

BVGer B-8005/2024 vom 23. März 2026

Bundesverwaltungsgericht, 2026-03-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-8005_2024

FR: TAF B-8005/2024 du 23 mars 2026

IT: TAF B-8005/2024 del 23 marzo 2026

Regeste

Anerkennung Diplome u.a.

Erwägungen

E. 1

Gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 21. November 2024 ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 31 f. und 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]; Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressatin durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und verfügt über ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Frist sowie Form und Inhalt der Beschwerde sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2.1

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

E. 2.2

Die Vorinstanz verfügt bei der Anerkennung einer ausländischen Ausbildung und der damit möglicherweise verbundenen Anordnung von Ausgleichsmassnahmen über besonderes Fachwissen. Sie vermag diese daher sachgerechter zu beurteilen als das Bundesverwaltungsgericht. Insofern ist der Vorinstanz ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu belassen, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Das Bundesverwaltungsgericht weicht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Es korrigiert nur unangemessene Entscheidungen, überlässt aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen (vgl. BGE 142 II 451 E. 4.5.1; 138 II 77 E. 6.4; 134 III 193 E. 4.4; 133 II 35 E. 3; Urteile des BVGer B-2534/2025 vom 4. November 2025 E. 2.2; B-1234/2024 vom 21. September 2025 E. 2 je mit Hinweisen).

E. 2.3

Gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG wendet das Bundesverwaltungsgericht das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die Begründung der Parteien oder der Vorinstanz gebunden.

E. 3.1

Das am 1. Februar 2020 in Kraft getretene Gesundheitsberufegesetz vom 30. September 2016 (GesBG, SR 811.21) fördert im Interesse der öffentlichen Gesundheit die Qualität der Ausbildung in den Gesundheitsberufen an Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs sowie der Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung (Art. 1 GesBG). Als Gesundheitsberuf gilt unter anderem derjenige der Pflegefachfrau (Art. 2 Abs. 1 Bst. a GesBG). Für die Ausübung des Berufs in eigener fachlicher Verantwortung ist eine Bewilligung erforderlich (Art. 11 GesBG). Diese wird erteilt, wenn die gesuchstellende Person namentlich über den entsprechenden Bildungsabschluss verfügt (Art. 12 Abs. 1 Bst. a GesBG). Für eine Pflegefachfrau bedarf es eines Abschlusses als "Bachelor of Science in Pflege FH/UH oder dipl. Pflegefachfrau HF" (Art. 12 Abs. 2 Bst. a GesBG).

E. 3.2

Art. 10 Abs. 1 GesBG regelt die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse wie folgt: Ein ausländischer Bildungsabschluss wird anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem inländischen Bildungsabschluss nach Artikel 12 Absatz 2: a. in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation festgelegt ist; oder b. im Einzelfall nachgewiesen wird anhand von Bildungsstufe, -inhalt, -dauer und im Bildungsgang enthaltenen praktischen Qualifikationen. Beim Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA, SR 0.142.112.681) handelt es sich um einen Vertrag im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. a GesBG (vgl. Botschaft vom 18. November 2015 zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe, BBl 2015 8715, 8746). Das Freizügigkeitsabkommen hat unter anderem zum Ziel, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz ein Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu einer unselbständigen Erwerbstätigkeit und Niederlassung als Selbständige einzuräumen (Art. 1 Bst. a FZA). Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewährleistet den Staatsangehörigen der Vertragsparteien das Recht, in der Anwendung des Abkommens nicht schlechter gestellt zu werden als die Angehörigen des Staates, der das Abkommen handhabt (Art. 2 FZA; vgl. BGE 140 II 364 E. 6.1-6.3; Urteil des BGer 2C_401/2024 vom 2. September 2025 E. 4.3 [zur Publikation vorgesehen]). Die Schweiz hat sich mit Art. 9 FZA i.V.m. Anhang III FZA verpflichtet, Diplome, Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gemäss den darin für anwendbar erklärten Rechtsakten der EU zu anerkennen. Dazu verweist das Freizügigkeitsabkommen auf die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Amtsblatt der Europäischen Union L 255/22 vom 30. September 2005; nachfolgend: Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BGer 2C_401/2024 vom 2. September 2025 E. 4.3 [zur Publikation vorgesehen]; 2C_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.2; Urteile des BVerfG B-2758/2025 vom 18. August 2025 E. 3.2; B-3445/2024 vom 27. Januar 2025 E. 3.2).

E. 3.3

Die Richtlinie 2005/36/EG gilt für alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, die einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat (Aufnahmestaat) als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikationen erworben haben (Herkunftsstaat), ausüben wollen (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Als reglementierter Beruf gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter

Berufsqualifikationen gebunden ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG). Die Beschwerdeführerin ist deutsche Staatsangehörige und somit Staatsangehörige eines Mitgliedstaates. Beim Beruf der Pflegefachfrau handelt es sich um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit (vgl. Plattform des SBFI, abrufbar unter <http://www.anererkennung.swiss> > Beruf suchen > Pflegefachmann / Pflegefachfrau, zuletzt besucht am 15. Januar 2026). Der Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG ist somit grundsätzlich geöffnet.

E. 3.4

Die Anwendbarkeit der Richtlinie 2005/36/EG setzt eine Berufsqualifikation im Sinne von deren Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG voraus. Dazu zählen in erster Linie "Ausbildungsnachweise" in 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 in der Gemeinschaft absolvierten Berufsausbildung ausgestellt werden; ferner zählen Befähigungsnachweise nach Art. 11 Bst. a Nr. i der Richtlinie 2005/36/EG und/oder Berufserfahrung dazu (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und c der Richtlinie 2005/36/EG; zur Berufserfahrung vgl. Urteil des BVGer B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 4.2.2 mit Hinweisen). Einem Ausbildungsnachweis gleichgestellt ist jeder in einem Drittstaat ausgestellte Ausbildungsnachweis, sofern seine Inhaberin bzw. sein Inhaber in dem betreffenden Beruf drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, der diesen Ausbildungsnachweis nach Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG anerkannt hat, besitzt und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt (Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG). Die deutsche Anerkennungsurkunde vom (...) 2015 als "Gesundheits- und Krankenpflegerin" gilt nicht als anerkennungsgegenständliche Berufsqualifikation im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG und vermag deshalb keine Anerkennung zu begründen (vgl. Urteile des BVGer B-3445/2024 vom 27. Januar 2025 E. 3.3; B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 4.4; Urteil des EuGH vom 29. Januar 2009 C-311/06 Consiglio Nazionale degli Ingegneri/Ministero della Giustizia, Marco Cavallera, Slg. 2009 I-415). Zu vergleichen sind der chinesische Bachelorabschluss der Beschwerdeführerin mit der schweizerischen Ausbildung der diplomierten Pflegefachfrau HF.

