

Rekurskommission EDK / GDK

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 684, 3000 Bern 7

Rekurskommission :
Liliane Brunner ; Jean-François Dumoulin ; Dr. Marc Lustenberger

Entscheid vom 1. September 2010

In Sachen
(Verfahren Nr. C8-2009)

xy

gegen den

**Entscheid vom 17. November 2009 der interkantonale Prüfungskommission für
Osteopathie**

(ausübender Osteopath – Misserfolg an der praktischen Prüfung)

* * * * *

Gestützt auf das Reglement der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) vom 23. November 2006 für die interkantonale Prüfung von Osteopathinnen und Osteopathen in der Schweiz,
Gestützt auf den Entscheid vom 17. November 2009 der interkantonalen Prüfungskommission für Osteopathen in der Schweiz,
Gestützt auf die Beschwerde von XY vom 24. November 2009,
Gestützt auf die Akten ;

In Erwägung der daraus hervorgehenden Tatsachen:

- A. XY hat 1989 ein Diplom als Physiotherapeut an der « Hogeschool » in Eindhoven, in den Niederlanden, gemacht. Nach einer Ausbildung am « College Sutherland » in Antwerpen, in Belgien, hat er 1997 sein Diplom als Osteopath erhalten. Seit dem Sommer 2007 praktiziert er, gestützt auf die Ausübungsbewilligung vom 30. August 2007 der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, im Kanton als Osteopath.
- B. Wie dies für praktizierende Osteopathen möglich ist, hat er sich am 8. August 2009, gestützt auf das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Reglement der GDK vom 23. November 2006 für die interkantonale Prüfung von Osteopathinnen und Osteopathen in der Schweiz zur praktischen Prüfung des zweiten Teils der interkantonalen Osteopathenprüfung angemeldet. Die interkantonale Prüfungskommission für Osteopathen (nachfolgend: Prüfungskommission) hat sein Gesuch am 21. September 2009 gutgeheissen und ihn eingeladen, an der am 13. November 2009 stattfindenden Examenssession teilzunehmen.
- C. Die praktische Prüfung hat eine Stunde gedauert. Der Kandidat musste sich mit einer Patientin beschäftigen, die an der Bechterewschen Krankheit litt, einer Entzündungskrankheit, die vor allem an der Wirbelsäule und am Becken auftritt. Die Prüfung war in drei rund zwanzig Minuten dauernde Phasen eingeteilt. Zuerst musste der Kandidat eine « Anamnese » vornehmen; danach musste er eine « klinische Untersuchung » machen und im Anschluss daran eine « differenzielle Diagnose » abgeben. Der letzte Teil bestand einerseits aus einer « medizinischen und osteopathischen Synthese », und andererseits aus der « Ausarbeitung eines therapeutischen Plans ». Die Jury bestand aus einem Basler Osteopathen und einem Berner Allgemeinpraktiker, der manuelle Medizin macht, deren Bemerkungen im Protokoll über den Examensverlauf festgehalten worden sind, und auf dessen Inhalt nachfolgend eingegangen wird.

- D. Am 17. November 2009 hat die Prüfungskommission XY informiert, dass er an der Prüfungssession vom 13. November 2009 die Gesamtnote von 3.0 erreicht habe, und dass er somit die praktische Prüfung nicht bestanden habe. Gemäss der Prüfungskommission haben die Experten «[...] grosse Lücken im klinischen Test, in der medizinischen und osteopathischen Synthese, sowie in der Darstellung der therapeutischen Vorgehensweise » festgestellt.
- E. XY hat diesen Entscheid angefochten mit Beschwerdeschrift vom 24. Oktober (recte: November) 2009 an die Rekurskommission der EDK und der GDK (nachfolgend: die Rekurskommission). Implizit beantragt er, dass die Rekurskommission das Bestehen des Examens feststelle. Die Rügen werden später aufgeführt.
- F. Die Prüfungskommission hat sich in einer Stellungnahme vom 16. April 2010 zur Beschwerde geäussert und schliesst auf Abweisung der Beschwerde und auf Bestätigung ihres Entscheids.

