit auf das schweizerische Hochschulwesen beschränkt sind. Zum anderen regelt Art. 2 HFKG, dass das Gesetz für die Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen gilt. Damit ist eine Ausdehnung des Geltungsbereichs des HFKG auf ausländische Diplome praktisch ausgeschlossen. Zudem ergibt sich aus der systematischen Stellung von Art. 78 HFKG im dritten Abschnitt des 11. Kapitels "Schlussbestimmungen" mit dem Titel "Übergangsbestimmungen", dass es sich vorliegend um eine Übergangsregelung mit Bezug auf ausschliesslich schweizerische Diplome handelt (Urteil des BVGer B-4592/2015 E. 5.4.2 i. f.).

E. 5.5

Insgesamt führen die ratio legis, die Materialien und die Systematik mit Bezug auf Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE lediglich zu einer engen Auslegung des Begriffs "eines der folgenden vom SRK anerkannten Diplome" im Sinne der Vorinstanz. Mit dieser Bestimmung können demnach lediglich schweizerische Diplome gemeint sein. 6. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, vermögen die weiteren Argumente der Beschwerdeführerin nichts an diesem Ergebnis zu ändern.

E. 6

«Gemeindekrankenpflege» (GKP),

E. 6.1.1

Soweit sie sich auf eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots beruft, weil Absolventen mit schweizerischen Diplomen anders als Absolventen einer entsprechenden Ausbildung im Ausland behandelt würden, kann die Beschwerdeführerin nicht gehört werden. Aus den vorstehenden Ausführungen hat sich ergeben, dass die gesetzliche Ordnung den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels in Pflege an vier kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen knüpft. Demnach ist die Berechtigung zum Tragen des neurechtlichen Fachhochschultitels nur einem beschränkten Kreis von Personen vorbehalten, die über eine altrechtliche schweizerische Ausbildung verfügen. Damit diese den neurechtlichen Fachhochschultitel tragen dürfen, ist eine gewisse Gleichwertigkeit zwischen den alt- und den neurechtlichen Ausbildungen erforderlich und insgesamt müssen vergleichbare Kompetenzen vorliegen, welche denjenigen entsprechen, die mit einem Bachelorabschluss in Pflege erreicht werden. Dies wird unter anderem auch durch das Erfordernis der Anerkennung von sieben altrechtlichen schweizerischen Diplomen durch das SRK zum Ausdruck gebracht. Darin kann keine rechtsungleiche oder diskriminierende Behandlung liegen.

E. 6.1.2

Ebenso wenig lässt sich eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes im Sinne des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA, SR 0.142.112.681) nachweisen. An dieser Stelle ist einerseits darauf hinzuweisen, dass die NTE-Regelung grundsätzlich keine Ungleichbehandlung in Verbindung mit der Anerkennung ausländischer Diplome darstellt. So bezweckt die