E. 3.5

Die Richtlinie 2005/36/EG sieht für gewisse Berufe - unter anderem auch für Krankenschwestern und Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind - in erster Linie ein System der automatischen Anerkennung von Diplomen vor (vgl. Ziff. 19 f. der Präambel und Art. 21 ff. der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Anhang V Nr. 5.2.2). In einem solchen System, das mit einer Harmonisierung der Ausbildungen zwischen den Vertragsstaaten des Übereinkommens über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen verbunden ist, beschränkt sich der Staat, bei dem ein Antrag auf Anerkennung gestellt wird, auf eine formelle Prüfung (vgl. Art. 21 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; Urteile des BGer 2C_401/2024 vom 2. September 2025 E. 4.4 [zur Publikation vorgesehen]; 2C_622/2012 vom 17. Juni 2013 E. 3.2.2; vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer B-1255/2025 vom 23. Mai 2025 E. 2.4 und 3.1; B-3445/2024 vom 27. Januar 2025 E. 4.3). Die Beschwerdeführerin hat ihren Ausbildungsnachweis nicht in einem EU/EFTA-Mitgliedstaat erworben, sondern in der Volksrepublik China und damit in einem Drittstaat. Da im Anhang V der Richtlinie 2005/36/EG keine Drittstaatendiplome figurieren, fällt bei einem Diplom aus einem

Drittstaat eine automatische Anerkennung von vornherein ausser Betracht (vgl. Urteile des BVGer B-3591/2024 vom 5. September 2025 E. 2.5; B-5900/2023 vom 16. Juli 2024 E. 3.4).

E. 3.6

Sind die Voraussetzungen für eine automatische Anerkennung nicht erfüllt, gelangen subsidiär die allgemeinen Regeln über die Anerkennung von Ausbildungsnachweisen (Titel III Kapitel I der Richtlinie 2005/36/EG) zur Anwendung (Art. 10 der Richtlinie 2005/36/EG). Im Rahmen des allgemeinen Anerkennungsregimes kann der Aufnahmestaat die Qualifikation der antragstellenden Person sowohl formell als auch materiell überprüfen (vgl. Urteile des BGer 2C_401/2024 vom 2. September 2025 E. 4.4 [zur Publikation vorgesehen]; 2C_622/2012 vom 17. Juni 2013 E. 3.2.2). Die Behörde prüft dabei das Bildungsniveau (Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG) und die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises (Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. dazu Urteile des BGer 2C_775/2018 vom 21. März 2019 E. 2.2.3 und 2C_662/2018 vom 25. Februar 2019 E. 3.2.2). Die Behörde kann von der antragstellenden Person beziehungsweise den Behörden des Herkunftsstaates die nötigen Unterlagen verlangen (Art. 50 und Anhang VII der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BVGer B-4060/2019 vom 11. November 2019 E. 3.3, bestätigt im Urteil des BGer 2C_1010/2019 vom 21. Februar 2020).

E. 3.7

Einem Ausbildungsnachweis gleichgestellt ist nach Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2005/36/EG jeder in einem Drittstaat ausgestellte Ausbildungsnachweis, sofern seine Inhaberin bzw. sein Inhaber in dem betreffenden Beruf drei Jahre Berufserfahrung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates besitzt, der diesen Ausbildungsnachweis anerkannt hat, und dieser Mitgliedstaat diese Berufserfahrung bescheinigt. Der Begriff der Berufserfahrung wird in Art. 3 Abs. 1 Bst. f. der Richtlinie 2005/36/EG definiert als die "tatsächliche und rechtmässige Ausübung des betreffenden Berufs in einem Mitgliedstaat". Insofern unterliegen in einem Drittstaat erworbene Diplome nur dann den Anerkennungsregeln der Richtlinie, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen der vorgängigen Anerkennung durch einen Mitgliedstaat sowie der nachgewiesenen Berufserfahrung von mindestens drei Jahren im entsprechenden Mitgliedstaat erfüllt sind. Nur unter diesen Voraussetzungen ist eine indirekte Anerkennung ("reconnaissance de la reconnaissance") möglich (vgl. Urteile des BGer 2C_401/2024 vom 2. September 2025 E. 4.5 [zur Publikation vorgesehen]; 2C_622/2012 vom 17. Juni 2013 E. 3.2.3; Urteile des BVGer B-3591/2024 vom 5. September 2025 E. 2.6; B-5900/2023 vom 16. Juli 2024 E. 3.4 f.). Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass Ausländerinnen und Ausländer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates nach der Richtlinie 2005/36/EG sind, Inhaberinnen bzw. Inhaber eines gemäss der Richtlinie 2005/36/EG von einem Mitgliedstaat auf der Grundlage seiner innerstaatlichen Vorschriften anerkannten Diploms eines Drittstaates sind und über eine dreijährige Berufserfahrung in dem betreffenden Beruf verfügen, in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen; dies trifft vorliegend zu. Der zweite Mitgliedstaat, bei dem ein Antrag auf Anerkennung gestellt wird, muss dann gemäss Art. 10 Bst. g der Richtlinie 2005/36/EG nach der allgemeinen Regelung für die Anerkennung von Qualifikationen aufgrund eines Vergleichs der Qualifikationen vorgehen (Urteil des BGer 2C_401/2024 vom 2. September 2025 E. 4.5 [zur Publikation vorgesehen]).

E. 3.8

Der Schluss der Vorinstanz, wonach eine automatische Gleichwertigkeitsanerkennung des Ausbildungsnachweises der Beschwerdeführerin vorliegend nicht möglich und eine Anerkennung nach den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie 2005/36/EG zu prüfen sei, ist nicht zu beanstanden.

E. 4

Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, die Vorinstanz verletze ihren Anspruch auf rechtliches Gehör, da sie pauschal und ohne jegliche substanzielle Begründung feststelle, dass sämtliche für die Ausübung des Berufs in der Schweiz wesentlichen Komponenten in ihrer Ausbildung nicht oder ungenügend vermittelt worden seien (Beschwerde, S. 7).

E. 4.1

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 29 VwVG. Er beinhaltet unter anderem das Recht auf hinreichende Begründung (Art. 35 VwVG). Eine Behörde muss in ihrer Begründung wenigstens kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt. Sie darf sich auf die massgebenden Gesichtspunkte beschränken und muss sich nicht ausdrücklich mit jeder tatsächlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen und diese widerlegen (vgl. BGE 147 IV 409 E. 5.3.4; 142 III 433 E. 4.3.2; 139 IV 179 E. 2.2 je mit Hinweisen). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (BGE 148 III 30 E. 3.1; 145 III 324 E. 6.1 je mit Hinweisen).