In rechtlicher Erwägung :

1. a) Die GDK hat am 23. November 2006 ein Reglement für die interkantonale Prüfung von Osteopathinnen und Osteopathen in der Schweiz (nachfolgend : das Reglement) verabschiedet, das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist. Dieses Reglement setzt insbesondere eine interkantonale Prüfungskommission ein (Art. 4), die die theoretischen und praktischen Prüfungen für die Kandidaten organisieren soll (Art. 10ff.). Gemäss Art. 24 des Reglements ist die Rekurskommission der EDK und der GDK, die im Art. 10 Abs. 2 der interkantonalen Vereinbarung zur gesamtschweizerischen Anerkennung von Diplomen vom 18. Februar 1993 eingeführt wird, für die Beurteilung von Beschwerden gegen die Verfügungen der Prüfungskommission zuständig.
- b) Die Beschwerde von XY gegen den Entscheid der Prüfungskommission vom 17. November 2009, der am selben Tag versandt worden ist, wurde am 25. November 2009 einer schweizerischen Poststelle abgegeben. Damit ist die Frist von 30 Tagen von Art. 24 des Reglements gewahrt. Die Beschwerde erfüllt auch die anderen formellen Voraussetzungen, die aus dem Reglement hervorgehen.

c) Somit kann auf die rechtzeitig an die zuständige Stelle gerichtete Beschwerde eingetreten werden.

2. Gestützt auf Art. 24 Abs. 4 des Reglements, wird die Beschwerde in Anwendung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) geprüft. Art. 37 VGG verweist auf die Verfahrensregeln des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021).

3. a) Gestützt auf Art. 49 VwVG kann der Beschwerdeführer die Verletzung von Bundesrecht oder, wie hier, von interkantonalem Recht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung rügen.

b) Gemäss konstanter Rechtsprechung üben jedoch die Beschwerdeinstanzen bei Examensentscheiden eine gewisse Zurückhaltung und weichen bei Fragen, die von Natur aus kaum oder nur schwer überprüfbar sind, nicht ohne triftigen Grund von den Meinungen der Experten und Examinatoren ab (BGE 121 I 225, Erw. 4b ; 118 Ia 488, Erw. 4c ; BVGE B-7818/2006 vom 1. Februar 2008, Erw. 2 ; René Rhinow / Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr 67, S. 211 s. ; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4. Ausg., Basel und Frankfurt am Main 1991, Nr 614, S. 128).

In der Tat verlangt die Bewertung von Prüfungen oft besondere Kenntnisse, über die die Beschwerdeinstanzen nicht verfügen (BGE 118 Ia 488, Erw. 4c). Zurückhaltung muss selbst dann geübt werden, wenn die Beschwerdeinstanz - wie *in casu* die Rekurskommission - gestützt auf ihre beruflichen Kenntnisse eine gründlichere materielle Prüfung vornehmen könnte (BGE 131 I 467, Erw. 3.1 ; 121 I 225, Erw. 4b). Examensentscheide eignen sich von Natur aus nicht für eine gerichtliche Überprüfung, weil die Beschwerdeinstanz nicht alle Bewertungskriterien kennt und in der Regel weder die Qualität sämtlicher Prüfungen des Beschwerdeführers, noch diejenigen der anderen Kandidaten beurteilen kann. Daher könnte eine freie Prüfung der Examensentscheide zu einer Ungleichbehandlung führen (BGE 106 Ia 1, Erw. 3c; ATAF 2007/6, Erw. 3; BVGE B-6078/2007 vom 14. April 2008, Erw. 3; VPB 65.56, Erw. 4).

c) Die Zurückhaltung bei der Prüfung ist jedoch nur in Bezug auf die Bewertung der Leistungen zulässig. Wenn der Beschwerdeführer hingegen die Interpretation und die Anwendung von gesetzlichen Vorschriften beanstandet oder Verfahrensmängel geltend macht, müssen die Beschwerdeinstanzen, um nicht eine formelle Rechtsverweigerung zu begehen, die hervorgebrachten Rügen mit umfassender Kognition prüfen. Gemäss dem Bundesgericht fallen unter die Verfahrensfragen alle Rügen, die sich auf die Art, wie das Examen oder seine Bewertung abgelaufen sind, beziehen (BGE 106 Ia 1, Erw. 3c; BVGE 2007/6 Erw. 3; BVG B-7818/2006 vom 1. Februar 2008, Erw. 2 und B-6078/2007 vom 14. April 2008, Erw. 3 ; VPB 56.16, Erw. 2.2; Rhinow / Krähenmann, op. cit., Nr 80, S. 257).

Mit freier Kognition prüfen die Beschwerdeinstanzen ebenfalls die Fragen betreffend den Zugang zu einer Ausbildung oder zu einer Prüfung (Bundesgerichtsentscheid vom 30. Juni 2005 in Sachen 2A.201/2005), sowie auch die Berücksichtigung von früheren Examen und Ausbildungen (BGE 105 Ib 399) oder sogar die gesetzlichen Voraussetzungen bezüglich der Ausstellung oder Verweigerung eines Diploms gemäss dem Prüfungsergebnis (BVGE 1997, 61.62 II).