Vo-NTE die Führung von aktuellen schweizerischen Titeln durch Personen, welche über altrechtliche schweizerische Diplome verfügen, wohingegen die Anerkennung ausländischer Diplome die Gleichwertigkeit eines ausländischen Abschlusses mit einem aktuellen schweizerischen Titel zum Gegenstand hat. Ungeachtet der unterschiedlichen Zielsetzung erscheint eine Ungleichbehandlung angesichts der breiten Vielfalt an ausländischen Diplomen und des zwischenstaatlichen Charakters der Diplomanerkennung nicht als ungerechtfertigt (vgl. Urteil des BVGer B-6150/2015 vom 21. Juli 2016 E. 5.4.3). Andererseits gewährleistet der Grundsatz der Nichtdiskriminierung den Staatsangehörigen in der Schweiz und Mitgliedstaaten der EU das Recht, bei der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen des Staates, in dem das Abkommen gehandhabt wird (Art. 2 FZA). In diesem Zusammenhang bestimmt Art. 9 FZA, dass die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen treffen, um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz den Zugang zu unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern. Für die Anerkennung der Pflegediplome im Verhältnis Schweiz-EU finden die Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 7. September 2005 über Anerkennung von Berufsqualifikationen [ABl. L 255 vom 30. September 2005, S. 22] Anwendung (Nina Gammenthaler, Anerkennung von Pflegefachdiplomen, in: Pflegerecht 2012, S. 28 ff., S. 34). In der Schweiz werden für Ausbildungsabschlüsse aus den EU-Mitgliedstaaten im Bereich Pflege nur dann keine Ausgleichsmassnahmen verlangt, wenn die gesuchstellende Person nachweisen kann, dass sie für mindestens drei Jahre innerhalb der letzten fünf Jahre im Bereich der allgemeinen Pflege berufstätig war. Ist dies nicht der Fall, so kann die Absolvierung eines Anpassungslehrganges, allenfalls kombiniert mit einer Zusatzausbildung oder einer Eignungsprüfung, verlangt werden. Diese Ausgleichsmassnahmen können erst nach Erhalt eines rechtsgültigen Teilentscheids im Anerkennungsverfahren begonnen und müssen zudem in der Schweiz absolviert werden (Gammenthaler, a. a. O., S. 34). Vor dem Hintergrund, dass das luxemburgische "Diplôme d'Etat d'infirmier" der Beschwerdeführerin ausdrücklich in Anhang 5.2.2 der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführt wird, ist der Beschwerdeführerin grundsätzlich darin zuzustimmen, dass genanntes Diplom auf entsprechendem Antrag hin in der Schweiz automatisch anerkannt werden dürfte (vgl. Gammenthaler, a. a. O., S. 31 f. und 36). Die Anerkennung des ausländischen Diploms durch die zuständige Schweizer Behörde verleihen diesem im Prinzip dieselben Wirkungen wie das inländische Diplom. Mit anderen Worten hat der Inhaber des ausländischen und anerkannten Diploms die gleichen Rechte und Pflichten wie derjenige, der sein Diplom in der Schweiz erlangt hat (vgl. Gammenthaler, a. a. O., S. 31 f. und 36). Dieser Grundsatz gilt aber nur hinsichtlich des Zugangs zur Erwerbstätigkeit und deren Ausübung gemäss Art. 9 FZA. Die gegenseitige Anerkennung verbessert lediglich die Chancen des Gesuchstellers, der sein Diplom im Ausland erworben hat, in der Schweiz im erlernten Beruf zu arbeiten und kann so zu einer besseren Arbeitsmarktintegration beitragen. Indessen erlaubt sie dem Inhaber des in der Schweiz anerkannten ausländischen Titels keineswegs, den gleichwertigen schweizerischen Titel zu tragen. Eine Umwandlung eines ausländischen in einen inländischen Titel steht somit ausser Diskussion (vgl. Urteil des BVGer B-4592/2015 E. 6).

E. 6.1.3

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass weder der nach den altrechtlichen Bestimmungen ausgestellte Anerkennungsausweis des SRK (vgl. ganze E. 5.3.4) noch eine

automatische Anerkennung gestützt auf das FZA (vgl. E. 6.1.2) der Beschwerdeführerin ein Recht einräumen, einen mit dem ausländischen Diplom gleichwertigen und vergleichbaren schweizerischen Titel zu tragen. Infolgedessen erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit den sehr detaillierten Ausführungen der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Gegenüberstellung der altrechtlichen schweizerischen Ausbildung in Pflege "Krankenschwester für allgemeine Krankenpflege" mit der in Luxemburg erworbenen Ausbildung. Denn daraus könnte höchstens die bereits anerkannte Gleichwertigkeit beider Diplome resultieren, aber keineswegs die Verleihung eines neuen schweizerischen Titels zugunsten der Beschwerdeführerin.

