

**R**ekurskommission EDK/GDK  
**C**ommission de recours CDIP/CDS  
**C**ommissione di ricorso CDPE/CDS

---

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

**Verfahren C 1-2018**

**ENTSCHEID VOM 2. DEZEMBER 2019**

Zusammensetzung der Rekurskommission: Aepli, Lustenberger, Theiler (Vorsitz)

in Sachen

M \_\_\_\_\_, vertreten durch Fürsprecher Samuel Gruner,  
Melchnaustrasse 1, 4900 Langenthal

*Beschwerdeführer*

gegen

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

*Beschwerdegegnerin*

betreffend Beschluss vom 8. Februar 2018

*(Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation)*

## A. Sachverhalt

1. Mit Gesuch vom 12. September 2017 beantragt Herr M\_\_ die Anerkennung seiner ausländischen Berufsqualifikation in der Schweiz. Er legt einen Bachelor of Science (Honours) in Osteopathy der University of X\_\_, United Kingdom (UK), vom 3. August 2015, absolviert am I\_\_, Italien vor. Weiter ist er im Register des General Osteopathic Council (**GOC**) eingetragen und folglich zur Berufsausübung in Grossbritannien zugelassen. In der Schweiz hat er ein zweijähriges Vollzeitpraktikum in der Praxis Osteopathie Y\_\_, Zürich, absolviert.
2. Mit Beschluss vom 8. Februar 2018 hat die Interkantonale Prüfungskommission in Osteopathie (**Prüfungskommission** oder **Vorinstanz**) diesen Anerkennungsantrag aus verschiedenen Gründen abgelehnt, die in den Erwägungen erläutert werden.
3. In der gegen diesen Beschluss erhobenen Beschwerde vom 12. März 2018 macht der Beschwerdeführer insbesondere geltend, bei der University of X\_\_ handle es sich um eine anerkannte Universität des Vereinigten Königreichs, die als akademische Institution Abschlüsse verleihen könne, die vom Staat anerkannt werden. Folgerichtig sei das Diplom durch die zuständige staatliche Behörde anerkannt und der Beschwerdeführer überdies im GOC Register eingetragen, womit er über eine Berufsausübungsbewilligung bzw. den direkten Zugang zur Ausübung der Osteopathie im Herkunftsland verfüge.
4. Demgegenüber hält die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 25. Mai 2018 vollumfänglich an ihrem Beschluss fest und verweist zur Begründung u.a. auf das Erfordernis der Staatlichkeit der ausstellenden Institution.
5. Den Entscheid der Rekurskommission EDK/GDK vom 8. Juni 2018 hat der Beschwerdeführer am 9. Juli 2018 ans Bundesgericht weiter gezogen.
6. Das Bundesgericht hat am 18. Februar 2019 aufgrund einer Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (lediglich 9 Tage Zeit, um allenfalls zu replizieren) den angefochtenen Entscheid aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung an die Rekurskommission EDK/GDK zurück gewiesen.
7. In seiner Replik vom 23. April 2019 beantragt der Beschwerdeführer nochmals die Aufhebung des Beschlusses der Prüfungskommission und die Anerkennung seiner ausländischen Berufsqualifikation. Seine Ausführungen und die ergänzend eingereichten Bestätigungen der University of X\_\_ werden in den Erwägungen näher geprüft.
8. In ihrer Stellungnahme vom 26. Juni 2019 verweist die Vorinstanz auf die fehlende Staatlichkeit des vorgelegten Diploms, die in Italien absolvierte Berufsqualifikation und die fehlende Aequivalenz im Hinblick auf die Voraussetzungen in der Schweiz.
9. Auf die Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 23. September 2019 wird in den Erwägungen eingegangen, soweit sie entscheidrelevant ist.

## B. Erwägungen

1. Die Beschwerde vom 12. März 2018 gegen den Beschluss der Prüfungskommission vom 8. Februar 2018 wurde gleichentags bei der Post aufgegeben. Damit wurde sie fristgerecht innerhalb der nach Art. 15 der Verordnung der GDK über die Anerkennung und Nachprüfung von ausländischen Berufsqualifikationen in Osteopathie vom 22.11.2012 (**VO Ausland**) geltenden Frist von 30 Tagen bei der gegen Verfügungen der Prüfungskommission zuständigen Rekurskommission der EDK und der GDK eingereicht. Die Beschwerde erfüllt auch die weiteren formellen Voraussetzungen, die sich aus dem Reglement ergeben. Somit kann auf die rechtzeitig an die zuständige Stelle gerichtete Beschwerde eingetreten werden.

