

Rekurskommission EDK / GDK

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

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

Entscheid vom 14. Juni 2011

In Sachen
(Verfahren Nr. C15-2010)

XY

gegen die

**Verfügung vom 5. Oktober 2010 der interkantonalen Prüfungskommission in
Osteopathie**

(ausübende Osteopathin – Zulassung zur Prüfung)

* * * * *

Gestützt auf das Reglement der GDK vom 23. November 2006 für die interkantonale Prüfung von Osteopathinnen und Osteopathen in der Schweiz,
Gestützt auf die Verfügung vom 5. Oktober 2010 der interkantonalen Prüfungskommission in Osteopathie,
Gestützt auf die Beschwerde von XY vom 31. Oktober 2010,
Gestützt auf die Akten;

In Erwägung

In tatsächlicher Hinsicht :

- A. XY ist als Osteopathin im Kanton tätig; sie gibt an, diesen Beruf teilzeitlich (50%) seit 2005 zu praktizieren. Sie besitzt auch eine Praxisbewilligung in Physiotherapie, die am 17. Juli 2008 von den Gesundheitsbehörden erneuert worden ist.
- B. Am 25. Juni 2010 meldete sich XY bei der interkantonalen Prüfungskommission in Osteopathie (nachfolgend: Prüfungskommission) mit einem vom 13. Dezember 2009 datierten Einschreibedossier zu der interkantonalen Osteopathenprüfung an. Sie beantragte die Zulassung zur praktischen Prüfung für praktizierende Osteopathen, welche im Herbst 2010 durchgeführt wurde.
- C. Zusätzlich zum Einschreibeformular reichte XY insbesondere auch die verschiedenen Titel, Bestätigungen oder Diplome bezüglich ihrer physiotherapeutischen Grundausbildung und ihrer Zusatzausbildung in Osteopathie ein. So ist sie im Besitz eines Physiotherapiediploms, das am 31. Oktober 1975 von der Kantonalen Schule für Physiotherapie des Kantonsspitals erstellt worden ist. Zwischen 2002 und 2005 hat sie eine Ausbildung in Osteopathie an der « Libera Università degli Studi (L.U.de.S.) » besucht, nach deren Abschluss ihr am 22. Dezember 2005 der Titel « dottore in osteopatia » erteilt worden ist. Die beigelegten Unterlagen enthalten keine Angaben über die Anzahl der von der Tessiner Ausbildungsinstitution erteilten Unterrichtsstunden. XY bestätigt ihrerseits, dass diese Ausbildung mit « 2'500 Stunden praktischer Tätigkeit in Osteopathie » einhergehe, d.h. Stunden für die Behandlung eigener Patienten während der Ausbildungszeit.

- D. Das Einschreibedossier von XY enthielt auch verschiedene Teilnahmebestätigungen von Seminaren, Weiterbildungskursen, des Prüfungsvorbereitungskurses (64 Stunden) und Ausbildungskursen für Programme wie z.B. manuelle Therapie oder « Chinesische Anthropopsychologie ».
- E. Mit Verfügung vom 5. Oktober 2010 hat die Prüfungskommission festgestellt, dass die Zusatzausbildung in Osteopathie, welche XY geltend macht, im günstigsten Fall nur 1'050 Unterrichtsstunden entsprechen kann. Aus diesem Grunde hat sie entschieden, dass die Zusatzausbildung der Beschwerdeführerin für die Zulassung zur interkantonalen Prüfung ungenügend ist.
- F. XY hat mit vom 31. Oktober 2010 datierter, am 1. November 2010 versandter Eingabe bei der Rekurskommission der EDK und der GDK (nachfolgend: die Rekurskommission) Beschwerde erhoben. Sie beanstandet den Entscheid der Prüfungskommission und beantragt die Zulassung zur praktischen Prüfung. Ihre Beschwerdegründe werden, soweit nötig, nachfolgend aufgeführt.
- G. Die Prüfungskommission hat sich in einer Stellungnahme vom 14. März 2011 zur Beschwerde geäußert. Sie schliesst auf Abweisung der Beschwerde und auf Bestätigung ihrer Verfügung.

In rechtlicher Hinsicht :

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 durch Art. 10 Abs. 2 der interkantonalen Vereinbarung zur gesamtschweizerischen Anerkennung von Diplomen vom 18. Februar 1993 eingesetzte Rekurskommission der EDK und der GDK für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der Prüfungskommission zuständig.

- b) Die Beschwerde von XY vom 31. Oktober 2010 gegen eine Verfügung der Prüfungskommission vom 5. Oktober 2010, die am 6. Oktober 2010 zugestellt worden ist, wurde am 1. November 2010 bei 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 sich aus dem Reglement ergeben.
- 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).

Die Bewertung von Prüfungen verlangt oft präzise Kenntnisse der Materie, über die die Beschwerdeinstanzen nicht verfügen (BGE 118 Ia 488, Erw. 4c). Zurückhaltung muss jedoch 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) Zurückhaltung bei der Prüfung ist jedoch nur in Bezug auf die Bewertung der Leistungen zu üben. 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 betreffen 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).