E. 6.2

Soweit die Beschwerdeführerin es für nicht nachvollziehbar erachtet, dass ihr luxemburgisches Diplom die Zulassungsbedingungen für die zwei von ihr in der Schweiz abgeschlossenen Ausbildungen erfüllt, aber für den nachträglichen Erwerb nicht mehr genügen sollte, verkennt sie, dass die Voraussetzungen für den Erwerb des Fachhochschultitels gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a bis d kumulativ zu verstehen sind (vgl. E. 3.6). Wie sie selber einsieht, vermögen die zwei ergänzenden Ausbildungen im Bereich Pflege nur den Nachweis für das Vorliegen einer ergänzenden Ausbildung oder eines ergänzenden Diploms im Sinne von Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 1 (HöFa II) und Ziff. 6 (HFG) Vo-NTE zu erbringen. Auch trifft es zu, dass sich die Erfüllung der Voraussetzung gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. d Vo-NTE durch den Nachweis des erlangten Diplom "HöFa II" erübrigt. Ein altrechtliches vom SRK anerkanntes schweizerisches Diplom kann die Beschwerdeführerin aber nicht vorweisen, weshalb sie nicht in den Genuss des nachträglichen Titelerwerbs kommen kann. Durch die Behauptung, wonach die Verweigerung der nachträglichen Erteilung eines Fachhochschultitels ihr den Zugang zum Masterstudium in Pflege verwehre, scheint die Beschwerdeführerin zu übersehen, dass die Zulassung zu einem solchen Bildungsgang nicht Gegenstand dieses Verfahrens bilden kann. Zum einen kann es allein Sache der aufnehmenden Bildungsinstitution sein, die Zulassungskriterien zu Studiengängen und Weiterbildungen zu definieren. Demnach ist davon auszugehen, dass die in Frage kommende Fachhochschule das Zulassungsdossier ausländischer Bewerber jeweils im Rahmen eines Äquivalenzverfahrens prüfen wird. Zum anderen scheint die Beschwerdeführerin weder vor der Vorinstanz noch vor diesem Gericht ein Gesuch um Gleichwertigkeit ihrer bisherigen Ausbildung mit einem schweizerischen Fachhochschultitel explizit stellen zu wollen.

E. 6.3

Die Berufung auf das Urteil des BVGer B-5833/2013 vom 8. September 2014 (bestätigt durch das Bundesgericht mit Urteil 2C_937/2014 vom 3. Dezember 2015) ist auch unbehelflich. Der damals zu beurteilende Fall betraf ein Gesuch um den nachträglichen Titelerwerb des Fachhochschultitels im Fachbereich Gesundheit aber nicht im Studiengang Pflege, so dass schon fraglich erscheint, ob es sich überhaupt um vergleichbare Sachverhalte handelt. Im genannten Verfahren war nur streitig, ob die Beschwerdeführerin über einen Abschluss "dipl. Physiotherapeutin" einer vom SRK "anerkannten Schule" gemäss Art. 1 Abs. 3 lit. a Ziff. 1 Vo-NTE verfügte, und nicht etwa, ob ein altrechtliches vom SRK anerkanntes Diplom vorlag. Die von der Beschwerdeführerin bis 1997 in Bad Säckingen (D) besuchte Schule war zwar vom SRK anerkannt, aber erst nachdem ab dem Diplomjahr 1999 ein viertes Ausbildungsjahr angeboten wurde. Wie die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme ausführt, hatte das SRK mit Schreiben vom 20. April 1998 das

Ausbildungsprogramm für das vierte Ausbildungsjahr gebilligt. Die Anerkennung der Ausbildung durch das SRK sollte aber erst nach Einführung des vierten Ausbildungsjahrs gelten und sich ausschliesslich auf diejenigen Personen beziehen, die dieses vierte Ausbildungsjahr effektiv an der Schule absolviert hatten (Urteil des BGer 2C_937/2014 E. 2.4). Sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundesgericht gelangten aufgrund der von der Beschwerdeführerin vor 1999 ausgewiesenen dreijährigen Ausbildung an der Schule in Bad Säckingen zur Erkenntnis, dass diese kein Diplom einer vom SRK anerkannten Schule besitze. Insbesondere wurde die dreijährige Ausbildung in Kombination mit dem von der Beschwerdeführerin absolvierten Praktikum an einem Schweizer Spital nicht für gleichwertig mit der vom SRK gebilligten vierjährigen Ausbildung angesehen. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin ist dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bzw. des Bundesgerichts nicht zu entnehmen, dass auch ausländische Ausbildungen zum nachträglichen Titelerwerb berechtigten, falls die konkrete ausländische Ausbildung mit der entsprechenden Ausbildung in der Schweiz gleichwertig sei. Vielmehr war für beide Gerichte massgeblich, dass die Beschwerdeführerin ihren an der Physiotherapieschule Bad Säckingen erworbenen Abschluss zu einem Zeitpunkt erlangt hatte, als die betreffende Schule noch nicht durch das SRK anerkannt war. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass die Vorinstanz damals die genannte Ausbildung an einer deutschen Schule anerkenne, mit der Begründung, dass der Ausbildungsgang der deutschen Schule mit der entsprechenden schweizerischen Ausbildung im Bereich Physiotherapie gleichwertig sei und somit als "schweizerisch" gelte. Zwar trifft es zu, dass die Vorinstanz unter Hinweis auf entsprechende Schreiben des SRK sowie das SRK selber in seinem vom 7. Juli 1997 datierten Memorandum die Diplome aus der Schule in Bad Säckingen als "Schweizer Diplome" bezeichnet hatte (Urteil des BVGer B-5833/2013 E. 7 und 9.2). Dieser Umstand wurde von beiden Gerichten jedoch nicht für ausschlaggebend erachtet. Allein die vom SRK verwendete Bezeichnung "Schweizer Diplome" mit Bezug auf die Abschlüsse der Schule in Bad Säckingen sage nichts darüber aus, dass der dort angebotene Ausbildungsgang bzw. die dortige Schule anerkannt gewesen wäre (Urteil des BGer 2C_937/2014 E. 2.8; vgl. auch Urteil des BVGer B-5833/2013 E. 9.2). Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin aus dem Verweis auf das Beschwerdeverfahren B-5833/2013 nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