2. Gestützt auf Art. 15 Abs. 1 VO Ausland wird die Beschwerde in Anwendung des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (**VGG**, SR 173.32) geprüft. Art. 37 VGG verweist auf die Verfahrensregeln des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (**VwVG**, SR 172.021). Gestützt auf Art. 49 VwVG kann der Beschwerdeführer die Verletzung von Bundesrecht oder interkantonalem Recht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung rügen. Fragen betreffend die Berücksichtigung von früheren Examen oder Ausbildungen werden ebenso wie Fragen betreffend den Zugang zu einer Ausbildung oder einer Prüfung von den Beschwerdeinstanzen mit freier Kognition geprüft (vgl. etwa BGE 105 Ib 399 bzw. BGE 2A.201/2005).

3. Der Beschwerdeführer ist Schweizer und damit nach Art. 3 Abs. 1 VO Ausland antragsberechtigt.

4. Die vorliegend beantragte Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Osteopathie ist unter Berücksichtigung internationalen Rechts in der VO Ausland geregelt (Art. 1 Abs. 1). Deren Art. 2 verweist für die Überprüfung der Berufsqualifikationen auf die Richtlinie 2005/36/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (**Richtlinie**) sowie die im Reglement der GDK für die interkantonale Prüfung von Osteopathinnen und Osteopathen in der Schweiz vom 23. November 2006 (**Reglement**) statuierten Mindestgrundsätze (Art. 2 Abs. 1 VO Ausland).

Der Aufnahmestaat hat das Recht, die Ausbildung und Berufserfahrung mit seinen Anforderungen zu vergleichen, eine Anerkennung zu gewähren oder bei wesentlichen Unterschieden Ausgleichsmassnahmen zu verlangen (Anpassungslehrgang oder Eignungsprüfung). Da die Osteopathie in der Schweiz ein reglementierter Beruf ist, müssen die ausländischen Diplome von der Schweiz als Aufnahmestaat anerkannt werden, damit der Beschwerdeführer den Beruf in selbständiger Tätigkeit ausüben darf.

Im Bereich der Osteopathie hat in der Europäischen Union keine Harmonisierung der Ausbildungen stattgefunden. Folglich ist **Kapitel I der Richtlinie anwendbar**.

5. Der Beschwerdeführer macht geltend, das I\_\_ führe die fünfjährige Vollzeitausbildung (die mit 300 ECTS äquivalent mit jener in der Schweiz sei) im Auftrag und unter Aufsicht der University of X\_\_ durch. Dort sei er auch eingeschrieben gewesen und habe Studiengebühren bezahlt. Die University of X\_\_ erteile den Bachelor of Science in Osteopathy gestützt auf den Nachweis des erfolgreichen Abschlusses des Ausbildungslehrgangs in Italien, den sie beaufsichtige. Somit handle es sich um den Abschluss einer britischen Universität. Gestützt auf diesen Abschluss sei seine Berufsqualifikation durch die zuständige staatliche Behörde des Vereinigten Königreichs, den GOC, anerkannt worden. Durch den Eintrag im Register des GOC habe er zudem direkten Zugang zur Ausübung der Osteopathie in Grossbritannien. Damit seien alle Anerkennungsvoraussetzungen erfüllt.

Für die beantragte Anerkennung setzt die Richtlinie kumulativ Folgendes voraus:

1. Der Beruf ist im Ausstellerstaat **reglementiert** (Art. 13 Abs. 1) und
2. die Berufsqualifikation ist erforderlich und **ausreichend für die Berufsausübung** im Ausstellerstaat (Art. 13 Abs. 1)
3. Das Diplom, um dessen Anerkennung ersucht wird, wurde von einer **staatlichen Behörde** ausgestellt (Art 13 Abs. 1 Bst. a),
4. Die Befähigungs- und Ausbildungsausweise sind **äquivalent** zu jenen, welche in der Schweiz von den Inländern verlangt werden (Art. 13 Abs. 1 Bst. b).

