Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-4592/2015

Urteil vom 14. Juli 2016

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi, Richter Pascal Richard;
Gerichtsschreiberin Barbara Schroeder de Castro Lopes.

Parteien

X._____,
vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. iur. Adrian Strütt
und/oder lic. iur. Cordelia C. Bähr, LL.M.,
ettlersuter Rechtsanwälte,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI,,
Vorinstanz.

Gegenstand

Nachträglicher Erwerb eines Fachhochschultitels.

Sachverhalt:

A.
Die Beschwerdeführerin, deutsche und schweizerische Staatsangehörige, absolvierte während drei Jahren (1989-1992) die Ausbildung zur diplomierten Krankenschwester in Y._____, Deutschland.

B.
Am 1. Januar 1995 trat die Beschwerdeführerin eine Stelle in der Schweiz an und wies sich beim Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) über die in Deutschland erhaltene Ausbildung aus. Am 3. Juli 1995 wurde sie vom SRK als „Diplomierte Krankenschwester für allgemeine Krankenpflege“ registriert.

C.
Seit 1995 sammelte die Beschwerdeführerin zahlreiche Berufserfahrungen in der Schweiz und absolvierte mehrere Weiterbildungen:

• 1. Januar 1996 bis 31. Dezember 1997: Weiterbildung in Intensivpflege des Schweizer Berufsverbandes der Krankenschwestern und Krankenpfleger (SBK) in Intensivpflege (728.5 Unterrichtsstunden)

• 1. Januar 1998 bis 30. September 2003: Tätigkeit auf der Intensivstation für Brandverletzte und im Aufwachraum für Gynäkologie und Anästhesiologie des Universitätsspitals A._____

• 1. Oktober 2003 bis 31. Juli 2005: Tätigkeit als Study Nurse im Rahmen eines Nationalfondsprojekts in der Abteilung Klinische Psychologie und Psychotherapie der Universität B._____

- seit 2005 selbständige Tätigkeit als diplomierte Pflegefachfrau HF

• 2010 bis 2013: Absolvierung des Masterstudiums Advanced Studies FHO in Palliative Care an der Fachhochschule C._____ (60 ECTS-Kreditpunkte)

D.
Am 7. April 2006 bestätigte das SRK, dass die Beschwerdeführerin als Inhaberin des SRK-Anerkennungsausweises vom 3. Juli 1995 berechtigt ist, den geschützten schweizerischen Titel „diplomierte Pflegefachfrau HF“ zu führen.

E.
Nach dem Inkrafttreten des neuen Artikels Abs. 4 Bst. d der Verordnung des WBF über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels vom 4. Juli 2000 (Vo-NTE, SR 414.711.5) am 1. Januar 2015 ersuchte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz um die nachträgliche Gewährung des Fachhochschultitels, der sie dazu berechtigen würde, den Titel „Dipl. Pflegefachfrau FH“ bzw. „Bachelor of Science“ zu tragen.

F.
Mit Verfügung vom 12. Juni 2015 wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Sie begründet ihren Entscheid ausschliesslich mit der Auffassung, dass die Beschwerdeführerin über einen ausländischen Abschluss verfügt und demnach die Grundvoraussetzung nach Art. 1 Abs. 4 Bst. a der Vo-NTE nicht erfülle, welche ein altrechtliches vom SRK anerkanntes schweizerisches Basisdiplom erfordere. Die weiteren Voraussetzungen wurden daher nicht geprüft.

G.
Hiergegen erhob die Beschwerdeführerin am 27. Juli 2015 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Erteilung des Fachochschultitels Pflege, eventualiter die Aufhebung der Verfügung und Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz. Begründet wird die Beschwerde mit der Verletzung von Bundesrecht. So enthalte Art. 1 Abs. 4 Bst. a Ziff. 3 Vo-NTE dem Wortlaut nach keinen Hinweis darauf, dass das Ursprungsdiplom ein schweizerisches sein müsse. Insbesondere gestützt auf den erläuternden Bericht des SBFI zur Änderung der Verordnung des WBF über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels vom Dezember 2013 macht die Beschwerdeführerin geltend, dass eine teleologische Auslegung im Gegenteil ergebe, dass ein Bestehen auf einem schweizerischen Ursprungsdiplom nicht angezeigt sei, da dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden solle. Die Regelung des Art. 1 Abs. 4 Vo-NTE sei eine Abbildung vorhandener Kompetenzen, die aus einem Sammelsurium an Aus- und Weiterbildungen gewonnen wurde. Entsprechend verlange der besagte Artikel auch nicht ein altrechtliches Diplom einer spezifischen höheren Fachschule, sondern kumulativ nur irgendein von der SRK anerkanntes Diplom.

Hinsichtlich der in Art. 1 Abs. 4 Bst. b Vo-NTE genannten Voraussetzung bringt die Beschwerdeführerin vor, dass sie zwar nicht über ein in der Vo-NTE explizit genanntes ergänzendes Diplom, jedoch über eine mindestens äquivalente, wenn nicht höherwertigere Ausbildung verfüge. Dies werde

unter anderem daraus ersichtlich, dass die von der Beschwerdeführerin absolvierte Ausbildung 728.5 Unterrichtsstunden umfasste, wohingegen die in Art. 1 Abs. 4 Bst. b Ziff. 4 genannte Ausbildung HöFa I lediglich 300 bzw. 400 Stunden umfasse.