E. 4.2

In der angefochtenen Verfügung zeigt die Vorinstanz mit einer tabellarischen Auflistung auf, inwiefern die theoretisch-praktische Ausbildung der Beschwerdeführerin eine Differenz im Vergleich zu derjenigen in der Schweiz aufweise und nicht die Voraussetzungen für die Anerkennung in der Schweiz erfülle. Ausserdem erklärt sie, aus welchen Gründen verschiedene Inhalte oder Kompetenzen, die für die Ausübung des Berufes in der Schweiz wesentlich sind, nicht oder ungenügend vermittelt worden seien. Sie kommt sodann zum Schluss, die sich daraus ergebenden Lücken könnten mit den angeordneten Ausgleichsmassnahmen ausgeglichen werden (Verfügung, Ziff. IV). Damit konnte sich die Beschwerdeführerin - unter Beizug der genannten Verfügung - ein genügend klares Bild darüber machen, welche Ausbildungsinhalte die Vorinstanz als lückenhaft monierte und inwiefern sie die Bildungsdauer als ungenügend erachtete, und, wie ihre Beschwerde aufzeigt, die Verfügung sachgerecht anfechten. Eine Verletzung der Begründungspflicht ist damit nicht auszumachen.

E. 5.1

Des Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die Vorinstanz nicht über die vollständige Dokumentation der absolvierten Ausbildungsstunden verfügt habe. Sie habe sie insbesondere nicht aufgefordert, eine detaillierte Aufstellung der tatsächlich geleisteten Ausbildungsstunden einzureichen. Die ursprüngliche Berechnung der Bildungsdauer der Vorinstanz beruhe daher auf einer unvollständigen Tatsachengrundlage (Beschwerde, S. 3). Es erfolge keine nachvollziehbare Auseinandersetzung mit ihren eingereichten Unterlagen

und den darin dokumentierten Ausbildungsinhalten (Beschwerde, S. 7). Sie macht damit implizit geltend, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht genügend abgeklärt, da sie ihren Entscheid gestützt auf unvollständige Akten und Informationen erlassen habe.

E. 5.2

Die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts in Verletzung der behördlichen Untersuchungspflicht bildet einen Beschwerdegrund (Art. 49 Bst. b VwVG). Unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn der Verfügung ein falscher und aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wird oder Beweise falsch gewürdigt worden sind; unvollständig ist sie, wenn nicht alle für den Entscheid rechtswesentlichen Sachumstände berücksichtigt werden (Urteil des BVGer B-3329/2024 vom 6. Januar 2025 E. 4.2 mit Hinweis).

E. 5.3.1

Die Einreichung der massgeblichen Unterlagen fällt in die Mitwirkungspflichten der Parteien, die ein Verfahren durch ein Gesuch einleiten (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG i.V.m. Art. 4 der Gesundheitsberufeenerkennungsverordnung vom 13. Dezember 2019 [GesBAV, SR 811.214]). Die Beschwerdeführerin wurde im Übrigen im Gesuchsformular unter "Einzureichende Unterlagen" darauf hingewiesen, eine amtlich beglaubigte Kopie "eines Nachweises über den Inhalt der Ausbildung (Auflistung theoretischer und praktischer Ausbildungsinhalte nach Stunden/Woche oder mit Angabe der ECTS, ausgestellt auf Ihren Namen und unterschrieben von der Schule resp. Universität)" einzureichen. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin somit entgegen ihren Behauptungen explizit aufgefordert, das als Beilage 2 der Beschwerde nachgereichte Dokument mit dem Gesuch einzureichen. Eine Verletzung einer Rechtspflicht liegt nicht vor.

E. 5.3.2

Wie die Vorinstanz darüber hinaus zu Recht festhält und wie aus den eingereichten Vorakten hervorgeht, lagen sowohl die beglaubigte Übersetzung des Ausweises der klinischen Praktika und des Gesamtstundennachweises als auch die beglaubigte Übersetzung des Leistungsnachweises bereits zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung vor (Vernehmlassungsbeilage 5e und 5f). Der Beschwerdeführerin ist daher ohnehin kein Rechtsnachteil erwachsen, da dieses Dokument nicht gefehlt hatte.

E. 6.1

Bei der Anerkennung aufgrund der Regeln über die allgemeine Anerkennung von Ausbildungsnachweisen (Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. E. 3.6 vorstehend) hat die Behörde das Bildungsniveau (Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG) und die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises zu überprüfen (Art. 13 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. dazu Urteile des BGer 2C_775/2018 vom 21. März 2019 E. 2.2.3 und 2C_662/2018 vom 25. Februar 2019 E. 3.2.2). Ergeben sich wesentliche Unterschiede, kann der Aufnahmestaat von der antragstellenden Person Ausgleichmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG verlangen. Wesentliche Unterschiede können dabei eine unterschiedliche Ausbildungsdauer, ein divergierender Ausbildungsinhalt oder ein unterschiedlicher Tätigkeitsbereich sein (Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Richtlinie 2005/36/EG; Urteile des BVGer B-3445/2024 vom 27. Januar 2025 E. 5.2; B-4821/2023 vom 8. März 2024 E. 3.6.2 je mit Hinweisen). Bei der Anwendung von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu

verfahren.

E. 6.2

Wird die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmemitgliedstaat von dem Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängig gemacht, so gestattet die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaats den Antragstellenden, die den Befähigungs- oder Ausbildungsnachweis besitzen, der in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um in dessen Hoheitsgebiet die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten, die Aufnahme oder Ausübung dieses Berufs unter denselben Voraussetzungen wie Inländerinnen und Inländern. Die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt sein und bescheinigen, dass das Berufsqualifikationsniveau der Inhaberin bzw. des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Art. 11 liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b der Richtlinie 2005/36/EG). Hierfür werden die Berufsqualifikationen verschiedenen Niveaus zugeordnet.

E. 6.3

Vorliegend ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin eine postsekundäre Ausbildung abgeschlossen hat, dies der Bildungsstufe des vergleichbaren Berufs als Pflegefachfrau entspricht und somit die Voraussetzungen in Bezug auf das Bildungsniveau erfüllt sind. Die Vorinstanz durfte somit prüfen, ob wesentliche Unterschiede zwischen ihrer Ausbildung und dem schweizerischen Referenzabschluss in Bezug auf Bildungsdauer und Bildungsinhalt vorliegen, und ob in diesem Fall entsprechende Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG zu verlangen sind.

E. 7

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, dass sie die Anerkennungsvoraussetzungen in Bezug auf die Bildungsdauer erfülle.

E. 7.1.1

Die Vorinstanz führt im Teilentscheid vom 21. November 2024 aus, dass in der Schweiz der Erwerb des Ausbildungsabschlusses als Pflegefachfrau eine dreijährige Ausbildung mit insgesamt 5'400 Stunden voraussetze. Davon seien ungefähr 2'700 Stunden theoretisch-praktische Ausbildung und 2'700 Stunden klinische Praktika. Gestützt auf ihren Vergleich weise die theoretisch-praktische Ausbildung der Beschwerdeführerin eine ausgeprägte Differenz von -801 Stunden und die klinischen Praktika eine Differenz von -1'060 Stunden zu denjenigen in der Schweiz auf (Verfügung, Ziff. II S. 2 f.).