**5.1** Die Osteopathie ist unbestrittenermassen in Grossbritannien **reglementiert** (Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie).

**5.2.** Es ist weiter erwiesen, dass der Beschwerdeführer im „Herkunftsland“ Grossbritannien den Beruf der Osteopathie ausüben kann, da mit dem Eintrag im GOC vom 3. Mai 2017 eine

**Berufszulassung** vorlegt wird (Art. 3 Abs. 2 Bst. c VO Ausland). Beim GOC handelt es sich um die vom Staat bezeichnete zuständige Stelle (Beschwerdebeilagen 12 und 13).

**5.3** Nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a VO Ausland muss die ausländische Berufsqualifikation weiter **„vom betreffenden ausländischen Staat oder von einer zuständigen staatlichen Behörde ausgestellt sein“**.

Nach Auffassung der Vorinstanz handelt es sich beim vorgelegten Diplom des I\_\_ bzw. der University of X\_\_ nicht um den Ausbildungsnachweis einer Behörde im Sinn der Legaldefinition des Art. 3 Abs. 2 Bst. a VO Ausland und Art. 3 Abs. 1 Bst. b bzw. Bst. c der Richtlinie. Es würde einer Aushöhlung dieser Bestimmung bzw. einer Umgehung gleichkommen, wenn man aufgrund der Diplomasstellung durch eine britische Partneruniversität von dieser Feststellung abweichen würde. Aus Gründen der Qualitätssicherung für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung sei am Erfordernis der Staatlichkeit grundsätzlich festzuhalten. Andernfalls würde das Spektrum der Institutionen, deren Diplome anerkannt werden könnten, in qualitativer Hinsicht zu weit gefasst bzw. würde die Schweiz in diesem Bereich jegliche Kontrolle betreffend Struktur, Organisation und Niveau entgleiten. Insofern erachtet die Vorinstanz das nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 VO Ausland erforderliche Kriterium der Staatlichkeit als objektiv gerechtfertigt und verhältnismässig.

Auf den ersten Blick ist verständlich, dass die an einer italienischen Privatschule absolvierte Ausbildung von der Vorinstanz als Umgehung gesehen wurde. Private Institutionen, die ihre Abschlüsse in andern Staaten durch staatliche Universitäten validieren lassen, haben mehrfach zu kontroversen politischen Diskussionen und Gerichtsentscheiden geführt (siehe zu diesen **„établissements franchisés“** ausführlich Frédéric Berthoud, *La reconnaissance des qualifications professionnelles Union européenne et Suisse-Union européenne*, in DDE-Dossiers de Droit Européen Band/Nr. 30, 2016, S. 98 ff.).

Der Beschwerdeführer belegt insbesondere in seiner Replik vom 23. April 2019, dass das I\_\_ die in Frage stehende Ausbildung **im Auftrag und unter direkter Aufsicht der University of X\_\_** durchgeführt hat wie folgt:

- Die University of X\_\_ zertifiziert die am I\_\_ ausgestellten Qualifikationen "within the Framework for Higher Education Qualifications (FHEQ) in England, Wales and Northern Ireland and the Credit and Qualifications framework for Wales (CQFW)". Die Studierenden sind an der University of X\_\_ immatrikuliert, die Ausbildung unterliegt strengen akademischen Bedingungen, das Studium wurde von der University of X\_\_ validiert. Studierende werden zudem "assessed and examined under the University's Regulations and Academic Protocols and their work is subject to the scrutiny of external examiners appointed by the University of X\_\_". The qualification awarded to students studying on such schemes is a full and legitime award of the University of X\_\_."(Replikbeilage 1)
- Betreffend Aufsicht, Organisation, akademischen Standards, Prüfungsabnahme durch Expertinnen und Experten der University of X\_\_, Gleichwertigkeit zu anderen (eigenen) Programmen etc. wird weiter eine Bestätigung der University of X\_\_ bezüglich ihrer Zusammenarbeit mit dem I\_\_ vorgelegt (Replikbeilage 2),
- die durch den zuständigen "Academic Officer" nochmals bestätigt (Replikbeilage 3)
- und durch einen Auszug betreffend "Quality Assurance and Review" (Replikbeilage 4) untermauert wird.

