

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

Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern

Verfahren C 3-2020

ENTSCHEID VOM 24. AUGUST 2021

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

in Sachen

Herrn P...

vertreten durch RA lic. iur. Philipp do Canto, Buckhauserstrasse 1, 8048 Zürich

Beschwerdeführer

gegen

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

Beschwerdegegnerin

betreffend Beschluss vom 21. Januar 2020

(Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation)

A. Sachverhalt

1. Mit Gesuch vom 7. Mai 2019 beantragt Herr P... die Anerkennung seiner ausländischen Berufsqualifikation in der Schweiz. Er belegt:

1. seine Ausbildung als **dipl. Physiotherapeut FH** (Beschwerdebeilagen 4 und 5),
2. Teilnahmebescheinigungen der Schule für klassische osteopatische Medizin Zurzach **SKOM** mit Abschlusszertifikat über 1350 Unterrichtsstunden vom 20. Februar 2009 (Beschwerdebeilagen 6 und 7) sowie ein Zusatzjahr über 127,5h.
3. einen **Bachelor und Master of Science in Kinderosteopathie** über insgesamt 300 ECTS der Dresden International University **DIU**, Weiterbildungsuniversität der TU Dresden (Beschwerdebeilagen 8.1-8.4).
4. Er führt seit Februar 2009 eine **osteopathische Sprechstunde im Kinderspital** St. Gallen (Beschwerdebeilage 11)
5. Von 2004-20015 hat er in Herisau (AR) eine **Berufsausübungsbewilligung als Physiotherapeut**, worunter das Amt für Gesundheit des Kantons Appenzell Ausserrhoden seit dem Abschluss 2009 auch Osteopathie subsumiert und trotz fehlender expliziter Berufsausübungsbewilligung für Osteopathie diese Tätigkeit nicht untersagt.
6. Seit 2013 ist er Inhaber einer spezialisierten **Praxis für Kinderosteopathie** Horn (TG).

2. Mit Beschluss vom 21. Januar 2020 hat die Interkantonalen Prüfungskommission in Osteopathie (nachfolgend **Prüfungskommission** oder **Vorinstanz**) seinen Anerkennungsantrag abgelehnt, u.a. weil es sich bei der Kinderosteopathie um eine Spezialisierung und nicht eine Grundausbildung in Osteopathie handle. Erstere sei als Weiterbildung zu qualifizieren und die fünfjährige Ausbildung (5'500 Ausbildungsstunden) gemäss Reglement sei damit nicht erfüllt. Die Erfahrung in der Schweiz falle mangels "rechtlicher Berufsausübungsbewilligung" ausser Betracht. Auf die weitere Begründung wird soweit entscheidrelevant in den Erwägungen eingegangen.

3. In der gegen diesen Beschluss erhobenen Beschwerde vom 20. Februar 2020 wird beantragt, der Beschluss vom 21. Januar 2020 sei aufzuheben und die Ausbildungsabschlüsse in Osteopathie ohne weitere Vorbehalte und Ausgleichsmassnahmen als gleichwertig anzuerkennen; eventuell sei die Sache zu vertiefter Prüfung der Gleichwertigkeit an die Vorinstanz zurückzuweisen (unter Kosten- und Entschädigungsfolge). Auf die Begründung wird soweit entscheidrelevant in den Erwägungen eingegangen.

4. Innert verlängerter Frist nimmt die Prüfungskommission am 2. Juni 2020 Stellung und hält vollumfänglich an ihrem Beschluss vom 21. Januar 2020 fest. Sie erläutert, inwiefern die formellen Anerkennungs Voraussetzungen nicht erfüllt seien und hält fest, dass sie dennoch eine materielle Gleichwertigkeitsprüfung vorgenommen habe.

5. Am 11. August 2021 ist die Antwort aus Dresden eingegangen, wonach die **Osteopathie dort nicht als reglementierter Beruf im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG gilt**.

6. Mit Replik vom 27. Juli 2020 erläutert der Beschwerdeführer nochmals seine Anträge und legt den "Sachstand Osteopathie" 2020 des Deutschen Bundestags vor.

7. Die Vorinstanz dupliziert mit Schreiben vom 1. September 2020 und bestreitet die Ausführungen des Beschwerdeführers.

8. Der Beschwerdeführer nimmt am 8. Oktober 2020 nochmals Stellung einerseits zur Duplik der Vorinstanz und andererseits zur ihm zur Kenntnis gebrachten Auskunft aus Sachsen vom 11. August 2020.

