

BVGer B-753/2021 vom 10. Oktober 2022

Bundesverwaltungsgericht, 2022-10-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-753_2021

FR: TAF B-753/2021 du 10 octobre 2022

IT: TAF B-753/2021 del 10 ottobre 2022

Regeste

Anerkennung Abschluss/Ausbildung

Erwägungen

E. 1.1

Der Entscheid der Vorinstanz vom 20. Januar 2021 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]; vgl. statt vieler: Urteil des BVGer B-5953/2020 vom 6. Mai 2022 E. 1.1 und Zwischenentscheid des BVGer B-1813/2020 vom 26. Februar 2021 E. 2.2.3 f.).

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Sie hat die Beschwerde innerhalb der gesetzlichen Frist eingereicht (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Die Anforderungen an Form und Inhalt der Rechtschrift sind erfüllt, und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 52 Abs. 1 und Art. 63 Abs. 4 VwVG).

E. 1.3

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2.1

Das am 1. Februar 2020 in Kraft getretene Gesundheitsberufegesetz vom 30. September 2016 (GesBG, SR 811.21) legt zum Zweck der im Interesse der öffentlichen Gesundheit liegenden Qualitätssicherung national einheitliche Anforderungen an die Ausbildung und die Ausübung der Gesundheitsberufe fest (vgl. Botschaft vom 18. November 2015 zum GesBG [im Folgenden: Botschaft GesBG], BBl 2015, S. 8715 ff., 8716). Das GesBG normiert die (Fach-)Hochschulstudiengänge der Gesundheitsfachpersonen in der Pflege, der Physiotherapie, der Ergotherapie, der Ernährung und Diätetik, der Optometrie, der Osteopathie sowie für Hebammen (vgl. Art. 1 Bst. a GesBG, Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a-b GesBG) und regelt die Bewilligungsvoraussetzungen für die fachlich eigenverantwortliche Berufsausübung (vgl. Art. 11 ff. GesBG; Botschaft GesBG, S. 8725). 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). Die Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen im Geltungsbereich des GesBG wird einheitlich durch

Art. 10 GesBG normiert (vgl. Urteil B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 3.3.1). Nach dieser Bestimmung 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 anhand von Bildungsstufe, -inhalt, -dauer und im Bildungsgang enthaltenen praktischen Qualifikationen nachgewiesen wird (Art. 10 Abs. 1 Bst. b GesBG).

E. 2.2

Als Vertrag im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. a GesBG gilt namentlich das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits (FZA, SR 0.142.112.681). Die Schweiz hat sich in dessen Anhang III verpflichtet, Diplome, Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gemäss den darin für anwendbar erklärten Rechtsakten der EU anzuerkennen. Zu diesen Rechtsakten gehört die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255/22 vom 30. September 2005 [nachfolgend: Richtlinie 2005/36/EG]). Diese Richtlinie ist gemäss Beschluss Nr. 2/2001 vom 30. September 2011 des Gemischten Ausschusses EU-Schweiz, der mit Art. 14 des Abkommens eingesetzt wurde, über die Änderung von Anhang III (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen; 2001/702/EU; AS 2011 4859 ff.) seit dem 1. November 2011 anwendbar (vgl. dazu Urteil des BGer 2C_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.2; Urteile des BVGer B-5953/2020 vom 6. Mai 2022 E. 2.2 und B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.2, je mit weiteren Hinweisen).

E. 2.3

Die Richtlinie 2005/36/EG gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, welche einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben, ausüben wollen (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Als reglementierte berufliche Tätigkeit gilt dabei eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises eines entsprechenden Diploms gebunden ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG).

E. 2.4

Die Anwendbarkeit der Richtlinie 2005/36/EG setzt eine Berufsqualifikation im Sinne von deren Art. 3 Abs. 1 Bst. b voraus. Dazu zählen in erster Linie "Ausbildungsnachweise" in der Form von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, die von einer Behörde eines Mitgliedstaates, die entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannt wurde, für den Abschluss einer überwiegend im Gebiet der Mitgliedstaaten absolvierten Berufsausbildung ausgestellt worden sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. b-c der Richtlinie 2005/36/EG). Einem Ausbildungsnachweis in diesem Sinne 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, der diesen Ausbildungsnachweis bereits (nach innerstaatlichem Recht; Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG) anerkannt hat, besitzt und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt.