Hinsichtlich der in Art. 1 Abs. 4 Bst. c Vo-NTE genannten Voraussetzung sei offensichtlich, dass die Beschwerdeführerin über die erforderliche Berufspraxis verfüge. Dasselbe gelte für den in Art. 1 Abs. 4 lit. d genannten Nachdiplomkurs, bei dem die Beschwerdeführerin statt der geforderten 10 ETCS-Kreditpunkte (Art. 3 Abs. 2 Vo-NTE) sogar über einen Master im Fachbereich Gesundheit mit 60 ETCS verfüge.

Schliesslich bemängelt die Beschwerdeführerin, dass Art. 1 Abs. 4 Bst. b Vo-NTE das Rechtsgleichheits- und Willkürverbot verletzen würde, da kein sachlicher Grund dafür ersichtlich sei, dass die von der Beschwerdeführerin absolvierte Ausbildung diplomierte Pflegefachfrau Intensivpflege nicht in der Liste des besagten Artikels genannt sei. Hinsichtlich der vorgenommenen Unterscheidung zwischen ausländischen anerkannten und schweizerischen anerkannten Diplomen richtet die Beschwerdeführerin denselben Vorwurf an die Adresse der Vorinstanz.

H.
Mit Vernehmlassung vom 8. September 2015 hält die Vorinstanz vollumfänglich an ihrer Verfügung vom 12. Juni 2015 fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In Ergänzung hierzu führt sie aus, dass Adressaten des nachträglichen Erwerbs des Fachhochschultitels Pflege Inhaberinnen und Inhaber eines altrechtlichen (schweizerischen) vom SRK anerkannten Diploms im Sinne von Art. 1 Abs. 4 Bst a Vo-NTE seien. Es ergebe sich auch ohne Erwähnung in der Verordnung aus allgemeinen staats- und völkerrechtlichen Grundsätzen, dass der schweizerische Gesetzgeber nur über Materien Vorschriften erlassen könne, welche seiner Gesetzgebungshoheit unterliegen. Hieraus ergebe sich, dass die erwähnte Bestimmung ausschliesslich auf Abschlüsse abzielen könne, welche der schweizerischen Gesetzgebungshoheit unterstünden.

Die SRK-Anerkennung des ausländischen Diploms der Beschwerdeführerin und die Registrierung gebe der Beschwerdeführerin lediglich die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung Krankenschwester und sei die Voraussetzung für die Aufnahme einer selbständigen beruflichen Tätigkeit.

Eine Erwerbsvoraussetzung für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels Pflege im Sinne der Vo-NTE stelle dies jedoch nicht dar.

J.
Mit Replik vom 14. Oktober 2015 bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die von der Vorinstanz angesprochenen allgemeinen staats- und völkerrechtlichen Grundsätze hier nicht zum Tragen kämen, da der nachträgliche Erwerb des Fachhochschultitels unabhängig davon, ob man diesen nur für schweizerische oder auch ausländische, in der Schweiz anerkannte Diplome zulasse, der Gesetzgebungshoheit des Bundes unterliege und einen rein inländischen Sachverhalt darstelle.

Des Weiteren bemerkt die Beschwerdeführerin, dass die Anerkennung ausländischer Diplome durch das SRK keineswegs nur für die Aufnahme einer selbständigen beruflichen Tätigkeit erfolge. Sie sei vielmehr Voraussetzung dafür, dass ausländische Pflegepersonen ihren Beruf in der Schweiz überhaupt ausüben könnten, da die Pflege ein reglementierter Beruf sei und nur mit Anerkennung der Gleichwertigkeit von Bildungsstufe, -dauer und -inhalt und damit der Gleichstellung gegenüber inländischen Diplomen in der Schweiz ausgeübt werden dürfe. Schliesslich weist die Beschwerdeführerin daraufhin, dass derzeit ein neues Gesundheitsberufegesetz in Ausarbeitung sei. Dieses Gesetz könnte ohne nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels Pflege eine weitere Benachteiligung ohne sachlichen Grund zur Folge haben, da die eigenständige Berufsausübung an den Besitz des Bachelordiploms geknüpft werden könnte.

K.
Mit Schreiben vom 19. November 2015 verzichtet die Vorinstanz auf eine Duplik und hält vollumfänglich an ihren bisherigen Anträgen fest.

L.
Mit Verfügung vom 25. November 2015 wird der Schriftenwechsel unter Vorbehalt einer allfälligen Einholung der Meinung einer geeigneten Fachstelle, weiteren Instruktionen und / oder Parteieingaben abgeschlossen.

M.
Mit Verfügung vom 1. März 2016 wurde das WBF eingeladen, sich zur Frage zu äussern, ob die unter Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE aufgeführten Diplome bewusst auf schweizerische, vom SRK anerkannt Diplome beschränkt sind und ausländische, vom SRK als gleichwertig anerkannte

Ausbildungsabschlüsse ausgeschlossen werden sollten und wie ein solcher Ausschluss begründet wird.

N.
Mit Stellungnahme vom 23. März 2016 teilt das WBF die Auffassung der Vorinstanz und schliesst sich deren Antrag um Abweisung der Beschwerde an.