E. 7.1.2

Die Beschwerdeführerin bemängelt zunächst die Berechnung der Vorinstanz betreffend die Bildungsdauer. Als Begründung führt sie aus, die Vorinstanz habe bei ihrem Vergleich nicht die neu eingereichte Beilage 2 berücksichtigt (Beschwerde, S. 3). Insgesamt umfasse ihr theoretisch-praktischer Unterricht 3'897 Stunden inkl. nicht-pflegerischer Inhalte. Dieser habe sich in die drei Komponenten "Theoriekurs", "Experimente" und "Praxis/Case Studies/praktische Übungen" gegliedert. Zusätzlich dazu habe sie 1'640 Stunden klinische Praktika absolviert, womit sich die Gesamtstundenzahl ihrer Ausbildung auf 5'537 Stunden inkl. nicht-pflegerischer Inhalte belaufe (Beschwerde, S. 4). Sie erklärt zudem, dass der Ausweis der klinischen Praktika die Umrechnung der Leistungspunkte erläutere, wonach 1

Leistungspunkt im Kurs 18 Stunden, 1 Leistungspunkt im Experiment 36 Stunden und 1 Leistungspunkt in der Praxis 2 Wochen bzw. 80 Stunden entsprechen. Unter Berücksichtigung dieser Umrechnungsfaktoren führt sie sodann eine Auflistung aller pflegerisch-relevanten Inhalte auf (Beschwerde, S. 4 ff.). Die Addition der Stunden in ihrer Tabelle ergebe eine tatsächliche Bildungsdauer von 4'736 Stunden. Ihre theoretisch-praktische Ausbildung umfasse eine Ausbildungsdauer von 3'096 Stunden und die klinischen Praktika 1'640 Stunden. Im Vergleich zur Schweizer Ausbildung ergebe sich somit eine Differenz von -664 Stunden. Diese Differenz werde durch die in Deutschland absolvierten Bildungsmassnahmen zur Anerkennung und die umfassende Berufserfahrung von über acht Jahren mehr als ausreichend ausgeglichen (Beschwerde, S. 6 f.).

E. 7.1.3

Demgegenüber bringt die Vorinstanz in der Vernehmlassung vor, dass die praktische Ausbildung bereits in der Leistungstabelle erfasst und nicht zusätzlich zur theoretisch-praktischen Ausbildung hinzuzurechnen sei. Sie führt aus, dass im Ausweis für die klinischen Praktika dokumentiert sei, wie viele Stunden Praktikum die Beschwerdeführerin in welchen Fächern absolviert habe und diese in der Leistungstabelle mit der Bezeichnung als Praxis ebenfalls ausgewiesen werden würden (Vernehmlassung, Rn. m). Sie erklärt ferner, dass die von der Ausbildungsinstitution ausgestellten Unterlagen nicht vollständig schlüssig seien, da das Gesamttotal der Stunden der Ausbildung in der Höhe von 3'897 Stunden abzüglich der als Total ausgewiesenen 1'640 Stunden Praktika im Ergebnis 2'257 Stunden ergebe. Diese Stundenzahl stimme nicht mit dem Total der Stunden, die gemäss Umrechnungsschlüssel in der Leistungstabelle ausgewiesen seien, überein. Eine solche Diskrepanz im Bereich der Praktika sei der Vorinstanz jedoch aus dem System der ECTS bekannt. Bei jeder ihrer Berechnungsarten werde klar, dass die fachrelevante Ausbildung der Beschwerdeführerin im Vergleich zur Schweizer Ausbildung massive Lücken aufweise (Vernehmlassung, Rn. o). Insgesamt hält die Vorinstanz fest, dass eine exakte Berechnung der Lücken im Bereich der praktischen Ausbildung aufgrund der vorhandenen Unterlagen nicht möglich sei. Die fachrelevante Ausbildung der Beschwerdeführerin sei aber bei jeder möglichen Berechnungsart sowohl total wie auch einzeln im Bereich der Theorie und im Bereich der Praktika massiv kürzer gewesen (Vernehmlassung, Rn. q).

E. 7.2.1

Der Erwerb des Ausbildungsabschlusses als Pflegefachfrau setzt in der Schweiz eine dreijährige Ausbildung voraus. Dies entspricht insgesamt 5'400 Stunden. Davon sind circa 2'700 theoretisch-praktische Ausbildung und circa 2'700 Stunden klinische Praktika (vgl. Rahmenlehrplan "dipl. Pflegefachfrau/Pflegefachmann HF" vom 24. September 2021 Ziff. 5.4, abrufbar unter <<https://www.sbf.admin.ch/de>> Bildung > Berufs- und Weiterbildung > Höhere Berufsbildung > Höhere Fachschulen > Profil und Ausgestaltung der Bildungsgänge HF > Berufsverzeichnis, zuletzt besucht am 15. Januar 2026).

E. 7.2.2

Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird ein ausländisches Diplom oder ein ausländischer Ausweis als "Endresultat" mit dem entsprechenden schweizerischen Titel verglichen (Urteile des BVGer B-1255/2025 vom 23. Mai 2025 E. 4.6; B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 4.2.3). Zeitlich nach dem Diplom oder Ausweis absolvierte Weiterbildungen und Berufserfahrungen stellen für die Anerkennung eines ausländischen

Diploms oder Ausweises keine rechtserheblichen Tatsachen dar (Urteile des BVGer B-1255/2025 vom 23. Mai 2025 E. 4.6; B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 4.3 je mit Hinweisen) und sind erst im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung betreffend Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen (vgl. Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. E. 9 nachstehend).

E. 7.3.1

Vorliegend ist der Umrechnungsschlüssel für die Umrechnung der Leistungspunkte unbestritten (Beschwerde, S. 4; Vernehmlassung, Rn. l). Ebenfalls unbestritten sind die fachrelevanten Inhalte der Ausbildung (Beschwerde, S. 4 ff.; Vernehmlassung, Rn. m). Strittig ist hingegen, ob die Beschwerdeführerin diese Ausbildungsdauer erfüllt hat. Die Vorinstanz zeigt schlüssig auf, dass die praktische Ausbildung in der Leistungstabelle enthalten und ausdrücklich als "Praxis" bezeichnet ist, sowie dass der Umrechnungsschlüssel für die Umrechnung von Praktika in Leistungspunkte Sinn ergibt; in den Unterlagen ist sodann auch kein separates Total der Ausbildungsstunden aufgeführt, welches auf eine gegenteilige Auffassung schliessen lassen könnte. Schliesslich gibt es keine Anzeichen für die Einschätzung der Beschwerdeführerin, wonach die Praktika sowohl im Rahmen der Leistungstabelle als auch im Rahmen des Ausweises der klinischen Praktika separat zweimal zu berücksichtigen seien. Die Vorinstanz legt insgesamt nachvollziehbar dar, inwiefern in der Leistungstabelle sowohl der Theorieunterricht als auch die praktische Ausbildung aufgeführt sind und die praktische Ausbildung deshalb - im Gegensatz zur Berechnung der Beschwerdeführerin - dort bereits erfasst ist und nicht als Teil der theoretisch-praktischen Ausbildung (ein zweites Mal) hinzuzurechnen ist.