E. 2.5

Die Beschwerdeführerin beantragt die Gleichwertigkeitsanerkennung ihres slowenischen Ausbildungsnachweises mit dem schweizerischen Abschluss als Pflegefachfrau. Beim Beruf der Pflegefachfrau bzw. des Pflegefachmanns handelt es sich um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit (vgl. die Liste dieser Tätigkeiten unter: <www.sbf.admin.ch>). Die Beschwerdeführerin ist Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der EU (Slowenien). Die Richtlinie 2005/35/EG ist demnach anwendbar.

E. 3.1

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 des Titels III [Art. 21 ff.] der Richtlinie 2005/36/EG ["Anerkennung auf der Grundlage der Koordinierung der Mindestanforderungen an die Ausbildung"]; Botschaft GesBG, S. 8746 und 8776; Urteil des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.3.2.1; Astrid Epiney, Zur Diplomanerkennung im Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU, in: Jusletter vom 15. März 2021, Rz. 37; Nina Gammenthaler, Anerkennung von Pflegefachdiplomen, in: Pflegerecht 2012, S. 28 ff., 32). Sofern Pflegefachpersonen im Besitz eines in Anhang V Ziff. 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 und 5.7.1 aufgelisteten Ausbildungsnachweises sind, erfolgt die Gleichwertigkeitsanerkennung in einem anderen Mitgliedstaat grundsätzlich automatisch (vgl. insbesondere Art. 21 Abs. 1 und Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG). Sind diese Personen Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, anerkennt hier nach Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2005/36/EG jeder Mitgliedstaat als ausreichenden Nachweis deren Ausbildungsnachweise, sofern diesen eine von den zuständigen Behörden oder Stellen eines Mitgliedstaats ausgestellte Bescheinigung des erfolgreichen Abschlusses der betreffenden Ausbildung beigelegt ist.

E. 3.2

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 des Titels III [Art. 10 ff.] der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Astrid Epiney, 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 mit weiteren Hinweisen). Konkret bedingt die Anerkennung nach Art. 13 Abs. 1 dieser Richtlinie, dass die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats den Antragsstellern die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten, vom Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängigen Berufs unter denselben Voraussetzungen wie Inländern gestattet, wenn die Antragsteller den in einem anderen Mitgliedstaat erforderlichen Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis besitzen. Dieser Nachweis muss a) in einem Mitgliedstaat von der dafür zuständigen Behörde ausgestellt worden sein und b) bescheinigen, dass das Berufsqualifikationsniveau des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Art. 11 der Richtlinie liegt, das

der Aufnahmemitgliedstaat fordert (Art. 13 Abs. 1 dieser Richtlinie). Für die Zuordnung der Berufsqualifikationsniveaus gilt Folgendes: "[Artikel 11] Qualifikationsniveaus Für die Anwendung von Artikel 13 werden die Berufsqualifikationen den nachstehenden Niveaus wie folgt zugeordnet: a) [...]. 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 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) [...]. 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. e) [...]."

E. 3.3

Im vorliegenden Fall bildet Anerkennungsobjekt der von der Beschwerdeführerin am 26. August 1998 erworbene slowenische Ausbildungsabschluss "Zdravstveni tehnik" ("Gesundheitstechnikerin"). Eine automatische Anerkennung ist demzufolge nicht möglich, da der erwähnte slowenische Ausbildungsabschluss bei den im Anhang V der Richtlinie 2005/36/EG genannten Ausbildungsabschlüssen nicht erwähnt. Daran ändert entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin die Bestätigung der Republik Slowenien vom 22. Oktober 2012, wonach die von der Beschwerdeführerin erlangte Berufsqualifikationsstufe "Gesundheitstechnikerin" ("Zdravstveni tehnik") dem in Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG genannten Standard entspreche, nichts. Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG regelt nur, wann es sich um ein Zeugnis handelt, das nach Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarniveau erteilt wird. Daraus kann nicht abgeleitet werden, dass die Beschwerdeführerin das in Ziff. 5.2.1 des Anhangs V der Richtlinie 2005/36/EG festgelegte Ausbildungsprogramm absolviert hat und damit die Voraussetzungen für eine automatische Anerkennung gemäss dieser Richtlinie erfüllt sind. Da eine automatische Anerkennung ausgeschlossen ist, ist auch das in jener Ziffer genannte Stichdatum (1. Mai 2004) nicht relevant. Somit gelangt die allgemeine Regelung von Kapitel I des Titels III der Richtlinie 2005/36/EG zur Anwendung.