9. Die Vorinstanz verzichtet auf eine Stellungnahme.

10. Dem Beschwerdeführer wird trotz formeller Mängel nochmals Gelegenheit eingeräumt, die materielle Gleichwertigkeit zu belegen; er reicht am 9. Januar 2021 eine Vergleichsanalyse zwischen Fachhochschule Master HES-SO und Universitätsmaster SKOM/DIU ein.

11. Mit Stellungnahme vom 11. Februar 2021 erläutert die Vorinstanz ihre Berechnungen.

12. Innert verlängerter Frist erläutert der Beschwerdeführer am 22. März 2021 u.a. die Validierungen des Grundstudiums und legt eine Bestätigung der DIU bei. Demnach wurde von den in der Schweiz erbrachten Leistungen 118 ECTS angerechnet und insgesamt 300 ECTS erworben.

13. Am 28. Mai hält die Vorinstanz nochmals an ihren Rechtsbegehren fest.

B. Erwägungen

1. Die Beschwerde gegen den Beschluss der Prüfungskommission vom 21. Januar 2020 ist am 21. Februar 2020 bei der Rekurskommission EDK/GDK eingegangen. 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. November 2012 (**VO Ausland**) geltenden Frist von 30 Tagen bei der gegen Verfügungen der Prüfungskommission zuständigen Stelle eingereicht. Die Beschwerde erfüllt auch die weiteren formellen Voraussetzungen, die sich aus dem Reglement ergeben. Somit wird auf die Beschwerde eingetreten.

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, wie hier, 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. BGE 105 Ib 399, BGE 2A.201/2005).

3. Der Beschwerdeführer ist Schweizer, hat in der Schweiz Wohnsitz und ist damit nach Art. 3 Abs. 1 VO Ausland antragsberechtigt.

4. Die vorliegend beantragte Anerkennung einer ausländischen Berufsqualifikation 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).

Das am 1. Februar 2020 in Kraft getretene Gesundheitsberufegesetz (SR 811.21) ist vorliegend nicht relevant, da der Sachverhalt nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht (der VO Ausland und dem Reglement) zu beurteilen ist (BGE 2C_399/2018, Erw. 3.3 und BGE 2C_422/2020, Erw. 5.2).

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 (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Richtlinie), 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. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie EG/2005/36 regelt die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass der fragliche **Beruf im Ausstellerstaat reglementiert ist**. Vorliegend ist strittig, ob die Osteopathie in Deutschland als reglementierter Beruf gilt (Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 lit. a Richtlinie 2005/35/EG).

Nach Praxis der Prüfungskommission, ihrer Stellungnahme vom 2. Juni 2020 sowie der **EU-Datenbank der reglementierten Berufe** (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage>) ist die Osteopathie in Deutschland kein reglementierter Beruf. Bisher sind in Deutschland bisher weder der Beruf des Osteopathen noch dessen Ausbildung gesetzlich geregelt. Mit Ausnahme einer hessischen Regelung, die Ende 2018 ausser Kraft getreten ist, hat auch keines der Bundesländer die Osteopathie als selbständigen Beruf anerkannt. Demgegenüber müssten in der Schweiz auch Ärzte, Physiotherapeuten und Heilpraktiker die Zulassungsvoraussetzungen nach Art. 11 des Reglements erfüllen und die interkantonale Prüfung erfolgreich ablegen.

Ob im Diploland ein direkter Berufszugang besteht, beurteilt sich nach den dort geltenden innerstaatlichen Regeln (vgl. auch Frédéric Berthoud, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Dossiers de droit européen 30, Genève-Zürich-Bâle 2016, Seite 37f.). Diese **Frage ist somit nach deutschem Recht zu beurteilen**, womit sich eine vertiefte Auseinandersetzung mit den diesbezüglichen Erläuterungen des Beschwerdeführers erübrigt.

Nach Auskunft des sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 11. August 2020 gilt die Osteopathie nicht als reglementierter Beruf im Sinne der Richtlinie EG/2005/36 (Art. 3 Abs. 1 lit. a).

In seiner Stellungnahme vom 8. Oktober 2020, Ziff. 5, schliesst sich der Beschwerdeführer dem nicht an, wie er in den vorderen Eingaben ausführlich begründet hat; doch bestätigt auch der von ihm mit der Replik eingereichte Sachstand Osteopathie der wissenschaftlichen Dienste des deutschen Bundestags diese Auskunft.