Damit wurde plausibel dargelegt, dass ein Auftrag von einer Universität und eine Aufsicht mittels entsprechenden Qualitätsstandards statt gefunden hat.

**Die University of X\_\_ hat mindestens das ausgestellte Diplom vom 3. August 2015 "Bachelor of Science in Osteopathy" aufgrund fachlich-akademischer Kriterien entsprechend ihrer eigenen Studiengänge verliehen.**

Weiter hat das Bundesgericht inzwischen die Frage der Staatlichkeit mit Urteil vom 25. Februar 2019 (2C\_662/2018, 2C\_663/2018) geklärt wie folgt: Nach Erwägung 3.3.1 ff. des Urteils bezeichnet der Begriff „**zuständige Behörde**“ nach Art. 3 Abs. 1 Bst. d der Richtlinie jede von den Mitgliedstaaten mit der besonderen Befugnis ausgestattete Behörde oder Stelle. Art. 3 Abs. 2 Bst. a VO Ausland ist im Lichte der Richtlinie so auszulegen, dass nicht nur staatliche Behörden, sondern auch vom Staat bezeichnete Behörden oder Stellen, Ausbildungsnachweise und andere Dokumente ausstellen können.

Die University of X\_\_ ist in Grossbritannien eine **staatlich anerkannte Universität**: "The University of X\_\_ received its Royal Charter in 1893 and is a fully recognised University of the United Kingdom. University of X\_\_ awards carry full recognition and validity in accordance with the relevant laws of the United Kingdom" (Replikbeilage 1).

Dementsprechend erscheint sie auf der Liste des „Minister of State for Universities and Science, Department for Business, Innovation and Skills“ der staatlich anerkannten **Institutionen, die ermächtigt sind, Abschlüsse zu vergeben** (Beschwerdebeilagen 9 und 10).

**6.** Aus den vorangehenden Erwägungen geht hervor, dass die **formellen Voraussetzungen erfüllt** sind und die Beschwerde teilweise gut geheissen werden muss.

**7.** Die Schweiz kann als Aufnahmestaat mangels unionsrechtlich festgelegter Mindestharmonisierungsvorschriften der Ausbildung die Qualifikationen des Antragsstellers auch **materiell auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen prüfen**. Ergeben sich erhebliche Unterschiede betreffend Ausbildungsdauer, Inhalt der Ausbildung oder Tätigkeitsbereich des reglementierten Berufs, können verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen verlangt werden (Berufserfahrung, Anpassungslehrgang oder Eignungsprüfung, Art. 5 VO Ausland).

Die materiellen Anerkennungsbedingungen nach Art. 13 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie sind für die Schweiz in Art. 4 VO Ausland i.V. m. Art. 11 des Reglements umgesetzt worden. Insbesondere verlangt **Art. 11 Abs. 2 Bst. b des Reglements** einen Ausbildungsabschluss in Osteopathie, der im Rahmen einer vollzeitlichen Ausbildung von insgesamt fünf Jahren einschliesslich einer Abschlussarbeit an einer Ausbildungsstätte mit Poliklinik erworben wurde.

- Zwar wird eine fünfjährige Vollzeitausbildung im Umfang von **300 ECTS** vorgelegt; doch verleiht die University of X\_\_ einen "**Bachelor of Science in Osteopathy**" (was in der Schweiz lediglich 180 ECTS entsprechen würde); dies wäre allenfalls zu klären.
- Den Detailausführungen des I\_\_ vom 30. August 2017 ist weiter zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer **klinische Praxis** im Umfang von **40 ECTS** absolviert hat "Il corso di studio quinquennale in Osteopatia ha compreso un totale di 300 punti ECTS divisi fra lezioni (237,5 ECTS), ricerca (22,5 ECTS) e tirocinio pratico clinico (40 ECTS)";
- sowie am 8. Juni 2015 seine **Abschlussarbeit** erfolgreich verteidigt hat "Il 8 giugno 2015 il candidato ha discusso con successo la sua tesi intitolata "Efficacy of osteopathic manipulative treatment in conventional smoking cessation drug therapy" con voto 70\*" (Beilage zum Gesuch vom 12. September 2017 und Beschwerdebeilage 5).
- Weiter bescheinigt die Osteopathie Y\_\_, Zürich, am 11. September 2017 zwei Jahre **Praktika zu 100% unter fachlicher Aufsicht und Verantwortung** der Praxisinhabenden mit GDK-Diplom. (Art. 11 Abs. 2 Bst. c Reglement).