E. 4.1

Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, dass aufgrund der neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (B-5988/2022) das mit dem slowenischen Diplom verwirklichte Berufsqualifikationsniveau nur eine Stufe unterhalb demjenigen der Schweiz liege, weshalb dieses mangels gleichwertiger Ausbildung (Ausbildungszeit nur 36% im Vergleich mit der Schweiz) mit Ausgleichsmassnahmen anerkannt werden könne (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/RG). Da solche zurzeit noch nicht erarbeitet seien, müsse das Verfahren sistiert werden. Die Beschwerdeführerin vertritt demgegenüber die Auffassung, dass ihr slowenisches Diplom als "Gesundheitstechnikerin" mit der schweizerischen Ausbildung zur Pflegefachfrau (Niveau HF) gleichwertig sei. Vergleiche man die in Slowenien erreichten Kompetenzen mit den notwendigen Kompetenzen der Fachfrau Gesundheit in der Schweiz, zeige sich, dass die erreichten

Kompetenzen weit über dem Niveau der Fachfrau Gesundheit in der Schweiz lägen und demjenigen der Pflegefachfrau entsprächen. Infolgedessen seien keine Ausgleichsmassnahmen notwendig.

E. 4.2

Der Aufnahmestaat kann nach Massgabe von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG Ausgleichsmassnahmen verlangen. Ob solche Massnahmen, das heisst ein Anpassungslehrgang (Art. 3 Bst. g der Richtlinie 2005/36/EG) oder eine Eignungsprüfung, anzuordnen sind, bestimmt sich nach dem allgemeinen Anerkennungssystem anhand eines Vergleichs der Ausbildungsdauer und des Ausbildungsinhalts mit dem im Aufnahmestaat zur Ausübung des reglementierten Berufs vorgeschriebenen Diplom (Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BVGer B-5953/2020 vom 6. Mai 2022 E. 5.3.2, B-2923/2020 vom 17. März 2022 E. 3.3 und B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3). Dabei überprüft die Behörde die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises. Somit dient nach dem Sinn von Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG für die Anerkennung des im Ausland erworbenen Diploms derjenige schweizerische Abschluss als Vergleichsobjekt, der in der Schweiz vorgeschrieben ist, um die in Frage stehende reglementierte Tätigkeit auszuüben. Wenn sich wesentliche Unterschiede ergeben, kann der Aufnahmestaat Ausgleichsmassnahmen vom Antragsteller 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. beispielsweise Urteile des BVGer B-5953/2020 vom 6. Mai 2022 E. 5.3.2, B-2923/2020 vom 17. März 2022 E. 3.3 und B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3; Urteil des EuGH C-340/89 vom 7. Mai 1991, Slg. 1991 I-2357 Rn. 16; Frédéric Berthoud, *La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse - Union européenne*, 2016, S. 305 ff.; Nina Gammenthaler, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz*, 2010, S. 160; Joel A. Günthardt, *Switzerland and the European Union, The implications of the institutional framework and the right of free movement for the mutual recognition of professional qualifications*, Diss. 2020, Kap. 6.4.2).

E. 4.3.1

In der Schweiz regelt das Gesundheitsberufegesetz (GesBG) unter anderem die Ausbildung zur dipl. Pflegefachfrau an höheren Fachschulen (vgl. Botschaft GesBG, S. 8723). Mit dem GesBG wurden die Bewilligungsvoraussetzungen der Berufsausübung auf Bundesebene vereinheitlicht (vgl. Botschaft GesBG, S. 8725). Erforderlicher Bildungsabschluss für den Beruf der Pflegefachfrau ist gemäss Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG ein "Bachelor of Science in Pflege FH/UH" oder ein Diplom als Pflegefachfrau HF bzw. Pflegefachmann HF. Somit wird einer dieser beiden Abschlüsse verlangt, um im Rahmen der Anwendung der Richtlinie 2005/36/EG in der Schweiz die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten (Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Folglich ist ein ausländischer Abschluss, der Grundlage der Anerkennung als Pflegefachfrau sein soll, mit diesen schweizerischen Abschlüssen zu vergleichen.

E. 4.3.2

In Art. 3 GesBG werden die allgemeinen Kompetenzen umschrieben, welche Absolventinnen und Absolventen der im Gesundheitsberufegesetz geregelten Studiengänge - also insbesondere dem Bachelorstudiengang Pflege und dem Diplomstudiengang Pflegefachfrau HF (Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG) - erwerben müssen, und in der Gesundheitsberufekompetenzverordnung vom 13. Dezember 2019 (GesBKV, SR 811.212) die jeweiligen berufsspezifischen Kompetenzen. Die Kompetenzen, welche die Absolventinnen und Absolventen des Bachelorstudiengangs Pflege und des Diplomstudiengangs Pflegefachfrau HF aufweisen müssen, werden in Art. 3 Abs. 2 GesBG und Art. 3 GesBKV genannt.

