

Rekurskommission EDK / GDK
Commission de recours CDIP / CDS
Commissione di ricorso CDPE / CDS

Abteilung C

In der Zusammensetzung :

Liliane Brunner ; Jean-François Dumoulin ; Dr Marc Lustenberger

Verfahren C34-2012

Entscheid vom 25. März 2014

In Sachen

X. Y.

Beschwerdeführer

gegen

Interkantonale Prüfungskommission in Osteopathie
Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 684, 3000 Bern 7

Beschwerdegegnerin

betreffend Verfügung vom 17. September 2012

(Zulassung zur interkantonalen 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 17. September 2012 der interkantonalen Prüfungskommission in Osteopathie,
Gestützt auf die Beschwerde von X.Y. vom 18. Oktober 2012,
Gestützt auf die Akten;

Sachverhalt :

- A. X.Y. praktiziert den Beruf als Osteopath im Kanton X ; er behauptet diesen Beruf vollzeitlich seit dem 1. Juli 2011 auszuüben.
- B. Am 24. August 2012 reichte er bei der interkantonalen Prüfungskommission in Osteopathie (nachfolgend: die Prüfungskommission), welche von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren (nachfolgend: die GDK) eingesetzt worden ist, ein Einschreibedossier für die interkantonale Prüfung in Osteopathie ein. Er beantragte an der interkantonalen Prüfungssession für ausübende Osteopathen im Herbst 2012 teilzunehmen.
- C. Zusätzlich zum Einschreibeformular und verschiedenen anderen Dokumenten enthielt das Einschreibedossier namentlich ein Diplom in Physiotherapie, welches X.Y. vom « Feusi Schulzentrum » in Bern am 3. Juli 1992 erhalten hat, und, was die Osteopathie betrifft, ein vom « Swiss International College of Osteopathy (SICO) » in Hertenstein im Juni 2011 nach Abschluss einer teilzeitlichen Erstausbildung zwischen 2006 und 2011 ausgestelltes Diplom. Laut Behauptungen von X.Y. beinhaltet diese Zweitausbildung 1800 Stunden, was die Prüfungskommission nicht beanstandet.
- D. Per Verfügung vom 17. September 2012 hat die Prüfungskommission festgestellt, dass X.Y. die Anforderung einer nach dem Diplom erfolgten zweijährigen praktischen Erfahrung nicht erfüllt. Aus diesem Grunde hat die Prüfungskommission die Einschreibung abgewiesen.

E. X.Y. hat bei der Rekurskommission EDK/GDK (nachfolgend: die Rekurskommission) eine vom 18. Oktober 2012 datierte Beschwerde eingereicht. Er beanstandete den Entscheid der Prüfungskommission und beantragte an der interkantonalen Prüfung teilzunehmen. Ein Gesuch um dringliche vorsorgliche Massnahmen wurde am 3. Dezember 2012 vom Vize-Präsident der Rekurskommission abgelehnt. Die Beschwerdegründe von X.Y. werden, soweit nötig, nachfolgend behandelt.

F. Die Prüfungskommission hat sich in einer Stellungnahme vom 11. Januar 2013 geäussert. Sie schloss auf Abweisung der Beschwerde und auf Bestätigung ihrer Verfügung.

Erwägungen :

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 X.Y. vom 18. Oktober 2012 gegen eine Verfügung der Prüfungskommission vom 17. September 2012 wurde am gleichen Tag 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. 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.

4. a) 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).

b) 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).

5. a) Das Reglement, das die Modalitäten des Exams 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, ZBI 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 Prüfungskommission 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, dass mindestens 1'800 Unterrichtsstunden umfasst » (Bst. b);
 - Sie hat während einer Zeitspanne, die zwei Jahren vollzeitlicher Tätigkeit entspricht, als Osteopath gearbeitet.
6. a) X.Y. ist nicht im Besitz eines Diploms in Osteopathie, welches nach Abschluss einer vollzeitlich besuchten Grundausbildung von mindestens vier Jahren ausgestellt worden ist. Somit hat die Prüfungskommission zu Recht festgestellt, dass seine Situation nach Art. 25 Abs. 3 Bst. b des Reglements geprüft werden muss. Dieser ist anwendbar auf praktizierende Osteopathen, die über eine Grundausbildung in Physiotherapie und eine teilzeitlich besuchte Zusatzausbildung in Osteopathie von mindestens 1'800 Unterrichtsstunden verfügen.

b) Mit Verfügung vom 17. September 2012 hat die Prüfungskommission die Einschreibung von X.Y. abgewiesen, weil der Beschwerdeführer die Anforderung einer nach dem Diplom erfolgten zweijährigen Ausübung der Osteopathie zu 100% nicht erfüllt. X.Y. hingegen beanstandet die Dauer der Übergangsregelung und behauptet, dass sie bis Ende 2015 verlängert worden sei oder verlängert werden sollte.

Gemäss ständiger Praxis der Prüfungskommission, die mehrmals von der Rekurskommission bestätigt worden ist, meint das Reglement die Arbeitserfahrung als diplomierter Osteopath. Es handelt sich hierbei das während dieser besonderen Ausbildung erworbene theoretische Wissen in die Praxis umzusetzen. X.Y. ist erst seit Juni 2011 als diplomierter Osteopath tätig. Deshalb ist die reglementierte Forderung einer beruflichen Praxis, welche einer zweijährigen Vollzeitausbildung in Osteopathie entspricht, am 31. August 2012 nicht erfüllt, wie es die Prüfungskommission betont. Diese Forderung wäre übrigens am 31. Dezember 2012 nicht besser erfüllt.

Diese Frist ist zudem jene enthalten in Art. 25 des Reglements; sie ist nicht bis 2015 aufgeschoben worden, ebenso wenig ist das Inkrafttreten des Reglements bis Ende 2009 aufgeschoben worden, wie X.Y. behauptet. Die Mitteilung der Prüfungskommission vom 10. März 2009 hat nicht die Bedeutung, die der Beschwerdeführer ihr zu geben bemüht. Ausserdem kann ein Reglement wie jenes vom 23. November 2006, das von der Plenarversammlung der GDK beschlossen worden ist, nicht durch eine einfache Mitteilung von einer der GDK unterstellten Kommission abgeändert werden.

c) Somit hat die Prüfungskommission die Einschreibung von X.Y. zu Recht abgewiesen.

7. Die Verfahrenskosten werden auf CHF 1'000.- festgesetzt und sind von dem unterliegenden Beschwerdeführer zu tragen. Sie sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'000.- zu verrechnen.

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

verfügt demnach:

1. Die Beschwerde von I X.Y. wird abgewiesen;
2. Der Entscheid der Prüfungskommission vom 17. September 2012 wird bestätigt;
3. Die Verfahrenskosten von CHF 1'000.00 (Tausend Franken) werden dem Beschwerdeführer auferlegt; dieser Betrag wird mit dem schon geleisteten Kostenvorschuss verrechnet;
4. Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.



Dr. Marc Lustenberger



Jean-François Dumoulin