In Beantwortung der oben genannten Frage führt das WBF aus, dass es der Zweck des nachträglichen Erwerbs des Fachhochschultitels sei, Inhaberinnen und Inhabern einer Ausbildung mit einem staatlich anerkannten schweizerischen Diplom, welches in der Bildungssystematik neu positioniert wird, das Recht einer aktuellen und auf dem Markt gängigen Titelführung zu ermöglichen. Das WBF betont dabei, dass der nachträgliche Erwerb des Fachhochschultitels nicht mit der Anerkennung ausländischer Diplome zu verwechseln sei. Die Gleichwertigkeit eines ausländischen mit einem schweizerischen FH-Abschluss führe nicht zur Abgabe eines neuen schweizerischen Diploms oder dem Recht zur entsprechenden Führung des schweizerischen Titels, sondern habe die entsprechende Anerkennung gemäss Art. 70 Abs. 1 HFKG zur Folge. Eine solche Anerkennung bewirke mit Blick auf die Berufsausübung eine Gleichstellung mit dem entsprechenden schweizerischen Abschluss. Die Anerkennung eines ausländischen Abschlusses beinhalte nicht das Recht auf ein neues Diplom und die entsprechende schweizerische Titelführung, sondern die entsprechende Feststellung der Gleichwertigkeit im Hinblick auf deren Verwendung auf dem Arbeitsmarkt.

O.
In ihren abschliessenden Bemerkungen vom 6. April 2016 betont die Beschwerdeführerin erneut, dass es nicht Sinn und Zweck von Art. 1 Abs. 4 Vo-NTE sei, ein spezifisches altrechtliches Diplom einer spezifischen höheren Fachschule ins neue Recht zu überführen, sondern vorhandene Kompetenzen abzubilden, Möglichkeiten zu gewähren, um weiterführende Studien im Fachhochschul- und Universitätssystem zu absolvieren und den Fachkräftemangel zu bekämpfen. Die vom WBF verfolgte systematische Besserstellung von Schweizer Ausbildungsabschlüssen gegenüber anerkannten, gleichwertigen europäischen Abschlüssen halte weder vor dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot noch dem im Personenfreizügigkeitsabkommen festgehaltenen Gebot der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen sowie der Inländergleichbehandlung und dem Diskriminierungsverbot stand.

Im Unterschied zu den Personen, welche lediglich über eine Registrierung des SRK verfügen, sei die Beschwerdeführerin dazu ermächtigt, den schweizerischen Titel „diplomierte Pflegefachfrau HF“ zu tragen. Zudem habe sie sämtliche Aus- und Weiterbildungen wie auch ihre berufliche Laufbahn in der Schweiz absolviert. Die Beschwerdeführerin verlange zudem nicht ein neues „Gratis-Diplom“, sondern eine marktgängige Abbildung vorhandener Kompetenzen. Basierend auf diesen Ausführungen erneuert die Beschwerdeführerin ihren Antrag auf Gutheissung der Beschwerde.

Auf diese und weitere Vorbringen der Parteien wird in den untenstehenden Urteilserwägungen eingegangen, sofern sie für den Ausgang des Beschwerdeverfahrens relevant sind.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 12. Juni 2015 ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (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). 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), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 44 ff. VwVG) sind ebenfalls erfüllt. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.
Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b) sowie Unangemessenheit (Bst. c) gerügt werden. Die Beschwerdeführerin rügt insbesondere die Verletzung von Bundesrecht durch die Vorinstanz. Sie macht damit nach Art. 49 VwVG zulässige Beschwerdegründe geltend.

3.
Mit dem vom SRK am 3. Juli 1995 ausgestellten Anerkennungsausweis und der erfolgten Registrierung als „diplomierte Krankenschwester für

allgemeine Krankenpflege“ ist die Beschwerdeführerin zur Berufsausübung in der Schweiz berechtigt. Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens ist die Frage, ob sie die Voraussetzungen für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels erfüllt.

3.1
Gemäss Art. 78 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (HFKG, SR 414.20) regelt der Bundesrat das Verfahren der Überführung anerkannter höherer Fachschulen und die Titelführung der bisherigen Absolventen. Er sorgt für die Umwandlung von nach bisherigem Recht verliehenen Titeln.

Gemäss Art. 9 der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG, SR 414.201) regelt das 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).

3.2
Gemäss Art. 1 Abs. 4 der am 1. Oktober 2000 in Kraft getretenen Verordnung des Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels vom 4. Juli 2000 (Vo-NTE; SR 414.711.5) sind die massgebenden Voraussetzungen für den Erwerb des Fachhochschultitels des Studiengangs „Pflege“ im Fachbereich Gesundheit:

- Eines der folgenden vom SRK anerkannten Diplome:
  1. «Pflegefachfrau/Pflegefachmann»,
  2. «Gesundheits- und Krankenpflege, DN II»,
  3. «allgemeine Krankenpflege» (AKP),
  4. «psychiatrische Krankenpflege» (PsyKP),
  5. «Kinderkrankenpflege, Wochen- und Säuglingspflege» (KWS),

6. «Gemeindekrankenpflege» (GKP),

7. «integrierte Krankenpflege» (IKP);

- Eine der folgenden ergänzenden Ausbildungen oder eines der folgenden ergänzenden Diplome:

  1. «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe II» (HöFa II) des SBK Bildungszentrums (BIZ), der Kaderschule für die Krankenpflege Aarau oder des Weiterbildungszentrums Gesundheitsberufe (WE'G),

  2. «Certificat d'infirmière clinicienne/infirmier clinicien II» der Ecole supérieure d'enseignement infirmier (ESEI),