E. 4.3.3

Die Gesundheitsberufeanerkennungsverordnung vom 13. Dezember 2019 (GesBAV, SR 811.214) regelt das Verfahren zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse nach Art. 10 GesBG (Art. 1 Bst. a GesBAV). Das SRK anerkennt laut Art. 6 Abs. 1 GesBAV nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b GesBG einen ausländischen Bildungsabschluss, wenn er im Vergleich mit einem Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2 GesBG die folgenden kumulativen Voraussetzungen erfüllt: Die Bildungsstufe ist gleich (Bst. a), die Bildungsdauer ist gleich (Bst. b) und die Bildungsinhalte sind vergleichbar (Bst. c). Sind nicht alle Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 1-3 GesBAV erfüllt, so sorgt das SRK für Massnahmen zum Ausgleich der Unterschiede zwischen dem ausländischen und dem entsprechenden schweizerischen Bildungsabschluss (Ausgleichsmassnahmen) namentlich in Form einer Eignungsprüfung oder eines Anpassungslehrgangs (Art. 7 Abs. 1 GesBAV).

E. 4.4.1

Zu prüfen ist zunächst die Bildungsstufe: Um den Titel einer diplomierten Pflegefachfrau zu erhalten, bedarf es entsprechend der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung einer dreijährigen (Vollzeit-) Ausbildung an einer höheren Fachschule. Die Ausbildung ist dem Qualifikationsniveau nach Art. 11 Bst. c der Richtlinie 2005/36/EG zuzuweisen (vgl. Urteil des BVGer B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.8 f.).

E. 4.4.2

Das slowenische Abschlusszeugnis "Techniker/Technikerin Gesundheitspflege" ("Tehnik zdravstvene nege") ist nach der Datenbank "Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission als Zeugnis anerkannt, das nach Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarniveau erteilt wird (Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG). Das Gesundheitsministerium der Republik Slowenien, Direktorat für Gesundheitsschutz, bestätigte am 22. Oktober 2012, dass die von der Beschwerdeführerin erworbene Qualifikationsstufe "Gesundheitstechnikerin" dem Niveau von Art. 11 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG entspreche. Ferner geht aus dem Abschlussprüfungszeugnis vom 26. August 1998 und dem Ausbildungszeugnis vom 10. August 2020 hervor, dass es sich bei der slowenischen Ausbildungsstätte um eine Mittelschule - die Mittelschule für Gesundheitswesen A. _____ (Slowenien) - gehandelt hat. Auch gemäss dem Bescheid des Verbands der Fachvereine der Krankenschwestern, Hebammen und Gesundheitstechnikern Sloweniens vom 17. November 2010 weist die Beschwerdeführerin eine Mittelschulausbildung auf.

E. 4.4.3

Somit handelt es sich beim slowenischen Gesundheitstechnikerinnendiplom der Beschwerdeführerin vom 26. August 1998 lediglich um einen Mittelschulabschluss. Die

schweizerische Ausbildung zur Pflegefachfrau HF kann dagegen erst nach Abschluss einer Ausbildung auf Sekundarstufe II absolviert werden und ist - wie dargelegt - tertiär (vgl. Urteil des BVGer B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.8 f.). Ein Mittelschulabschluss ist in der Schweiz einer der Abschlüsse der Sekundarstufe II, welche direkt an die obligatorische Schule anschliesst. Bei den Abschlüssen höherer Fachschulen - wie jenem der Pflegefachfrau HF - handelt es sich hingegen um Abschlüsse auf der Tertiärstufe. Zugang zu solchen Schulen haben ausschliesslich Personen mit einem erfolgreichen Abschluss der Sekundarstufe II (vgl. Bundesamt für Statistik BFS, Bildungsabschlüsse Ausgabe 2020, Neuenburg 2020 [abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch> Statistiken finden 15 - Bildung und Wissenschaft Bildungsabschlüsse, abgerufen am 3. Oktober 2022], S. 4 ff., insb. 5, 15 und 17). Das slowenische Diplom der Beschwerdeführerin vom 26. August 1998 kann in der Schweiz demnach nur einen erfolgreichen Abschluss der Sekundarstufe II, nicht aber einen Abschluss auf Tertiärstufe darstellen. Folglich unterscheiden sich die Bildungsstufen des slowenischen Abschlusses der Beschwerdeführerin und der schweizerische Abschluss als Pflegefachfrau HF. Die in Art. 6 Abs. 1 Bst. a GesBAV genannte Anerkennungsvoraussetzung der gleichen Bildungsstufe ist - wie die Vorinstanz zu Recht erkannt hat - nicht erfüllt.