Inhaltlich ist die absolvierte Ausbildung am **Fächer- und Lernzielkatalog** für die interkantonale Prüfung in Osteopathie zu messen (Art. 3 Abs. 4 und Art. 19 Reglement). Das Bundes-

gericht hat in seinem Urteil vom 23. November 2015 (2C\_584/2015, Erw. 4.6.) festgehalten, dass im Rahmen des von der GDK vorgegebenen Prüfungsstoffs die genauen Lehrinhalte und deren Gewichtung in der Lehrfreiheit der Bildungsinstitutionen liegen.

Insbesondere wäre zu **prüfen, ob wesentliche Unterschiede** in Sachgebieten vorliegen, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs in der Schweiz sind (Art. 5 Abs. 1 VO Ausland). Es bleibt beispielsweise unklar, ob im vorgelegten Ausbildungsnachweis nicht namentlich erwähnte Fächer des Lernzielkatalogs (Laboruntersuchungen, anorganische und organische Chemie, allgemeine Pathologie, Prävention und Gesundheitsförderung, bildgebende Verfahren) allenfalls in anders genannten Fächern enthalten sind, abgesehen von Gesetzgebung und Versicherungen, die länderspezifisch sind.

Die Vorinstanz bestreitet in Ziff. 11 ihrer Stellungnahme vom 26. Juni 2019 die **Aequivalenz** der Berufsqualifikation des Beschwerdeführers zu jener, welche in der Schweiz von Inländern verlangt wird und macht Abweichungen betreffend Struktur, Organisation und Niveau der vorgelegten Ausbildung geltend. Es ist offensichtlich, dass aufgrund der Annahme, die formellen Voraussetzungen seien nicht erfüllt, die materielle Prüfung noch nicht erfolgt ist. Über Anträge um Anerkennung ausländischer Diplome hat jedoch in erster Linie die Interkantonale Prüfungskommission in Osteopathie als zuständige Fachbehörde zu befinden (Art. 10 VO Ausland), damit der Instanzenzug nicht verkürzt wird.

Deshalb ist die Sache zur **Klärung des Sachverhalts** (insbesondere der oben genannten Fragen) und **Prüfung der materiellen Voraussetzungen** für die Anerkennung der Berufsqualifikationen gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 11 der Richtlinie 2005/36 EG und Art. 4 VO Ausland **an die Vorinstanz zurückzuweisen**.

**8.** Aufgrund der entstandenen Verzögerung wird die Vorinstanz zudem ersucht, das vorliegende Anerkennungsgesuch ausserhalb der Reihe umgehend zu bearbeiten.

**9.** Die **Verfahrenskosten** werden auf CHF 1'500 festgesetzt und sind dem teilweise obsiegenden Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

Es wird **eine Parteientschädigung** von CHF 2'500 ausgerichtet, zumal die Beschwerde teilweise gutgeheissen wird (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V. m. Art. 14 Abs. 2 VGKE, SR 173.320.2).

### **C. Rechtsspruch**

- 1.** Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, der Entscheid der Prüfungskommission vom 8. Februar 2018 aufgehoben und die Sache zur Prüfung der materiellen Anerkennungsvoraussetzungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
- 2.** Die Verfahrenskosten werden auf CHF 1'500 festgesetzt und dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
- 3.** Es wird eine Parteientschädigung von CHF 2'500 ausgerichtet.
- 4.** Der vorliegende Entscheid wird der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer mit eingeschriebener Post eröffnet.
- 5.** Rechtsmittelbelehrung: Dieser Entscheid kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne (Schweizerisches Bundesgericht, 1000 Lausanne 14) angefochten werden. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten (Art. 42 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz / BGG, SR 173.110). Die Beschwerdeschrift muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingehen oder zu dessen Händen der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 48 BGG).

Bern, den 2. Dezember 2019

Für die Rekurskommission

Aepli

Theiler