  3. «Diploma CRS indirizzo clinico» der Scuola superiore per le formazioni sanitarie,

  4. vom Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) anerkannte «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I» (HöFa I),

  5. «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I» der Kaderschule für die Krankenpflege Aarau, des WE'G oder von Careum Weiterbildung,

  6. «Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe Stufe I» (HFG) mit Schwerpunkt Pflege des WE'G,

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

  8. vom SRK anerkanntes Diplom als «Gesundheitsschwester/Gesundheitspfleger»,

  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,

  10. «Certificato CRS indirizzo clinico» der Scuola superiore per le formazioni sanitarie,

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

  12. «Nachdiplomkurs Pflege» mit fachlichen Schwerpunkten von Careum Weiterbildung,

  13. «Diplom Careum Weiterbildung Mütter- und Väterberaterin»,

  14. «WE'G-Diplom Mütterberaterin»,

  15. «Certificat Le Bon Secours en Soins à la personne âgée et soins palliatifs»;

- eine anerkannte Berufspraxis von mindestens zwei Jahren (Bst. c) und
- ein Nachdiplomkurs auf Hochschulstufe im Fachbereich Gesundheit oder eine andere gleichwertige Weiterbildung, sofern nicht eine Ausbildung oder ein Diplom gemäss Buchstabe b Ziffern 1-3 nachgewiesen wird (Bst. d).

Als anerkannte Berufspraxis gilt für Gesuchstellerinnen 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).

3.3 Mit anderen Worten haben die Gesuchsteller für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels neben dem Basisdiplom weitere Berufspraxis und zusätzliche Weiterbildungen nachzuweisen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur V-HFKG und den Verordnungen des WBF zum HFKG vom 5. Mai 2014 ist sichergestellt, dass die beruflichen und wissenschaftlichen Kompetenzen derjenigen Kandidaten, die diese Voraussetzungen erfüllen, in jeder Hinsicht mit denjenigen vergleichbar sind, die mit einem Bachelordiplom bescheinigt werden.

4.

4.1 Auch wenn die Beschwerdeführerin die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit des Art. 1 Abs. 4 Bst. a der Vo-NTE per se nicht explizit in Frage stellt, ist dies vorfrageweise zu überprüfen (vgl. Urteil des BVGer B-537/2015 vom 23. Mai 2016, E. 4).

4.2 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (BGE 141 II 169 E. 3; BVGE 2011/13 E. 15.4, Urteile des BVGer A-1225/2013 vom 27. März 2014 E. 1.2.1 und A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.1; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 19 Rz. 2; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/ St. Gallen 2016, Rz. 325 ff.).

4.3 Werden Rechtssetzungsbefugnisse an die Exekutive delegiert, erlässt diese die rechtsetzenden Bestimmungen in Form von (Regierungs)Verordnungen. Diese gehen gewöhnlich von der Regierung als Verwaltungsspitze aus, im Bund also vom Bundesrat (Art. 182 Abs. 1 BV; BVGE 2011/13 E. 15.5; ausführlich: Urteil des BVGer A-2032/2013 vom 27. August 2014 E. 2.3 und 2.4 auch zum Folgenden; vgl. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, § 46 Rz. 1 f).

4.4 Man unterscheidet Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen. Hier kommt es auf das Verhältnis der Verordnung zum Gesetz an. Ist die Verordnungsregelung in der Sache durch das Gesetz vorausbestimmt, so spricht man von Vollziehungsverordnung. Enthält sie im Gegenteil Elemente, die im Gesetz nicht angelegt sind, so liegt eine gesetzesvertretende Verordnung vor. Gesetzesvertretende Verordnungen darf der Bundesrat nur gestützt auf eine besondere Ermächtigung des Gesetzgebers beschliessen. Über die Kompetenz zum Erlass von Vollziehungsverordnungen verfügt er dagegen schon kraft Art. 182 Abs. 2 BV (Urteil des BVGer A-5258/2014 vom 24. Juli 2015 E. 2.6; vgl. Tschannen, a.a.O., § 46 Rz. 10 ff.).

Die Vollziehungsverordnung führt die durch das Gesetz bereits begründeten Rechte und Pflichten weiter aus und entfaltet das Gesetz. Da blosses Abschreiben des Gesetzes nicht sinnvoll wäre, enthalten auch Vollziehungsverordnungen ein gewisses Mass an Normen, die in dieser Weise nicht im Gesetz stehen. Dies schadet nicht, soweit dadurch keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten eingeführt werden (vgl. Tschannen, a.a.O., § 46 Rz. 18 ff.).

Die gesetzesvertretende Verordnung dagegen ergänzt die gesetzliche Regelung und übernimmt damit bereichsweise Gesetzesfunktion. Trotz dieser Funktion zählt die gesetzesvertretende Verordnung zu den unselbständigen Verordnungen, denn auch sie bleibt – nicht anders als die Vollziehungsverordnung – vom Bestand des übergeordneten Gesetzes abhängig. Gesetzesvertretende Verordnungen kommen insbesondere vor, wenn der Gesetzgeber eine bestimmte Frage bewusst nicht geregelt hat und die Vervollständigung des Gesetzes der Exekutive überlässt. Sodann sind gesetzesvertretende Verordnungen anzutreffen, wo der Gesetzgeber zwar eine vollständige Regelung erlassen hat, der Exekutive aber die Möglichkeit einräumen will, Teile dieser Regelung unter Umständen zu durchbrechen. Die Kompetenz zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen setzt in jedem Fall eine entsprechende Delegationsnorm im Gesetz voraus

(Art. 164 Abs. 2 BV; BVGE 2014/8 E. 2.2.1; vgl. Tschannen, a.a.O., § 46 Rz. 22 ff.).