E. 7.3.2

Unter Berücksichtigung dieses Aspekts ergibt sich in der für die Beschwerdeführerin günstigsten Berechnungsmethode der Ausbildungsdauer ein Total von 1'899 Stunden im Bereich der theoretisch-praktischen Ausbildung (Differenz von -801 Stunden im Vergleich zur Schweizer Ausbildung) und 1'640 Stunden im Bereich der klinischen Praktika (Differenz von -1060 Stunden im Vergleich zur Schweizer Ausbildung; bestätigt von der Beschwerdeführerin). Die Beschwerdeführerin weist im Ergebnis in beiden Bereichen wesentliche Lücken auf; ihre Ausbildung war ungefähr ein Drittel kürzer als es die schweizerische Ausbildung verlangt. Die Vorinstanz stellt daher zu Recht fest, dass die fachrelevante Ausbildung der Beschwerdeführerin sowohl insgesamt als auch je einzeln in den Bereichen der theoretisch-praktischen Ausbildung und der klinischen Praktika erheblich kürzer gewesen sei. Auch aus den nachgereichten Unterlagen, die sich - wie erwähnt (vgl. E. 5.3.2 vorstehend) - bereits zum Zeitpunkt des Anerkennungsgesuchs in den Akten befanden, erschliesst sich nichts Gegenteiliges.

E. 7.3.3

Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Bildungsmassnahmen zur Anerkennung in Deutschland und die umfassende Berufserfahrung von über acht Jahren sind nicht Teil der Ausbildung in der Volksrepublik China. Sie sind folglich mit der Berufspraxis im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung der Ausgleichsmassnahmen zu berücksichtigen (vgl. E. 7.2.2 vorstehend und E. 9 nachstehend).

E. 7.3.4

Selbst gemäss der für die Beschwerdeführerin günstigsten Berechnungsmethode sind die Lücken im Vergleich zur Schweizer Ausbildung sowohl im Bereich der

Bezüglich der Ausbildungsinhalte listet der angefochtene Entscheid diejenigen Inhalte und Kompetenzen auf, welche der Beschwerdeführerin gar nicht oder nur ungenügend vermittelt wurden (vgl. E. 8.1.1 vorstehend). Aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin geht nicht hervor, inwiefern sie eine äquivalente Ausbildung in diesen Themenbereichen aufweist bzw. dass ihr diese Kompetenzen vermittelt wurden. Um nachzuweisen, dass zwei Ausbildungen die gleichen Inhalte in der gleichen Tiefe vermitteln, genügt es insbesondere nicht, auf den Leistungsausweis der Universität zu verweisen und (selbst) in Stichpunkten anzugeben, welche Module zu welchen Kompetenzen in der Schweiz zuzuordnen seien. Diese Zuordnung bzw. dieser Vergleich ist von vornherein ungeeignet, die Gleichwertigkeit der Kompetenzen zu beweisen, da damit beispielsweise weder der tatsächliche Inhalt nachgewiesen ist noch die Inhaltstiefe berücksichtigt wird. Aus der Leistungstabelle und dem Ausweis der klinischen Praktika erschliesst sich überdies nicht, inwiefern die von der Vorinstanz erwähnten Kompetenzen in der Ausbildung vermittelt wurden. Die theoretisch-praktische Ausbildung der Beschwerdeführerin umfasst zudem nach der für sie günstigsten Berechnungsmethode ungefähr 30 Prozent weniger als es die Schweizer Ausbildung verlangt. Selbst wenn auf den Vergleich der Beschwerdeführerin abgestellt werden könnte und "[s]ämtliche dieser genannten Kompetenzen" als Teil ihrer Ausbildung zu berücksichtigen wären (Beschwerde, S. 8), ergibt sich aufgrund des erheblichen Zeitunterschieds in der Ausbildung, dass die Inhalte nicht in der erforderlichen Tiefe hätten vermittelt werden können, was auf die Notwendigkeit von Ausgleichsmassnahmen hinweist.

E. 8.2.2

Mit dem Verweis auf die ihrer Meinung nach neue Beilage 2 vermag die Beschwerdeführerin ferner nichts zu ihren Gunsten abzuleiten, da dieses Dokument in den Vorakten lag und die Vorinstanz diese Beilage bereits für den Teilentscheid berücksichtigen konnte (vgl. E. 5.3.2 vorstehend); dass sie diese auch tatsächlich beigezogen hat, ergibt sich aus den Tabellen des Teilentscheids (Verfügung, Ziff. II; s. auch Vernehmlassung, Rn. o).

E. 8.2.3

Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss kommt, es müsse aufgrund der rund 30 Prozent verkürzten theoretisch-praktischen Ausbildung sowie der massgeblich kürzeren klinischen Praktikumsdauer davon ausgegangen werden, dass die Inhalte nicht im gleichen Masse vertieft und Kompetenzen nicht auf dem gleichen Qualifikationsniveau hätten erworben werden können wie in der Ausbildung in der Schweiz. Die Vorinstanz hält also zu Recht fest, die Ausbildung der Beschwerdeführerin weise gegenüber jener einer Pflegefachfrau in der Schweiz Lücken in den Bildungsinhalten auf.

E. 9

Des Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, die Vorinstanz habe ihr Anerkennungsgesuch rechtswidrig abgelehnt und ihre langjährige Berufserfahrung unzureichend berücksichtigt. Damit rügt sie sinngemäss, die angeordneten Ausgleichsmassnahmen seien unverhältnismässig. Sie macht geltend, dass sie die Voraussetzungen in Bezug auf die praktischen Qualifikationen und einschlägige Berufserfahrung erfülle.

E. 9.1.1

Die Vorinstanz ordnet in ihrem Teilentscheid einen Anpassungslehrgang von insgesamt sechs Monaten verbunden mit einer Zusatzausbildung oder alternativ eine Eignungsprüfung an, um die festgestellten wesentlichen Ausbildungsunterschiede und die wesentlich kürzere Ausbildungsdauer zu kompensieren. Sie erwägt, dass die Berufserfahrung in der allgemeinen Pflege zu kurz sei, um die festgestellten wesentlichen Lücken vollständig auszugleichen. Die von der Beschwerdeführerin im Rahmen dieser Berufspraxis ausgeübten Tätigkeiten in der Anästhesiologie könne die Vorinstanz bei der Festlegung der Ausgleichsmassnahmen nicht berücksichtigen, da sie nicht den in der Schweiz üblichen Kernkompetenzen einer Pflegefachfrau entsprechen würden. Ihre Ausbildung habe zudem erhebliche Lücken im Vergleich zur Ausbildung in der Schweiz, die sich insbesondere auf die theoretische Vermittlung von spezifischem Fachwissen beziehen würden. Es sei kaum möglich, dass die Berufserfahrung allein und ohne zusätzlichen theoretischen Input die diesbezüglich festgestellten Lücken ausgleichen könnte (Verfügung, Ziff. II S. 3 f.).