E. 4.5.1

Die Beschwerdeführerin wendet indes ein, die Ausbildungsnachweise, Zeugnisse und beruflichen Ausweise zeigten klar, dass sich ihr Ausbildungsniveau auf dem tertiären Niveau befinde. Aus der Tatsache, dass sie an der Anstalt für Ausbildung von Erwachsenen und Jugendlichen an der Volkshochschule B._____ ausgebildet worden sei, folge, dass sie eine Ausbildung auf dem tertiären Niveau abgeschlossen habe.

E. 4.5.2

Die Vorinstanz ist dagegen der Ansicht, dass die Ausbildung der Beschwerdeführerin im Vergleich mit der schweizerischen Bildungssystematik auf der Sekundarstufe II anzusiedeln sei. Die absolvierten Weiterbildungen vermöchten das Ausbildungsniveau der Beschwerdeführerin nicht anzuheben.

E. 4.5.3

Die Beschwerdeführerin absolvierte zwar mehrere Weiterbildungen im medizinisch-pflegerischen Bereich: Weiterbildungskurs in der Zeit vom 1. Februar 2011 bis 31. März 2011 als "Krankenschwester" im Rahmen eines Arbeits- und Integrationsprogramms der Europäischen Union (EU) im Altersheim B._____ (Bestätigung des Altersheims B._____, Slowenien, vom 28. September 2011); Basiskurs "Demenz verstehen - den Menschen sehen" während zwölf Kursstunden plus vier Praxisauftragsstunden (Teilnahmebestätigungen der C._____, D._____, vom 22. April 2016 und 9. Juni 2016); Kurs "Ersthelfer Stufe 1" während 14 Unterrichtseinheiten am 2. und 3. Februar 2017 (Zertifikat der E._____ GmbH vom 3. Februar 2017); Einführungsschulung "F._____ Informationssammlung" während sieben Stunden (Teilnahmebestätigung der F._____ AG vom 14. Februar 2020); Kurs "Arbeitsprozesse und Administration in der Arztpraxis" in der Zeit vom 14. Januar 2020 bis 11. März 2020 während 30 Lektionen, deren 20 die Beschwerdeführerin besuchte (Kursbestätigung der G._____ AG D._____ vom 4. Februar 2021); Kurs "Labordiagnostik Basiskurs" in der Zeit vom 18. August 2020 bis 27. Oktober 2020 während 32 Lektionen, deren 18 die Beschwerdeführerin besuchte (Kursbestätigung der G._____ AG D._____ vom 4.

Februar 2021); Kurs "Sprechstundenassistent" in der Zeit vom 12. Oktober 2020 bis 3. Dezember 2020 während 36 Lektionen (Kursbestätigung der G. _____ AG D. _____ vom 17. Dezember 2020 und 11. März 2021); Kurs "Pflegetechnische Verrichtungen" am 11., 12., 26. und 27. Mai 2021 während 32 Lernstunden (Kursbestätigung des H. _____ vom 27. Mai 2021). Diese Weiterbildungen der Beschwerdeführerin dauerten jedoch insgesamt bloss 2 Monate, 55 Kurs-, Praxisauftrags- bzw. Lernstunden und 88 Lektionen bzw. Unterrichtseinheiten. Diese Ausbildungszeit ist zu kurz, um mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II einen Abschluss auf Tertiärstufe zu erlangen. Zudem ist keiner dieser weiteren Ausbildungsabschlüsse der Beschwerdeführerin nachweislich auf der tertiären Bildungsstufe erfolgt, was unstrittig ist. Die Beschwerdeführerin beruft sich mit Blick auf die Tertiärstufe vielmehr auf die absolvierten Ausbildungsprogramme "Kaufmann-Umqualifizierung" und "Wirtschaftlich kommerzieller Techniker (Kaufmann)". Ersteres Programm qualifiziert für den Beruf "Verkäufer" (Zeugnis der Volkshochschule B. _____ vom 17. Mai 2001) und Letzteres für den Beruf "Ökonomietechniker (Kaufmann)" (Zeugnis der Volkshochschule B. _____ vom 26. November 2001). Diese Abschlüsse betreffen weder einen medizinischen noch einen pflegerischen Bereich und ergänzen die Gesundheitstechnikerausbildung der Beschwerdeführerin fachlich nicht. Sie können daher von vornherein keine Ausbildung darstellen, welche ganz oder teilweise als dem schweizerischen Abschluss "Pflegefachfrau HF" gleichwertig anerkannt werden kann. Demnach sind sie mit Blick auf Art. 6 Abs. 1 Bst. a GesBAV nicht relevant.