Die Fragen betreffend den Zugang zu einer Ausbildung oder einer Prüfung werden von den Beschwerdeinstanzen ebenfalls mit freier Kognition geprüft (Bundesgerichtsentscheid vom 30. Juni 2005 in Sachen 2A.201/2005). Dies ist Gegenstand der vorliegenden Beschwerde. Dasselbe gilt auch für die Berücksichtigung von früheren Examen und Ausbildungen (BGE 105 Ib 399) oder gar für die Prüfung von gesetzlichen Voraussetzungen bezüglich der Ausstellung oder Verweigerung eines Diploms entsprechend dem Prüfungsergebnis (BVGE 1997, 61.62 II).

4. a) Das Reglement, das 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 der interkantonalen Vereinbarung zur gesamtschweizerischen Anerkennung von Diplomen vom 18. Februar 1993, die am 16. Juni 2005 abgeändert worden ist.

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 die Kandidaten 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). Diejenigen, die 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).

b) Osteopathen, die ihren Beruf bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reglements ausgeübt haben, dürfen sich auf die Übergangsregelung berufen (Art. 25). Sie sind von der theoretischen Prüfung befreit und müssen lediglich die praktische Prüfung des zweiten Teils der interkantonalen Prüfung bestehen; 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).

Dies bedeutet, dass die besonderen Modalitäten von Art. 25 des Reglements auf jede Person anwendbar sind, die kumulativ folgende Bedingungen erfüllt:

- Sie hat bis spätestens am 31. Dezember 2009 eine Ausbildung als Osteopath abgeschlossen (in Anwendung der Praxis der Examenskommission für in Ausbildung stehende Osteopathen bei Inkrafttreten des Reglements am 1. Januar 2007);
- Sie hat eine Ausbildung gemacht, die den Anforderungen von Art. 25 Abs. 3 des Reglements entspricht, d.h. eine « theoretische und praktische Ausbildung in Osteopathie, deren Lernstoff mindestens einer vierjährigen, vollzeitlichen Ausbildung entspricht » (Bst. a) oder eine « berufsbegleitende strukturierte Osteopathenausbildung gemacht, als Weiterbildung nach einem anerkannten Physiotherapeutendiplom, das mindestens 1'800 Unterrichtsstunden umfasst » (Bst. b);
- Sie hat während einer Zeitspanne, die zwei Jahren vollzeitlicher Tätigkeit entspricht, als Osteopath gearbeitet.

5. a) ~~XY~~ ist nicht im Besitz eines Osteopathen-Diploms, das nach Abschluss einer vollzeitlich besuchten Grundausbildung von mindestens vier Jahren ausgestellt worden ist. Somit hat die Prüfungskommission zu Recht festgestellt - und die Beschwerdeführerin rügt dies nicht - dass ihre Situation nach Art. 25 Abs. 3 Bst. b des Reglements geprüft werden muss, anwendbar auf praktizierende Osteopathen, die über eine Grundausbildung in Physiotherapie und eine teilzeitlich besuchte Zusatzausbildung in Osteopathie von mindestens 1'800 Unterrichtsstunden verfügen.

In der Tat geht aus den der Prüfungskommission eingereichten Unterlagen hervor, dass die Beschwerdeführerin ihre Ausbildung in Osteopathie vor dem 31. Dezember 2009 beendet hat. Ausserdem kann festgestellt werden, dass sie zum Zeitpunkt der Einschreibung zur Prüfung seit mehr als zwei Jahren vollzeitlich Osteopathie ausübte, soweit sie behauptet, seit 2005 teilzeitlich (50 %) tätig zu sein.

b) Mit Verfügung vom 12. Oktober 2010 hat die Prüfungskommission aber erachtet, dass die Zusatzausbildung in Osteopathie, die ~~XY~~ nach ihrer Grundausbildung in Physiotherapie genossen hat, im günstigsten Fall 1'050 Stunden umfasst und somit die erforderlichen 1'800 Unterrichtsstunden nicht erreicht worden sind. Um diese Stundenzahl zu bestimmen, berücksichtigte die Prüfungskommission 250 Unterrichtsstunden für jedes an der «L.U.de.S.» besuchte Unterrichtsjahr; ausserdem hat sie der Beschwerdeführerin zusätzlich 300 Stunden angerechnet, um die Forschungsarbeit in Betracht zu ziehen, die ihr ermöglicht hat, ein Doktorat zu erlangen.

Die Verfahrensakten bestätigen diese Anrechnung im Wesentlichen. Laut konstanter Praxis der Prüfungskommission und Rechtsprechung der Rekurskommission umfasst die von der «L.U.de.S.» erteilte Ausbildung jährlich 250 Unterrichtsstunden. Die Beschwerdeführerin rügt dies nicht ausdrücklich, aber sie ist der Meinung, dass die 2'500 Stunden, die sie für die Behandlung ihrer eigenen Patienten eingesetzt hat, miteinbezogen werden sollten. Allerdings können einzig die tatsächlich erteilten Ausbildungsstunden («Kontaktkurse»), theoretische oder praktische, als Unterrichtsstunden anerkannt werden. Wie von der Prüfungskommission hervorgehoben wird, können klinische Behandlungsstunden, individuelle oder unter Supervision, nicht eingerechnet werden, um die Anzahl besuchter Unterrichtsstunden festzulegen.