E. 9.1.2

Die Beschwerdeführerin bringt hingegen vor, die Vorinstanz habe ihre Berufserfahrung in der Universitätsmedizin (...) zwar in ihre Beurteilung einbezogen. Sie habe aber weder die turnusmässige Betreuung des 24h-Aufwachraums einschliesslich der IMC-Betten noch die bereichsleitende Tätigkeit in den konservativen Kliniken ausreichend gewürdigt. In diesen Funktionen habe sie Kernkompetenzen von einer Pflegefachfrau ausgeübt, wie zum Beispiel die Überwachung vitaler Funktionen, die Verabreichung von Medikamenten, die Wundversorgung und die Notfallversorgung. Ausserdem habe sie ihre organisatorischen Fähigkeiten, ihre Führungsqualitäten und ihre Fähigkeit zur eigenständigen Arbeitsweise demonstrieren können. Das eingereichte Zeugnis sei dabei zum Zeitpunkt der Gesuchstellung nicht ausführlich verfasst gewesen. Um eine korrekte und umfassende Beurteilung ihrer Qualifikationen zu ermöglichen, habe sie nunmehr ein überarbeitetes und detaillierteres Arbeitszeugnis der Universitätsmedizin (...) als Beilage 4 eingereicht. Besonders relevant für die Beurteilung ihrer praktischen Fähigkeiten sei zusätzlich die Tatsache, dass sie direkt nach Stellen des Anerkennungsgesuchs im Kantonsspital (...) als diplomierte Pflegefachfrau im befristeten Arbeitsverhältnis eingestellt worden sei und ihre Kompetenzen in dieser Funktion während der letzten 10 Monate unter Beweis habe stellen können (Beschwerde, S. 8 f.).

E. 9.1.3

Die Vorinstanz erachtet in ihrer Vernehmlassung den Beweiswert des neu eingereichten Arbeitszeugnisses der Universitätsmedizin (...) als fragwürdig. Im Gegensatz zum ursprünglichen Zeugnis, welches von B. _____ (Leitung zentrales OP-Management) und C. _____ (Leitung Personalbetreuung) unterzeichnet worden sei, sei die Beschwerdebeilage 4 lediglich von D. _____ (Leitung zentrales OP-Management) unterzeichnet. Im angepassten Zeugnis sei nicht nur die von der Beschwerdeführerin gemäss Mailverkehr in der Beilage 4 verlangten Korrekturen in Bezug auf die Berufsbezeichnung und den Funktionsbeschrieb vorgenommen worden, sondern es sei zugleich die Bewertung der Leistungen überarbeitet worden, was von der Beschwerdeführerin in der vorliegenden Mail nicht verlangt worden sei, so dass die eingereichte Beschwerdebeilage 4 insgesamt den Eindruck eines Freundschaftsdienstes erwecke (Vernehmlassung, Rn. z). Ohnehin sei die im ursprünglichen Zeugnis enthaltene fachliche Bezeichnung als ATA irrelevant. In der Tat sei die Berufserfahrung von gut sechs Jahren als diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegerin in den OP-Bereichen der

Universitätsmedizin (...) sehr spezifisch und betreffe insbesondere die Anästhesiologie. Diese Tätigkeit könne nicht zur allgemeinen Pflege gezählt werden, da Patientinnen und Patienten in diesem Setting nur über kurze Zeitdauer gepflegt würden. Der Pflegeprozess, also der Kreislauf Pflegeplanung-Pflegeziele-Pflegemassnahmen-Evaluation, finde dort nicht so statt wie in der allgemeinen Pflege. Es handle sich bei der Berufserfahrung der Beschwerdeführerin aus diesem Grund um Arbeitserfahrung, die nicht geeignet sei, die festgestellten theoretischen Ausbildungslücken auszugleichen (Vernehmlassung, Rn. aa). Ausserdem gelte die mit dem Zwischenzeugnis des Kantonsspitals (...) neu eingereichte und ausgewiesene Berufserfahrung nicht als tatsächlich und rechtmässig im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. f der Richtlinie 2005/36/EG, da die Beschwerdeführerin in der Schweiz nicht über eine Anerkennung als Pflegefachfrau verfüge (Vernehmlassung, Rn. bb).

E. 9.2.1

Berufspraxis muss im Rahmen der Auflage von Ausgleichsmassnahmen (Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG) geprüft werden. Bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, den Antragstellenden einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung aufzuerlegen, zunächst prüfen, ob die von den Antragstellenden im Rahmen ihrer Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied nach Abs. 4 ganz oder teilweise ausgleichen können (Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG). Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG präzisiert, dass sich der "wesentliche Unterschied" auf jene Fächer bezieht, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung der betroffenen Person bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung aufweist. Berufserfahrung ist aber nur in seltenen Fällen geeignet, fehlende theoretische Kenntnisse beziehungsweise Bildungslücken auszugleichen; fehlt das entsprechende Fachwissen, ist schwer vorstellbar, wie die Betroffenen in der Lage sein sollen, diese Kenntnisse in der Praxis umzusetzen (Urteil des BGer 2C_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 5.2 mit Hinweis).

E. 9.2.2

Der in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen eines im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als verhältnismässig im engeren Sinn erweist; es muss also eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen (vgl. BGE 140 I 2 E. 9.2.2; Urteile des BGer 1C_181/2019 vom 29. April 2020 E. 5.3, nicht publiziert in: BGE 147 I 103; 1C_241/2019 vom 19. August 2019 E. 5.1). Die einschlägigen Anforderungen an die Ausbildung und die Ausübung der Gesundheitsberufe sind zum Zweck der öffentlichen Gesundheit erlassen worden und verfolgen damit ein nennenswertes Ziel im Sinne eines öffentlichen Interesses. Das Ziel der Ausgleichsmassnahme und des Ausgleichslehrgangs Pflege (Anpassungslehrgang kombiniert mit der Zusatzausbildung) ist die Vermittlung der Kenntnisse in den Bereichen, in denen die Beschwerdeführerin noch Lücken im Vergleich zu Absolventinnen und Absolventen der einschlägigen schweizerischen Ausbildung aufweist. Die alternativ dazu ablegbare Prüfung dient dazu, diese Kenntnisse sicherzustellen.