E. 4.5.4

Eine Arbeitgeberin bescheinigt der Beschwerdeführerin indes, als Pflegefachfrau gearbeitet zu haben (Arbeitszeugnis der Betagtensiedlung I. _____, J. _____, vom 30. Juni 2016), und eine andere, bestimmte Tätigkeiten aufgrund der fehlenden vorinstanzlichen Anerkennung als Pflegefachfrau bedauerlicherweise nicht selbst ausführen zu können, aber nach ihrem Kenntnisstand ein gut fundiertes Fachwissen zu haben, welches einer Pflegefachperson gleichgesetzt werden könne (Empfehlungsschreiben der K. _____ AG vom 22. Juni 2021). Zwischen dieser zweiterwähnten Arbeitgeberin und der Beschwerdeführerin besteht zudem ein Arbeitsvertrag, in welchem letztere als Pflegefachfrau (Richtfunktion Pflegefachfrau 3) angestellt wird (Ziff. 1), jedoch vorbehaltlich eines positiven Anerkennungsentscheids der Vorinstanz (Ziff. 2; undatiertes Auszug aus dem Arbeitsvertrag zwischen der K. _____ AG und der Beschwerdeführerin [Beschwerdebeilage 6]). Arbeitszeugnisse und Arbeitsverträge sind freilich keine Bildungsabschlüsse im Sinn von Art. 10 GesBG und vermögen deshalb entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerdeergänzung, S. 5; Replik, S. 3 f. und 6) an der Bildungsstufe im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a GesBAV von vornherein nichts zu ändern. Den obgenannten Arbeitgeberbescheinigungen kommt daher in Bezug auf diese Stufe keinerlei Bedeutung zu. Damit erfüllt die Beschwerdeführerin die in Art. 6 Abs. 1 Bst. a GesBAV genannte Anerkennungsvoraussetzung der gleichen Bildungsstufe (vgl. E. 4.3.3) trotz der eben erwähnten Dokumente nicht.

E. 4.6

Die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin zu den von ihr in Slowenien erworbenen fachlichen Kompetenzen und die Dauer ihrer dortigen Ausbildung betreffen den Inhalt und die Dauer ihrer Ausbildung zur "Gesundheitstechnikerin". Da die in Art. 6 Abs. 1 GesBAV genannten Voraussetzungen kumulativer Natur sind (vgl. E. 4.3.3 hiervor), sind die Gleichheit der Bildungsdauer (Art. 6 Abs. 1 Bst. b GesBAV) und die Vergleichbarkeit der

Bildungsinhalte (Art. 6 Abs. 1 Bst. c GesBAV) jedoch vorliegend nicht mehr zu prüfen.

E. 4.7.1

Die Beschwerdeführerin macht ferner eine Verletzung des Gleichheitsprinzips geltend. Nach ihrer Ansicht würden die lediglich auf sekundärem Niveau erfolgten deutschen Ausbildungen in der Schweiz "über das Niveau der Pflegefachfrau" anerkannt. Die Beschwerdeführerin verweist in diesem Zusammenhang auf die Website <<https://www.care21.ch/anererkennung-der-deutschen-Krankenpflegeausbildung-in-der-schweiz>>. Es könne nicht sein, dass dreijährige deutsche Ausbildungen mehr Wert seien als ihre vierjährige Ausbildung. Auch andere ausländische Ausgebildete würden ohne Weiteres als Pflegefachleute anerkannt. Sie müsste mindestens gleich wie deutsche Pflegefachleute behandelt werden.

E. 4.7.2

Die von der Beschwerdeführerin angegebene Website (abgerufen am 3. Oktober 2022) weist ausdrücklich darauf hin, dass deutsches Pflegepersonal "aus rechtlichen Gründen" das Kürzel HF oder FH nicht erhalte. Grund dafür sei, dass die deutsche Ausbildung nicht auf dem Niveau einer höheren Fachschule gelehrt werde. Die Website spricht lediglich von einer Anerkennung als "diplomierte Pflegefachfrau" bzw. "diplomierter Pflegefachmann". Überdies handelt es sich bei dieser Website um eine nichtbehördliche, private Information eines Personalvermittlungsdienstleisters, so dass die Beschwerdeführerin hieraus nicht auf eine Behördenpraxis schliessen kann. Insofern erweisen sich die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin als unbegründet.