Gemäss genannter Praxis und Rechtsprechung wurden dem Total der Beschwerdeführerin noch 300 Unterrichtsstunden gutgeschrieben, um die Forschungsarbeit, die sie im Jahr 2003 ausgeführt hat, berücksichtigen zu können. Zudem müssen die 64 Stunden, die ~~XY~~ im Rahmen des Vorbereitungskurses auf die interkantonale Prüfung besucht hat, auch angerechnet

werden. Somit kann die Beschwerdeführerin total 1'114 Unterrichtsstunden, – 250 Stunden während 3 Jahren, 300 Stunden für die Doktorarbeit und 64 Stunden für die Vorbereitung auf die Prüfung –, geltend machen.

Es ist darüber hinaus nicht möglich, die anderen Ausbildungen, die XY besucht hat und für die sie Bestätigungen eingereicht hat, in Betracht zu ziehen. Zumal gewisse unter ihnen, wie z.B. Kurse für manuelle Therapie oder « Chinesische Anthropopsychologie », nicht als Ausbildungen betrachtet werden können, welche direkt mit einem Lehrgang in Osteopathie zusammenhängen. Was die anderen Ausbildungen betrifft, entsprechen diese fast ausschliesslich Schulungen, die sie besucht hat, nachdem sie die Titel oder Diplome erlangt hat, die sie geltend macht; in jedem Fall müssen sie als Weiterbildungskurse betrachtet werden. Nun ist aber jede im Bereich der Gesundheit beruflich tätige Person zur Weiterbildung verpflichtet. Entsprechend kann die Weiterbildungszeit der praktizierenden Osteopathen nicht der Ausbildungszeit angerechnet werden; weder der Sinn noch der Wortlaut der einschlägigen Bestimmung lassen diesbezüglich Zweifel zu. Das anwendbare Recht berücksichtigt die Weiterbildung bereits weitgehend, indem es diese Osteopathen von sämtlichen theoretischen Prüfungen befreit und ihnen erlaubt, sich lediglich der praktischen Prüfung des zweiten Teils der interkantonalen Prüfung zu unterziehen.

c) Demzufolge resultieren aus der Abrechnung der von der Beschwerdeführerin besuchten Ausbildungsstunden 1'114 Unterrichtsstunden.

Um die Kenntnisse zu berücksichtigen, die in der Praxis erworben worden sind, schreibt die Prüfungskommission in solchen Fällen, d.h. wenn das Dossier eines Prüfungskandidaten nicht genügend Unterrichtsstunden aufweist, jeweils einen fiktiven Kredit von 30 Stunden « Ausbildung » für jedes Jahr gut, in dem der Beruf ausgeübt worden ist, und dies für maximal 5 Jahre. Diese Praxis ist nicht in den anwendbaren Bestimmungen vorgesehen und man kann daher ihre Rechtmässigkeit durchaus in Frage stellen. Dieser « Bonus » wird der a priori legitimen Sorge, den bereits tätigen Osteopathen die grösstmögliche Zulassung zur interkantonalen Prüfung zu gewährleisten, gerecht. Er darf aber lediglich dazu dienen, einen Mangel von wenigen Stunden aufzuwiegen und damit zu verhindern, dass ein Kandidat, der die erforderliche Anzahl Stunden nur ganz knapp nicht erreicht, wegen einer strengen Handhabung des Reglements abgewiesen würde.

Im vorliegenden Fall wäre aber selbst ein solcher Kredit keine Hilfe. Dies selbst wenn ein maximaler Kredit von 150 Stunden angerechnet würde, also 30 Stunden im Jahr für fünf Jahre (angenommen man könnte XY fünf Jahre Berufspraxis zugestehen, was nicht gewiss ist, da sie teilzeitlich arbeitet). Mit 1'264 Unterrichtsstunden (also 1'114 zuzüglich 150 Stunden) würde die

Beschwerdeführerin die vom Reglement geforderten 1'800 Ausbildungsstunden nicht erreichen.

Somit hat die Prüfungskommission die Einschreibung von XY zu Recht abgewiesen.

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

7. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.- festgesetzt und sind von unterliegender Beschwerdeführerin zu tragen. Sie sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- zu verrechnen.

b) Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet, zumal die Beschwerde abgewiesen worden ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

verfügt demnach:

1. Die Beschwerde von XY wird abgewiesen;
2. Die Verfügung der Prüfungskommission vom 5. Oktober 2010 wird bestätigt;
3. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- (Tausend Franken) werden der Beschwerdeführerin auferlegt; dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.- verrechnet;
4. Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

Dr. Marc Lustenberger

Jean-François Dumoulin