E. 9.2.3

Art. 3 Abs. 1 Bst. f der Richtlinie 2005/36/EG definiert "Berufserfahrung" als die tatsächliche und rechtmässige Ausübung des betreffenden Berufs in einem Mitgliedstaat. Gemäss Europäischem Gerichtshof (EuGH) "kann eine Arbeitsleistung, die in einem Mitgliedstaat erbracht wird, in dem die Berechtigung zur Ausübung eines Berufs noch nicht erlangt worden ist, [...] grundsätzlich nicht als Ausübung von reglementierten beruflichen Tätigkeiten angesehen werden" (Urteil des EuGH vom 2. Dezember 2010, in den verbundenen Verfahren C 422/09, C 425/09 und C 426/09, Rn. 62). Auch wenn diese Rechtsprechung für die Schweiz nicht zwingend bindend ist, da sie nach dem Datum der Unterzeichnung des Freizügigkeitsabkommens ergangen ist (Art. 16 Abs. 2 FZA; BGE 149 I 248 E. 6.7; 136 II 65 E. 4.2), gibt es keine triftigen Gründe, davon abzuweichen (vgl. BGE 149 I 248 E. 6.7; 147 II 1 E. 2.3; 144 II 113 E. 4.1; 143 II 57 E. 3.6 je mit Hinweisen; Urteil des BGer 2C_80/2025 vom 15. Dezember 2025 E. 4.2.1).

E. 9.3.1

Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, bezieht sich die Berufspraxis der Beschwerdeführerin seit der Anerkennung ihres Diploms in Deutschland im Wesentlichen auf den Bereich der Anästhesiologie, mit Ausnahme von drei Monaten in einem Senioren-Zentrum und sechs Monaten im Bereich der Urologie und Transplantationschirurgie. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz ihre Berufserfahrung berücksichtigt. Vorliegend ist aber mangels gegenteiliger Anhaltspunkte und Nachweise seitens der Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, inwiefern diese (spezifische) praktische Berufserfahrung ihre fehlenden Kenntnisse in den von der Vorinstanz erwähnten Bereichen (vgl. E. 8.1.1 vorstehend) kompensieren könnte. Ihre Berufspraxis beschränkt sich mehrheitlich auf die Anästhesiologie, was dazu führt, dass unmöglich alle ihre theoretischen Lücken geschlossen werden konnten. Denn laut dem Rahmenlehrplan stellt der Schweizer Bildungsgang sicher, dass die Studierenden die Kompetenzen erwerben, die sie befähigen, in allen Berufsfeldern der Pflege die Verantwortung für den Pflegeprozess zu übernehmen. Entsprechend weist die Ausbildung der Beschwerdeführerin theoretische Lücken auf, die sich auf alle diese unterschiedlichen Berufsfelder der Pflege beziehen, wie z.B. die Pflege in der Psychiatrie oder die Langzeitpflege. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Berufserfahrung nicht per se die Vermittlung theoretischer Kenntnisse im Rahmen der Ausbildung zu ersetzen vermag (Urteile des BVerfG B-2338/2024 vom 21. Januar 2025 E. 5.5; B-6135/2023 vom 24. Mai 2024 E. 5.2.3 und B-4821/2023 vom 8. März 2024 E. 5.2.3). Die erst im Beschwerdeverfahren eingereichten Dokumente zu den beruflichen Tätigkeiten der Beschwerdeführerin in der Universitätsmedizin (...), im Kantonsspital (...) und im Bildungszentrum (...) (Beschwerdebeilagen 4-6) vermögen an dieser Würdigung nichts zu ändern. Da sich auch das Arbeitszeugnis der Universitätsmedizin (...) primär auf anästhesiologische Massnahmen und Funktionsbereiche bezieht und daraus bloss hervorgeht, dass die Beschwerdeführerin im Wesentlichen im Bereich der Anästhesiologie Berufspraxis gesammelt habe, kann vorliegend offengelassen werden, welcher Beweiswert diesem Arbeitszeugnis überhaupt zukommt. Es ist festzuhalten, dass die Vorinstanz die Berufserfahrung der Beschwerdeführerin insofern bereits berücksichtigt hat, als sie davon ausging, diese sei aufgrund ihrer Praxis grundsätzlich in der Lage, an einem Ausgleichslehrgang gewinnbringend teilzunehmen oder alternativ eine Eignungsprüfung abzulegen. Da die Beschwerdeführerin in der Schweiz nicht über eine Anerkennung als

Pflegefachfrau verfügt, gilt die Berufserfahrung im Kantonsspital St. Gallen nicht als tatsächlich und rechtmässig nach Art. 3 Abs. 1 Bst. f der Richtlinie 2005/36/EG.

E. 9.3.2

Schliesslich gelingt es der Beschwerdeführerin nicht, nachzuweisen, dass sie sich dieses fehlende theoretische Wissen, namentlich im Rahmen von Weiterbildungen, angeeignet hätte. Sie macht zudem weder konkret geltend noch ist ersichtlich oder geht aus den Funktionsbeschrieben der früheren Stellen hervor, inwiefern sie durch diese praktischen Tätigkeiten Kompetenzen in den von der Vorinstanz als lückenhaft monierten Bereichen hätte erlangen können. Die Folgerung der Vorinstanz, dass die im Rahmen der aktenkundigen Berufspraxis ausgeübten Tätigkeiten nicht allen in der Schweiz üblichen Kernkompetenzen einer Pflegefachfrau entsprächen, ist nicht zu beanstanden.

E. 9.3.3

Die Ausgleichsmassnahmen in Form eines sechsmonatigen Anpassungslehrganges kombiniert mit einer Zusatzausbildung des Moduls "Pflegen in der Schweiz" respektive eine Eignungsprüfung sind als geeignet zu qualifizieren, die festgestellten Ausbildungslücken der Beschwerdeführerin zu schliessen. Wie eben dargelegt, kann selbst ihre Praxiserfahrung diese Lücken nicht beheben. Da Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen im Fall eines wesentlichen Unterschieds im Ausbildungsinhalt vorsieht, erweist sich deren Anordnung als von Rechts wegen erforderlich. Weniger einschneidende Alternativen sind nicht ersichtlich. Schliesslich sind die angeordneten Ausgleichsmassnahmen verhältnismässig im engeren Sinn. Angesichts des gewichtigen betroffenen öffentlichen Interesses der öffentlichen Gesundheit und unter Berücksichtigung des weiten Beurteilungsspielraums der Vorinstanz ist insgesamt von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen auszugehen.

E. 9.4

Die Vorinstanz durfte daher die Anerkennung des Ausbildungsnachweises der Beschwerdeführerin vom erfolgreichen Absolvieren einer Ausgleichsmassnahme sowie einer Zusatzausbildung abhängig machen. Die Vorinstanz hat ihr dabei im Einklang mit Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG die Wahl zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Eignungsprüfung ermöglicht.