4. a) Das Reglement, welches die Modalitäten des Examens für Osteopathen in der ganzen Schweiz und, allgemeiner, einheitlich die Qualität der beruflichen Fähigkeiten und die klinische Erfahrung der Inhaber eines interkantonalen Osteopathiediploms sicherstellen soll (Art. 1) beruht namentlich auf den Art. 2, Art. 4 und Art. 5 Abs. 3 der interkantonale Vereinbarung zur gesamtschweizerischen Anerkennung von Diplomen vom 18. Februar 1993, die am 16. Juni 2005 abgeändert worden ist.

Diejenigen, welche das interkantonale Examen bestehen, erhalten, auf Vorschlag der Prüfungskommission, ein interkantonales Diplom, das von der GDK ausgestellt wird. Die Inhaber dieses Diploms dürfen den Titel « Osteopath » tragen und ihn mit dem Zusatz « Inhaber eines gesamtschweizerisch anerkannten Diploms » ergänzen (Art. 2). Um das interkantonale Diplom zu erlangen müssen die Kandidaten grundsätzlich das interkantonale Examen bestehen, das aus zwei Teilen besteht. Der erste, theoretische Teil soll sicherstellen, dass sie die naturwissenschaftlichen und medizinischen Grundlagen beherrschen für den klinischen Teil der Ausbildung. Der zweite, theoretische und praktische Teil bezieht sich vor Allem auf die klinischen und praktischen Fähigkeiten der Kandidaten (Art. 10).

b) Osteopathen, die ihren Beruf bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reglements ausgeübt haben, dürfen sich auf eine Übergangsregelung berufen (Art. 25). Sie sind von der theoretischen Prüfung befreit und müssen lediglich die praktische Prüfung des zweiten Teils der interkantonalen Prüfung machen; sind sie erfolgreich, so erhalten sie ein interkantonales Osteopathen-Diplom. Diese Übergangsregelung gilt nur bis zum 31. Dezember 2012. Sie setzt aber voraus, dass die Osteopathen bestimmte Bedingungen bezüglich der Ausbildung erfüllen und eine praktische Erfahrung von mindestens zwei Jahren vollzeitlicher Tätigkeit ausweisen können. Anlässlich einer Beschwerde hat das Bundesgericht eine Bestimmung des Reglements aufgehoben (Art. 25 Abs. 4), soweit diese unverhältnismässige Anforderungen für den Zutritt zur Prüfung aufstellte für alle Osteopathen, die nicht vollzeitlich arbeiteten. Weiter hat es die Gültigkeit des Reglements bestätigt, insbesondere unter Berücksichtigung der in Art. 27 BV verankerten Wirtschaftsfreiheit und des in Art. 9 BV verankerten Willkürverbots (Entscheid vom 6. November 2008 in Sachen 2C.561/2007, ZBl 2009 571).

5. Die Modalitäten des interkantonalen Prüfungsverfahrens für Osteopathen sind in den Art. 10ff des Reglements festgehalten. Die praktische Prüfung des zweiten Teils – also die einzige Prüfung, die die praktizierenden Osteopathen ablegen müssen – bezieht sich auf die Beherrschung der klinischen Verfahren (Art. 15 Bst. a), die Fähigkeit, klinische Situationen zu beurteilen (Art. 15 Bst. b) und auf praktische Demonstrationen (Art. 15 Bst. c). Während dieses Examins muss der Kandidat eine vollständige Konsultation durchführen, die sowohl diagnostisches als auch therapeutisches Vorgehen erfordert. Dabei muss er zeigen, dass er über die in Art. 3 des Reglements aufgeführten und im Fächer- und Lernzielkatalog präzisierten Kompetenzen verfügt (Art. 15 Abs. 2). Ausserdem hat die Kandidatin oder der Kandidat durch Erläuterung der methodischen Vorgehensweise zu begründen, warum die Behandlung übernommen bzw. deren Übernahme abgelehnt wird (Art. 15 Abs. 3). Die Beherrschung der erlernten Techniken wird an einer Patientin oder einem Patienten gezeigt, der von den Prüferinnen und Prüfern bestimmt wird (Art. 15 Abs. 4). Der Inhalt des Examins stützt sich auf den Fächer- und Lernzielkatalog, der vom Vorstand der GDK in Anwendung des Art. 19 erlassen worden ist und der den Umfang der erforderlichen Fähigkeiten und des erforderlichen Wissens für die interkantonale Prüfung festlegt (Art. 18). Des weiteren gilt eine Richtlinie der absoluten und relativen Gegenindikationen für eine sofortige osteopathische Behandlung, die vom Schweizerischen Osteopathenverband verfasst worden ist und von 2006-2007 datiert ist, als Referenz, und dies sowohl für die Experten wie auch für die Kandidaten; sie erlaubt es dem Osteopathen, bei bestimmten klinischen Anzeichen, die Angemessenheit einer osteopathischen Behandlung zu beurteilen.

6. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe eine richtige Anamnese und eine korrekte klinische Untersuchung der ihm zugeteilten Patientin durchgeführt. Weiter ist er der Ansicht, dass die medizinische und osteopathische Synthese, die er gemacht hat, auch richtig gewesen seien. Somit rügt er die Beurteilung seiner Leistung, was die Kommission nur mit Zurückhaltung prüft.

In diesem Zusammenhang hält das Wortprotokoll des Examins fest, dass die vom Kandidaten durchgeführte Anamnese, auch wenn sie zufrieden stellend war, teilweise lückenhaft war. Obwohl die Patientin beispielsweise an Entzündungsbeschwerden litt (Bechterewsche Krankheit), die vor allem an der Wirbelsäule und am Becken auftraten, wurden keine Fragen über die Intensität, die Dauer und die auslösenden Faktoren der in der Schulter und im Knie verspürten Schmerzen gestellt. Die klinische Untersuchung, die der Beschwerdeführer danach gemacht hat, war ebenfalls weitgehend unvollständig und sogar fehlerhaft, insbesondere in Bezug auf die Mobilität des Beckens, der Schulter und der Wirbelsäule. Es wurde keine Untersuchung über andere mögliche Ursachen gemacht. Damit hat es der Kandidat unterlassen, bestimmte mechanische Probleme wie das frei bewegliche Becken hervorzuheben. Anlässlich der „medizinischen und osteopathischen Synthese“ hat er sich damit begnügt, die Bechterewsche Krankheit zu nennen, ohne beispielsweise die Beschwerden an den Knien, der Schulter oder dem Atlas zu erwähnen. Während der Befragung durch die Experten hat er weiter, um die Beschwerden der Patientin zu erklären, eine Meningitis, ein Geburtstrauma oder eine Skoliose erwähnt. In diesem Fall können jedoch weder die Meningitis, noch die Skoliose in Frage kommen und selbst das Geburtstrauma scheint unwahrscheinlich zu sein. Schliesslich war der vom Beschwerdeführer erarbeitete Therapieplan, der sich vorab mit der Biodynamik befasste, völlig ungenügend.

Im Hinblick auf eine angemessene Behandlung durch eine direkt konsultierte Gesundheitsfachperson rechtfertigten diese schwerwiegenden Unterlassungen gemäss der Prüfungskommission die Erteilung einer ungenügenden Note. In Anbetracht der Lücken beim Kandidaten scheint der angefochtene Entscheid weder unhaltbar, noch offensichtlich ungerecht. Demnach soll die Beurteilung der Experten nicht in Frage gestellt werden.

7. Aus den vorangehenden Erwägungen geht hervor, dass die Beschwerde von XY in Ermangelung einer stichhaltigen Begründung abgewiesen werden muss.

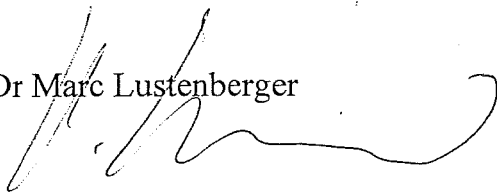
8. a) Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.- festgesetzt und sind vom unterliegenden Beschwerdeführer zu tragen. Sie sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- zu verrechnen.

b) Es werden keine Auslagen gewährt, zumal der Beschwerdeführer selbständig gehandelt hat und die Beschwerde ohnehin abgewiesen worden ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

DEMNACH:

1. Die Beschwerde von _____ wird abgewiesen ;
2. Die Verfügung der Prüfungskommission vom 17. November 2009 wird bestätigt;
3. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- (Tausend Franken) werden dem Beschwerdeführer auferlegt; dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- verrechnet;
4. Es werden keine Auslagen gewährt.

Dr Marc Lustenberger



Jean-Francois Dumoulin