E. 4.8

Angesichts dieser Ausführungen ergibt sich im Einklang mit der Vorinstanz, dass der slowenische Ausbildungsabschluss der Beschwerdeführerin als "Gesundheitstechnikerin" dem schweizerischen Diplomabschluss als Pflegefachfrau HF nicht entspricht und daher nicht als solcher anerkannt werden kann. Da sich - wie dargelegt - die slowenische Ausbildung wesentlich von den Anforderungen des Aufnahmemitgliedstaats an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises unterscheidet, kann die Schweiz von der Antragstellerin nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG Ausgleichsmassnahmen oder die Ablegung einer Eignungsprüfung verlangen; die Wahl steht der Gesuchstellerin zu (vgl. Urteil des BVGer B-5437/2020 vom 20. Juli 2022 E. 12; Epiney, a.a.O., Rz. 37 letzter Abs.). Offenbar hat die Beschwerdeführerin von einer Ablegung einer Eignungsprüfung abgesehen. Dies schadet allerdings nicht, da sie im damaligen Zeitpunkt der Auffassung war, dass ihr slowenisches Diplom dem schweizerischen der Pflegefachfrau HF entspreche und sich nun die Situation aufgrund des vorliegenden Entscheides geändert hat, was die Vorinstanz zu Recht auch so gegenüber der Beschwerdeführerin vertritt.

E. 5.1

Die Vorinstanz hat Ausgleichsmassnahmen nur in Aussicht gestellt, da sie zuerst erarbeitet werden müssten und das Verfahren vorläufig sistiert. Sobald die umfangreichen Ausgleichsmassnahmen vorhanden seien, würde die Beschwerdeführerin kontaktiert; sie könne in der Zwischenzeit aber die Eignungsprüfung ablegen. Angesichts dieses Umstandes vertritt die Beschwerdeführerin die Auffassung, dass mangels Vorliegen dieser Ausgleichsmassnahmen sie diese gar nicht absolvieren könne, was quasi einem zeitlichen Berufsverbot gleichkäme. Dies sei nicht zulässig, weshalb sie während dieser Zeit auf dem

Niveau der Pflegefachfrau HF anerkannt werden müsse.

E. 5.2

Vorliegend wurde im Rahmen des allgemeinen Anerkennungssystems das strittige slowenische Diplom mit der schweizerischen Ausbildung zur Pflegefachfrau HF verglichen. Da das Berufsqualifikationsniveau der Beschwerdeführerin lediglich eine Stufe unter dem Niveau der schweizerischen Ausbildung nach Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG lag, ist nach Massgabe von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG das Diplom grundsätzlich anzuerkennen und der Beschwerdeführerin die Aufnahme und Ausübung des reglementierten Berufs zu gestatten (vgl. Urteil des BVGer B-6186/2020 vom 26. April 2021 E. 3.4; Epiney, a.a.O., Rz. 37 dritter Gedankenstrich). Zwecks Ausgleichs des Niveauunterschieds sind indessen Massnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG anzuordnen. Allerdings ändert dies nichts daran, dass das slowenische Diplom anzuerkennen ist. Mit ihrem Sistierungsentscheid, mit welchem das Verfahren sistiert wird, «bis die Ausgleichsmassnahmen bereitstehen», verweigert die Vorinstanz der Beschwerdeführerin unzulässigerweise einen Entscheid in der Sache (vgl. Art. 29 Abs. 1 BV; Urteil des BVGer B-5437/2020 vom 20. Juli 2022 E. 13). Mit ihrem Entscheid vertröstet sie die Beschwerdeführerin auf einen späteren Zeitpunkt und entscheidet nicht. Zwar erscheint es nachvollziehbar, dass nicht für jeden Einzelfall rechtsstaatskonforme Ausgleichsmassnahmen vorliegen und in gewissen Situationen erst geschaffen werden müssen. Es geht indes nicht an, dass ein Entscheid in der Sache verweigert oder ungebührlich verzögert wird. Insofern ist die Beschwerde gutzuheissen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kommt die Verweigerung weder einem faktischen noch einem formellen Berufsverbot gleich. Ihr ist es unabhängig davon freigestellt, weiterhin ihrer bisherigen beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Nicht möglich ist es dagegen als Pflegefachfrau FH tätig zu sein, da ihr slowenisches Diplom von der Vorinstanz noch nicht anerkannt ist. Da die entsprechenden Voraussetzungen für die Anerkennung noch nicht gegeben sind, kann bis zum Anerkennungsentscheid - entgegen ihrem Antrag - auch nicht ihre Ausbildung auf dem Niveau Pflegefachfrau FH anerkannt werden.