4.5 Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber (im Bund in aller Regel an den Bundesrat) übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Der Gesetzgeber ermächtigt damit im (formellen) Gesetz die Exekutive zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen. Die Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Art. 164 Abs. 1 BV; BGE 134 I 322 E. 2.4 und 2.6.3, BGE 133 II 331 E. 7.2.1, BGE 128 I 113 E. 3c; Urteile des BVGer A-1225/2013 vom 27. März 2014 E. 1.2.2 und A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 368).

4.6 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrates auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete Normenkontrolle). Der Umfang der Kognition hängt dabei davon ab, ob es sich um eine unselbständige oder aber um eine selbständige Verordnung handelt (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 2.177). Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (und nicht wie selbständige Verordnungen direkt auf der Verfassung beruhen), prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Wird dem Bundesrat oder dem mittels Subdelegation ermächtigten Departement durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (BGE 136 II 337 E. 5.1, 131 II 562 E. 3.2, BGE 130 I 26 E. 2.2.1, BGE 128 IV 177 E. 2.1; Urteil des BVGer A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 5.3 m.w.H.). Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen

trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Die Zweckmässigkeit hat es hingegen nicht zu beurteilen (BGE 136 II 337 E. 5.1, 131 II 162 E. 2.3, BGE 131 V 256 E. 5.4; Urteil des BGer 6P.62/2007 vom 27. Oktober 2007 E. 3.1; Urteile des BVGer A-1225/2013 vom 27. März 2014 E. 1.2.3 und A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.3).

4.7 Art. 78 Abs. 2 HFKG, welcher vorsieht, dass der Bundesrat die Überführung anerkannter höherer Fachschulen und die Titelführung der bisherigen Absolventen zu regeln hat (vgl. o., E. 3.1), ist als sehr offene Norm ausgestaltet, welche dem Bundesrat mangels weitergehender Vorgaben einen grossen Ermessensspielraum einräumt. Die Vo-NTE kann somit als gesetzesvertretende Verordnung qualifiziert werden. In Art. 9 V-HFKG erfolgt zudem eine Subdelegation an das WBF, welche gestützt auf Art. 48 Abs. 1 RVOG (SR 172.010) möglich ist. Es ist daher im Folgenden zu prüfen, ob sich Art. 1 Abs. 4 Bst. a der Vo-NTE an den von der Verfassung vorgegebenen Rahmen hält.

Konkret stellt sich die Frage, ob die in Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE aufgeführte abschliessende Liste der vom SRK anerkannten altrechtlichen Diplome die im Folgenden aufgeführten verfassungsrechtlichen Gebote und Freiheitsrechte tangiert. Der Übergang zur Frage der Auslegung, welche sich mit der Frage befasst, ob mit den genannten Basisdiplomen nur schweizerische oder auch gleichwertige ausländische Diplome gemeint sind, ist fliessend, wird aber separat unter E. 5 erörtert.

4.7.1 Nach dem in Art. 8 Abs. 1 BV statuierten allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Der Anspruch auf Gleichbehandlung wird insbesondere verletzt, wenn hinsichtlich einer entscheidwesentlichen 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 (vgl. BGE 136 V 231 E. 6.1 und BGE 134 I 23 E. 9.1 je mit Hinweisen). Der Anspruch auf Gleichbehandlung ist sowohl bei der Rechtsetzung als auch bei der Rechtsanwendung zu beachten (vgl. dazu Häfelin/ Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 565 und 572, mit Hinweisen).

4.7.2 Nach Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Das Willkürverbot betrifft nicht nur die Rechtsanwendung, sondern auch die Rechtssetzung. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist ein Erlass willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist.

4.7.3 Die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV schützt vor allem das Recht des Einzelnen, uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben und einen privatwirtschaftlichen Beruf frei zu wählen. Rechtsträger sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, N 628 ff.). Die Wirtschaftsfreiheit gilt indessen nicht absolut, sondern kann unter den in Art. 36 BV genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden (BGE 128 I 3 E. 3a). Um zulässig zu sein, muss die Einschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein. Bei schweren Eingriffen muss die Einschränkung auf der Stufe eines Gesetzes geregelt sein (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., N 669). Schwere Eingriffe stellen etwa das Verbot oder auch die Einführung einer Bewilligungspflicht zur Ausübung einer Erwerbs- oder Geschäftstätigkeit dar (BGE 125 I 335 E. 2b).