E. 10

Abweichendes ergibt sich auch nicht aus der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts (Urteile des BGer 2C_80/2025 vom 15. Dezember 2025; 2C_401/2024 vom 2. September 2025 [zur Publikation vorgesehen]; 2C_49/2024 vom 6. August 2025 [zur Publikation vorgesehen]). Im Gegensatz zu diesen Fällen kommt vorliegend die Richtlinie 2005/36/EG unbestrittenermassen zur Anwendung. Die Vorinstanz hat entsprechend bereits eine materielle Gleichwertigkeitsprüfung nach Art. 10 ff. der Richtlinie 2005/36/EG durchgeführt und festgelegt, dass die Anerkennung des Ausbildungsnachweises der Beschwerdeführerin unter der Voraussetzung des erfolgreichen Absolvierens der Ausgleichsmassnahmen grundsätzlich möglich ist. Eine erneute subsidiäre Gleichwertigkeitsprüfung gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen erübrigt sich in dieser Konstellation.

E. 11

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung des Gleichbehandlungsgebots nach Art. 8 BV, da der Ausbildungsabschluss ihres Kollegen, E._____, geboren am (...), von der Vorinstanz anerkannt worden sei.

E. 11.1

Sie macht geltend, dass E._____ ebenfalls ein vierjähriges Pflegestudium in China absolviert habe, und zwar an einer Hochschule mit geringerer internationaler Bekanntheit. Darüber hinaus hätten sie gemeinsam den Anerkennungslehrgang im Bildungszentrum (...) absolviert und bestanden. Ausserdem setze sich die Bildungsdauer der Ausbildung von E._____ aus 3'160 Stunden theoretisch-praktischem Unterricht (inkl. nicht-pflegerischer Inhalte) und 1'640 Stunden klinische Praktika zusammen. E._____ habe zudem ungefähr drei Jahre weniger und lediglich in Teilzeit als Krankenpfleger in Deutschland gearbeitet. Schliesslich hätten beide Abschlüsse inhaltlich die wesentlichen Kompetenzen für den Beruf der Pflegefachfrau vermitteln müssen, da beide Personen die deutsche Kenntnisstandsprüfung erfolgreich absolviert hätten (Beschwerde, S. 10).

E. 11.2

Demgegenüber bringt die Vorinstanz vor, dass, selbst wenn sie bei der Beurteilung des Gesuchs einen Fehler gemacht hätte, kein Recht auf Gleichbehandlung im Unrecht bestehe (Vernehmlassung, Rn. ee).

E. 11.3

Gemäss dem in Art. 8 Abs. 1 BV verankerten Anspruch auf Gleichbehandlung ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich zu behandeln, bestehenden Ungleichheiten umgekehrt aber auch durch rechtlich differenzierte Behandlung Rechnung zu tragen. Der Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung wird also verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 147 I 73 E. 6.1; 146 II 56 E. 9.1; 145 II 206 E. 2.4.1; 140 I 201 E. 6.5.1 je mit Hinweisen). Ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht grundsätzlich nicht. Die Rechtsprechung hat denn auch stets den Vorrang des Legalitätsprinzips vor dem Gleichheitsprinzip betont. Eine falsche Rechtsanwendung in einem Fall begründet grundsätzlich keinen Anspruch, seinerseits ebenfalls abweichend von der Norm behandelt zu werden (BGE 122 II 446 E. 4a; vgl. BGE 146 I 105 E. 5.3.1). Nur wenn eine Behörde nicht gewillt ist, eine rechtswidrige Praxis aufzugeben, überwiegt das Interesse an der Gleichbehandlung der Betroffenen gegenüber demjenigen an der Gesetzmässigkeit (BGE 146 I 105 E. 5.3.1).

E. 11.3.1

Die Beschwerdeführerin bringt selbst vor, dass E._____ seine Ausbildung an einer anderen Hochschule abgeschlossen habe, seine Ausbildungsdauer sich anders zusammensetze, der relevante Ausbildungsinhalt nicht gleich sei und er über andere Berufserfahrung als sie selbst verfüge. Dadurch zeigt sie auf, dass es sich vorliegend um zwei unterschiedliche Sachverhalte handelt, bei denen hinsichtlich der entscheidungswesentlichen Tatsachen rechtliche Unterscheidungen getroffen werden können und müssen. Den bestehenden Ungleichheiten muss durch rechtlich differenzierte Behandlung Rechnung getragen werden. Die Vorinstanz war daher gehalten, die Ausbildung von E._____ hinsichtlich der Dauer, der vermittelten Inhalte und der

Berufserfahrung entsprechend seiner Verhältnisse zu würdigen.

E. 11.3.2

Selbst wenn im Übrigen eine tatsächliche Ungleichbehandlung auszumachen wäre, käme dem Legalitätsprinzip der Vorrang zu. Eine allenfalls fehlerhafte Entscheidung soll mithin nicht als Richtschnur für alle Zeiten Geltung haben müssen; äussert sich die Vorinstanz nicht über ihre Absicht, eine neue Praxis einzuführen, so ist anzunehmen, sie werde eine gesetzmässige Rechtsanwendung verfolgen (vgl. BGE 146 I 105 E. 5.3.1; BGE 122 II 446 E. 4a). Insbesondere ist aus einem Einzelfall keine ständige gesetzeswidrige Praxis der Vorinstanz ersichtlich, die der Beschwerdeführerin ein Recht auf Gleichbehandlung im Unrecht einräumen würde. Unter diesen Voraussetzungen erübrigt sich der Beizug der Akten von E._____.

E. 11.4

Mit ihrer Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots vermag die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.

E. 12

Im Ergebnis ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Anerkennung der Gleichwertigkeit des von der Beschwerdeführerin erworbenen Drittstaatsdiploms mit der schweizerischen Ausbildung zur Pflegefachfrau verweigert hat und davon abhängig macht, dass die Beschwerdeführerin die von ihr zur Bedingung gemachten Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviert. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 13

Schliesslich bleibt noch über die Kosten- und Entschädigungsfolgen dieses Urteils zu befinden.

E. 13.1

Entsprechend dem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren als unterliegend. Ihr sind die Verfahrenskosten 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]). Diese werden mit Blick auf den Verfahrensaufwand und die Schwierigkeit der Streitsache auf Fr. 1'000.- festgesetzt (Art. 63 Abs. 4bis VwVG, Art. 2 Abs. 1 VGKE). Der geleistete Kostenvorschuss ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

E. 13.2

Der unterliegenden, nicht vertretenen Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Als Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung einer ihr übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Bundes verfügt hat und als Behörde im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG zu qualifizieren ist, hat das SRK keinen Anspruch auf Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE; Urteil des BVerger B-3445/2024 vom 27. Januar 2025 E. 8.2). (Dispositiv nächste Seite)

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