E. 6.4

Auch mit dem Argument, wonach die Vorinstanz mit ihrer Auslegungspraxis dem hohen Bedarf an qualifizierten Fachleuten in der Pflege nicht gerecht werde, vermag die Beschwerdeführerin nicht durchzudringen. Denn, wie bereits gesehen, kann die fragliche Bestimmung nur auf Fachkräfte schweizerischer und ausländischer Staatsangehörigkeit zugeschnitten sein, welche über ein schweizerisches Basisdiplom verfügen (vgl. Urteil des BVGer B-4592/2016 E. 5.4.1 4. Absatz). 7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz in Ermangelung eines schweizerischen Basisdiploms gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE das Gesuch um nachträglichen Erwerb eines Fachhochschultitels der Beschwerdeführerin zu Recht abgewiesen hat und aufgrund dieses fehlenden Erfordernisses nicht mehr gehalten war, das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen zu prüfen. Unter Heranziehung verschiedener Auslegungselemente (vgl. E. 5.3 ff.) konnte ermittelt werden, dass es sich bei den in Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE aufgelisteten Basisdiplome nur um altrechtliche schweizerische Diplome handeln kann. Deshalb vermag der von der Beschwerdeführerin in Luxemburg erworbene Titel diese Voraussetzung nicht zu erfüllen. Mit der Nichtberücksichtigung ausländischer Basisdiplome in Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE

hat das WBF weder seine Delegationskompetenz überschritten noch den ihm eingeräumten weiten Ermessensspielraum rechtsfehlerhaft ausgeübt (E. 4 ff.). Die Rechtsanwendung durch die Vorinstanz ist also nicht zu beanstanden. Dieser kann demnach weder eine Bundesrechtsverletzung bzw. Ermessensmissbrauch oder -überschreitung vorgeworfen werden. Indessen gelingt es der Beschwerdeführerin mit ihren Rügen nicht, das Gegenteil darzutun. 8. Aus den dargelegten Gründen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. 9. Mit Bezug auf die Kostenverteilung ist anzumerken, dass sich die Beschwerdeführerin aufgrund des vom SRK ausgestellten Anerkennungsnachweises veranlasst sehen durfte, ein Rechtsmittel gegen die Verfügung der Vorinstanz einzulegen. Es sind daher gestützt auf Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungsfolgen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2] die Verfahrenskosten zu erlassen, wobei der bereits geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 700.- zurückzuerstatten ist. Was die Parteientschädigung anbelangt, fehlt eine gesetzliche Grundlage, um der Beschwerdeführerin eine solche gestützt auf Billigkeitsgründe zusprechen zu können, weshalb davon abzusehen ist.

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,

E. 11

«WE'G-Zertifikat NDK Pflege» mit fachlichen Schwerpunkten,

E. 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." Die Voraussetzungen für den Erwerb des Fachhochschultitels des Studien-gangs "Pflege" im Fachbereich Gesundheit gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a-d sind kumulativ zu verstehen, wenn auch unter gewissen Umständen von der Erfüllung der Voraussetzung gemäss Bst. d abgesehen werden kann (Urteil des

BVGer B-6150/2016 vom 21. Juli 2016 E. 6.2). Die Liste der in Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE aufgeführten altrechtlichen Ausbildungen ist abschliessend zu verstehen (Urteil des BGer 2C_904/2016 vom 25. Januar 2017 E. 5.2).

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