4.8 Vorliegend verletzt die Liste der altrechtlichen vom SRK anerkannten Basisdiplome weder Art. 8 noch Art. 9 BV. Wie dem erläuternden Bericht vom 4. November 2014 zur Vo-NTE zu entnehmen ist, ist eine aktuelle Titelführung im Bereich Pflege durch Passerelle-Programme für den Übertritt an eine Fachhochschule gewährleistet. Hierdurch unterscheidet sich der Studiengang Pflege von anderen Gesundheitsberufen, welche heute ausschliesslich auf Fachhochschulstufe angesiedelt sind. Dennoch ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin das intertemporale Element die wesentliche *ratio legis* der gesamten Verordnung und ermöglicht einem bestimmten Kreis von Betroffenen aufgrund ihrer besonderen Situation, namentlich der Verknüpfung von altrechtlichem Diplom mit anschliessender Weiterbildung und Berufserfahrung, einen Titelerwerb sowie Zugang zu weitergehenden beruflichen und wissenschaftlichen Qualifikationen. Hätte sich der Ausbildungsweg seit den in Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE aufgeführten Diplomen nicht geändert, bestünde hierfür gar kein Bedarf. Dass die Einführung der Vo-NTE auch zur Linderung des offenbar festgestellten Fachkräftemangels beitragen mag, erscheint daher nur als positive Nebenwirkung und nicht als eigentlich ausschlaggebender Regelungszweck.

Ebensowenig ist in Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE eine verfassungsrechtlich unzulässige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit zu erkennen, haben doch Inhaber neurechtlicher, im Gegensatz zu den Inhabern der altrechtlichen Diplome von Anfang an Kenntnis über die heute möglichen Ausbildungswege und somit eine in Selbstverantwortung auszuübende Entscheidungsfreiheit hinsichtlich ihres beruflichen Werdegangs. Dass für den nachträglichen Erwerb des Bachelortitels überhaupt Diplome verlangt werden dürfen, erscheint ohne weiteres aus gesundheitspolizeilichen Gründen gerechtfertigt und bedarf keiner weiteren Erläuterung (vgl. hierzu Urteil des BVGer B-5374/2015 vom 23. Mai 2015, E. 4.4.3). Ob es sich schliesslich beim nachträglichen Titelerwerb überhaupt um eine „Einschränkung" der Wirtschaftsfreiheit handelt, kann vorliegend offen bleiben.

4.9 Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Art. 1 Abs. 4 Bst. a den Rahmen der gemäss Art. 78 Abs. 2 HFKG delegierten Kompetenz weder offensichtlich sprengt noch sonst gesetzes- oder verfassungswidrig ist.

5. Vorliegend ist nun insbesondere die Auslegung von Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE strittig. Es geht konkret um die Frage, ob die Beschwerdeführerin, welche in Deutschland als Krankenschwester ausgebildet und beim SRK 1995 als "diplomierte Krankenschwester allgemeine Pflege" am 3. Juli 1995 registriert wurde, die Voraussetzung von Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE erfüllt und über ein dort aufgeführtes, vom "SRK anerkanntes Diplom" verfügt. Zudem wurde der Beschwerdeführerin am 7. April 2006 gestützt auf Art. 23 Abs. 4 und Anhang 5 der Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachhochschule vom 11. März 2005 (SR 412.101.61) vom SRK die Berechtigung erteilt, den geschützten Titel „diplomierte Pflegefachfrau HF" zu führen. Die Vorinstanz ist der Auffassung, dass es sich gemäss Art. 1 Abs. 4 Bst. a um ein schweizerisches Basisdiplom handeln müsse und Adressaten dieser Bestimmung lediglich Inhaberinnen und Inhaber eines altrechtlichen schweizerischen Diploms seien. Die Beschwerdeführerin mit ihrem deutschen Ursprungsdiplom erfülle diese Voraussetzung daher nicht.

5.1 Jede Auslegung hat sich zunächst am Wortlaut von Gesetz bzw. Verordnung zu orientieren, welcher „eines der folgenden vom SRK anerkannten Diplome" verlangt. Zu prüfen ist, ob der Beschwerdeführerin darin zugestimmt werden kann, dass aufgrund des Wortlauts nicht zweifellos klar ist, ob hierunter lediglich genuin schweizerische Diplome zu verstehen sind

oder ob auch ausländische, vom SRK als eines mit den aufgelisteten Diplomen als gleichwertig anerkannte ausländische Ausbildungsabschlüsse unter die Bestimmung fallen.

5.2 Die Verknüpfung der Begriffe „vom SRK anerkannt“ in Verbindung mit der Auflistung der altrechtlichen Diplome, welche unter anderem das Diplom „allgemeine Krankenpflege“ (AKP) nennt, lässt nach hier vertretener Ansicht in der Tat keine eindeutigen Schlüsse zu, ob alleine ausgehend vom Wortlaut nur schweizerische oder auch mit den genannten Diplomen vom SRK als gleichwertig anerkannte ausländische Diplome zu verstehen sind. Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund, dass der vom SRK am 3. Juli 1995 ausgestellte Registrierungsausweis die Beschwerdeführerin als „diplomierte Krankenschwester für allgemeine Krankenpflege“ registriert hat, was die Unklarheit des Verordnungswortlauts verschärft. Demnach ist die Bestimmung auszulegen.

5.3 Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 216). Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode. Von Lehre und Rechtsprechung wird der Methodenpluralismus bejaht, der keiner Auslegung einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt (so z.B. BGE 134 II 249, 251 f.; 133 V 57, 61; 131 II 710, 715 f.; 131 II 13, 31 f.; siehe auch BVGE 2007/24 E. 2.3; BVGE 2007/41 E. 4.2). Vielmehr sollen alle jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben.