E. 5.3

Der Entscheid der Vorinstanz datiert vom 7. Oktober 2021. Bereits mit Urteil vom 28. April 2021 in der Sache B-5988/2020 musste der Vorinstanz bewusst sein, dass sie ihr Konzept mit den Ausgleichsmassnahmen überdenken musste. Insofern sind mit dem heutigen Entscheid mehr als ein Jahr vergangen, in welchem sie entsprechende Ausgleichsmassnahmen erarbeiten konnte. Aus diesem Grund erscheint es gerechtfertigt, dass die Sache zum Entscheid innert drei Monaten ab Urteilszustellung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird.

E. 5.4

Bei der Erarbeitung der Ausgleichsmassnahmen ist Folgendes zu beachten: Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. z.B. Urteil des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 3.4) legt nahe, dass die Beschwerdeführerin keinen ganzen Lehrgang nachholen muss, da sich das Niveau ihrer Ausbildung lediglich um eine Stufe von derjenigen der schweizerischen Ausbildung unterscheidet. Dies führt dazu, dass die Vorinstanz von der Beschwerdeführerin in quantitativer wie qualitativer Hinsicht nicht Ausgleichsmassnahmen fordern darf, die einem ganzen Lehrgang gleichkommen. Zu beachten ist allerdings, dass die getroffenen Ausgleichsmassnahmen - mindestens in Bezug

auf den medizinischen Bereich - eine gleichwertige Qualität gewährleisten müssen.

E. 6

Zusammenfassend ergibt sich somit: Zu Recht hat die Vorinstanz die Anerkennung der Gleichwertigkeit des von der Beschwerdeführerin in Slowenien erworbenen Diploms als "Gesundheitstechnikerin" mit der schweizerischen Ausbildung als Pflegefachfrau (Niveau HF) davon abhängig gemacht, dass die Beschwerdeführerin die von ihr zur Bedingung gemachten Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviert. Das Vorgehen der Vorinstanz, das Verfahren auf unbestimmte Zeit bis zum Bereitstehen der Ausgleichsmassnahmen zu sistieren, kommt hingegen einer Rechtsverweigerung gleich, was unzulässig ist. Die Vorinstanz hat deshalb die Ausgleichsmassnahmen längstens innerhalb von drei Monaten festzulegen. Die Beschwerde ist begründet und deshalb gutzuheissen, die Verfügung ist aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese innert dieser Frist über die von der Beschwerdeführerin zu absolvierenden Ausgleichsmassnahmen entscheidet. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7.1

Praxisgemäss sind eine Kassation und Rückweisung zu neuem Entscheid im Kostenpunkt wie eine Gutheissung zu behandeln. Dies allerdings nur dann, wenn der Ausgang völlig offen ist, was vorliegend nicht der Fall ist. Die Beschwerdeführerin unterliegt teilweise. Dementsprechend sind ihr vorliegend reduzierte Verfahrenskosten im Umfang ihres Obsiegens aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Vorliegend sind die Verfahrenskosten (inklusive Kosten der Zwischenverfügung vom 5. November 2021) auf Fr. 1'000.- festzusetzen. Die teilweise obsiegende Beschwerdeführerin hat die Hälfte dieser Kosten, das heisst Fr. 500.-, zu tragen. Vorinstanzen tragen keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

E. 7.2

Die Beschwerdeführerin hat als teilweise obsiegende Partei Anspruch auf eine gekürzte Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei; unnötiger Aufwand wird nicht entschädigt (Art. 8 ff. VGKE). Das Anwaltshonorar wird nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters bemessen, wobei der Stundenansatz für Anwälte mindestens Fr. 200.- und höchstens Fr. 400.- beträgt und die Mehrwertsteuer darin nicht enthalten ist (Art. 10 Abs. 1 und 2 VGKE). Wird keine Kostennote eingereicht, so setzt das Gericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht. Aufgrund der Akten und des geschätzten notwendigen Aufwands der Vertretung erscheint eine gekürzte Parteientschädigung von Fr. 1'500.- als angemessen. Die Vorinstanz ist als verfügende Behörde zu verpflichten, der Beschwerdeführerin diesen Betrag als Parteientschädigung zu entrichten (Art. 64 Abs. 2 VwVG). (Das Dispositiv folgt auf der nächsten Seite.)