5.4

5.4.1 Das HFKG bezweckt gemäss dessen Art. 1 die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs. Wie bereits ausgeführt (E. 4.8) steht beim nachträglichen Titelerwerb der intertemporale Aspekt im Vordergrund, was letztlich aus dem Koordinationszweck des Gesetzes resultiert bzw. diesem zuzuordnen ist, welcher gemäss Botschaft in Art. 3 HFKG weiter konkretisiert wird und auch die adäquate Durchlässigkeit und Mobilität, sowie Vereinheitlichung der Studienstrukturen, der Studienstufen und ihrer Übergänge sowie gegenseitigen Anerkennung der Abschlüsse als Ziele des Bundes formuliert.

Zudem ist hervorzuheben, dass es gemäss Zweckartikel um die *schweizerische* Hochschullandschaft geht. Demnach wird im Sinne der Erläuterungen der Vorinstanz wie auch des WBF klar, dass es sich um die Berechtigung zur Führung eines *schweizerischen* Titels handelt, welche nicht mit der Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Titels für den Zugang zu einem reglementierten Beruf zu verwechseln ist. Die Anerkennung eines ausländischen Diploms bescheinigt lediglich, dass dessen Inhaber gleichwertige Kompetenzen erworben hat wie ein Inhaber eines schweizerischen Diploms. Somit wird dem ausländischen Titelinhaber ein gleichwertiger Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt ermöglicht. Damit wird jedoch der ausländische Titel nicht zu einem schweizerischen Titel, sondern bleibt ein ausländisches Diplom. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, liegt die Besonderheit im nachträglichen Titelerwerb darin, dass eine Verbindung mehrerer erworbener Kompetenzen und Erfahrungen in einer marktgängigen Berechtigung zur Titelführung mündet. Hingegen sind beim üblichen Weg zu einem Diplom eine bestimmte Anzahl von Kursen zu besuchen und anschliessend ein entsprechender Kompetenznachweis in Form von einer oder mehreren Prüfungen zu erbringen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass es sich auch beim nachträglichen Erwerb um die Berechtigung zur Führung eines schweizerischen Titels handelt, für den jeweils in der Schweiz erworbene Kompetenzen verlangt werden dürfen und müssen. Die Schweiz darf keine Ausbildungstitel transformieren, die sie nicht selber verliehen hat.

Die Beschwerdeführerin ist hingegen gestützt auf die Materialien der Ansicht, dass die Linderung des Fachkräftemangels vorrangiges Ziel des nachträglichen Titelerwerbs sei. Dies lässt sich hingegen aus den gesetzlichen Grundlagen nicht ableiten. Der im Pflegebereich offenbar festgestellte Fachkräftemangel ist nach Ansicht des Gerichts lediglich ein weiteres Motiv, um den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels auch im Pflegebereich einzuführen, obwohl die aktuelle Titelführung über Passerelleprogramme gewährleistet ist. Den Adressaten der Verordnung soll die Absolvierung dieser Passerelleprogramme nicht zugemutet werden.

Selbst wenn der Fachkräftemangel vorrangiges Ziel der Einführung des nachträglichen Titelerwerbs gewesen sein sollte, können nur Fachkräfte schweizerischer und ausländischer Staatsangehörigkeit mit einem schweizerischen Basisdiplom erfasst sein, da die schweizerischen Behörden wie erwähnt nicht über die Hoheitsmacht verfügen, um ausländische in inländische Ausbildungstitel umzuwandeln.

Aus der teleologischen Auslegung kann daher nichts zugunsten der Beschwerdeführerin abgeleitet werden.

5.4.2 Auch eine systematische Auslegung führt letztlich zu keinem anderen Ergebnis. Art. 2 des HFKG bestimmt mit dessen Geltungsbereich, dass das Gesetz „für die Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von *Bund und Kantonen*“ (Hervorhebung durch BVGer) gilt. Art. 78 HFKG, welcher die gesetzliche Grundlage der V-HFKG darstellt, die in Art. 9 wiederum eine Subdelegation zum Erlass der Vo-NTE vorsieht, befindet sich im 3. Abschnitt des 11. Kapitels „Schlussbestimmungen“, welcher mit „Übergangsbestimmungen“ bezeichnet ist. Der Geltungsbereich in Verbindung mit der systematischen Einordnung der Vo-NTE führt also wiederum zum Schluss, dass es vorliegend um eine Übergangsregelung hinsichtlich ausschliesslich schweizerischer Diplome geht.

5.4.3 Die Auslegung von Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE führt demnach zum Ergebnis, dass lediglich schweizerische Diplome gemeint sein können

6.
Im Lichte der bisherigen Erwägungen verfängt daher auch die Rüge der Beschwerdeführerin von ihrer (indirekten) Diskriminierung nicht, besteht doch für die Schweiz wie auch für alle anderen Staaten aufgrund des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips gar keine Möglichkeit, diese vollumfänglich zu verhindern. Lediglich der Abschluss eines Staatsvertrags könnte dem Abhilfe schaffen, regelt doch das 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) in dessen Anhang III lediglich die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, nicht auch die Transformierung eines ausländischen in einen inländischen Titel. Eine Verweigerung des nachträglichen Titelerwerbs alleine aufgrund der (auch vorhandenen) deutschen Staatsangehörigkeit macht die Beschwerdeführerin zu Recht nicht geltend. Ebenso wenig liegt eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes gemäss Art. 2 in Verbindung mit Anhang I FZA vor, ist doch die Beschwerdeführerin am Zugang zum Pflegeberuf in keiner Weise eingeschränkt.

7. Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte und weder von der Vorinstanz noch vom WBF gewürdigte Umstand, dass das SRK im Jahre 2006 die Beschwerdeführerin gestützt auf den Registrierungsausweis vom SRK im Jahre 2006 ausdrücklich die Berechtigung zur Führung des

schweizerischen Titels „Pflegefachfrau HF“ erhalten hat, erweist sich letztlich auch nicht als hilfreich. Dieser Umstand ist auch nicht Gegenstand der Frage, ob nur schweizerische oder auch ausländische, aber gleichwertige Basisdiplome von Art. 1 Abs. 4 Bst. a Vo-NTE erfasst sind. Im Lichte der obigen Erwägungen (insbesondere E. 5. 4.1 und E. 6) erscheint fraglich, ob diese Berechtigung vom SRK zu Recht ausgestellt wurde. Die Berechtigung zur Titelführung „diplomierte Pflegefachfrau HF“ ist auch nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens.

Es ist im Folgenden aber der Frage nachzugehen, ob aus dem Vertrauensschutz und aus der Verfügung des SRK vom 7. April 2006 betreffend die Bestätigung zur Berechtigung zur Führung des geschützten schweizerischen Titels „diplomierte Pflegefachfrau HF“ auch der Anspruch abgeleitet werden kann, dass die Beschwerdeführerin nun auch zum nachträglichen Erwerb des Fachhoschultitels Pflege berechtigt wäre.

7.1 Zwischen dem Prinzip des Vertrauensschutzes und dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit besteht ein Spannungsverhältnis; Kollisionen zwischen den beiden Prinzipien sind daher nicht ausgeschlossen. Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann in einem konkreten Fall gebieten, dass das massgebende Gesetz nicht angewendet wird, obschon eigentlich alle Voraussetzungen dafür erfüllt wären. Von einer Gesetzesanwendung abzusehen ist z.B. dann, wenn die Behörde dem betroffenen Privaten eine im Widerspruch zum Gesetz stehende Zusicherung gegeben hat, auf die er sich verlassen durfte, oder wenn wohlerworbene Rechte von Privaten betroffen sind. Allerdings vermag grundsätzlich nur eine behördliche Zusicherung oder Auskunft, die an eine bestimmte Person gerichtet und auf einen konkreten Fall bezogen ist, eine Abweichung vom Gesetz zu rechtfertigten (BGE 125 I 267, 274). In diesem Fall ist zwischen dem Vertrauensinteresse der betreffenden Person und dem mit dem verletzten Gesetz verfolgten öffentlichen Interesse abzuwägen (vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 629).

7.2 Um sich als Privater gegenüber dem Staat auf den Vertrauensschutz berufen zu können, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein (BGE 134 I 23, 39 f.):

- Es muss eine Vertrauensgrundlage vorliegen: Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst.

- Der Betroffene muss zudem von der Vertrauensgrundlage Kenntnis haben und weder von der allfälligen Fehlerhaftigkeit Kenntnis haben noch Kenntnis haben sollen.

- Der Betroffene hat gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getroffen, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann (sog. Vertrauensbetätigung).

- Im Rahmen der Interessensabwägung ist das Interesse am Vertrauensschutz höher zu gewichten als entgegenstehende öffentliche Interessen.

7.3 Bereits gestützt auf diese allgemeinen Erwägungen erscheint äusserst fraglich, ob der Vertrauensschutz hier überhaupt zur Anwendung kommt, scheint dieser doch vielmehr Schutz vor einschränkenden Massnahmen zu bieten, nicht jedoch einen Anspruch auf einen im Vergleich zum aktuell üblichen Ausbildungsweg privilegierende Massnahme zu verleihen. Selbst wenn dem so wäre, dürfte die Beschwerdeführerin gestützt auf die Annahme, dass ihr der Fachhochschultitel Pflege nachträglich verliehen wird, kaum nicht wieder gutzumachende Dispositionen getroffen haben. In den Akten sind Hinweise auf eine solche Vertrauensbetätigung nicht zu finden und wären praktisch auch kaum denkbar. Eine weitergehende Prüfung erübrigt sich daher und es ist zusammenfassend festzuhalten, dass aufgrund einer fälschlicherweise ausgestellten Berechtigung zur Führung eines schweizerischen Titels nicht auch das Privileg des nachträglichen Erwerbs des Fachhochschultitels abgeleitet werden kann.

8. Im Lichte der obigen Erwägungen erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet und ist abzuweisen.

9. Hinsichtlich der Kostenverteilung ist hingegen zu berücksichtigen, dass sich die Beschwerdeführerin, welcher erlaubt wurde, den Titel diplomierte Pflegefachfrau HF zu führen, zu Recht veranlasst fühlte, ein Rechtsmittel gegen die Verfügung der Vorinstanz zu ergreifen. Es sind daher gestützt auf Art. 6 Bst. b VGKE die Verfahrenskosten zu erlassen. Was die Parteientschädigung betrifft, fehlt eine gesetzliche Grundlage, um der Beschwerdeführerin eine solche gestützt auf Billigkeitsüberlegungen zusprechen zu können. Von der Zusprechung einer Parteientschädigung muss daher abgesehen werden.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1 000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft zurückerstattet.

3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular);
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde).

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Francesco Brentani	Barbara Schroeder de Castro Lopes

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 19. Juli 2016