Die amtliche Auskunft einer zuständigen ausländischen Behörde ist für die Rekurskommission verbindlich (vgl. auch die Entscheide der Rekurskommission in den Verfahren B1-2017 E. 4 und B6-2018 E4.1.). **Somit gilt die Osteopathie nicht als reglementierter Beruf im Sinne der Richtlinie EG/2005/36 (Art. 3 Abs. 1 lit. a).**

6. Bei fehlender Reglementierung im Ausstellerstaat (vorliegend Deutschland; ebenso Entscheid C1-2017 für Belgien und Österreich) wird nach **Art. 13 Abs. 2 der RL 2005/36/EG** für die Anerkennung der Berufsqualifikation explizit verlangt, dass der Beschwerdeführer dort den Beruf im Umfang von zwei Jahren zu 100% ausgeübt hätte, was er nicht behauptet.

Damit scheidet die beantragte Anerkennung grundsätzlich aus formellen Gründen. Denn es sind für die **Anerkennung** der Befähigungs- und Ausbildungsnachweise aus einem Staat, der den Beruf **nicht reglementiert**, nach Kapitel I der RL 2005/36/EG und Art. 3 f. VO Ausland folgende **vier Voraussetzungen kumulativ** zu erfüllen (siehe auch Astrid Epiney, Zur Diplomanerkennung im Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, in: Jusletter 15. März 2021, S. 34):

1. Art. 13 Abs. 2 Richtlinie: „Die Aufnahme und die Ausübung eines Berufs gemäss Absatz 1 müssen dem Antragsteller ebenfalls gestattet werden, wenn er diesen Beruf vollzeitlich zwei Jahre lang in den vorhergehenden zehn Jahren in einem anderen

Mitgliedstaat, der diesen Beruf nicht reglementiert, ausgeübt hat, sofern er im Besitz eines oder mehrerer Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise ist.“

2. Das Diplom, um dessen Anerkennung ersucht wird, wurde von einer staatlichen Behörde ausgestellt (Art. 3 Abs. 1 Bst. d i.V. m. Art. 13 Absatz 2 Bst. a Richtlinie).
3. Die Berufsqualifikation, die durch die Ausstellung des Diploms validiert wurde, ist äquivalent zu jener, welche in der Schweiz von den Inländern verlangt wird (Art. 13 Absatz 2 Bst. b Richtlinie).
4. Die Berufsqualifikation muss bescheinigen, dass der Inhaber auf die Ausübung des betreffenden Berufs vorbereitet wurde (Art. 13 Abs. 2 Bst. c Richtlinie).

Die VO Ausland übernimmt diese Bedingungen in ihren formellen und materiellen Anerkennungsvoraussetzungen nach Artikeln 3 und 4.

6.1. Die Praxis im Mitgliedstaat Deutschland, der diesen Beruf nicht reglementiert, wird für eine Anerkennung **formell klar vorausgesetzt**, siehe auch ausführliches Zitat von Erwägung 11 der Richtlinie in Ziff. 4 der Stellungnahme der Vorinstanz vom 2. Juni 2020.

Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, den Beruf der Osteopathie in Deutschland ausgeübt zu haben. Stattdessen hat er in der Schweiz praktiziert. Das Amt für Gesundheit des Kantons Appenzell Ausserrhoden bestätigt am 30. März 2020 rückwirkend, er habe seit 2006 eine gültige Berufsausübungsbewilligung als Physiotherapeut gehabt und **ab 2009 auch als Osteopath gearbeitet**. Letzteres sei darunter subsumiert worden. Das Amt für Gesundheit habe von dieser Tätigkeit Kenntnis gehabt und sie trotz fehlender expliziter Berufsausübungsbewilligung für die Osteopathie nicht untersagt (Beschwerdebeilage 14). Auch vom Kantonsspital St. Gallen wird bescheinigt, dass er dort seit 1. Februar 2009 eine Sprechstunde für Kinderosteopathie anbietet (Beschwerdebeilage 11).

Die Vorinstanz macht in ihrem Beschluss vom 21. Januar 2020 geltend, er sei im NAREG **als Physiotherapeut registriert** und habe auch im Kanton Thurgau keine Berufsausübungsbewilligung als Osteopath. Diese geduldete Berufspraxis könne mangels fachlicher Aufsicht durch eine Osteopathin oder einen Osteopathen mit interkantonalem Diplom weder für eine Anerkennung noch als Ausgleichsmassnahme berücksichtigt werden (siehe ausführlich Ziff. 19 der Duplik der Vorinstanz) und könne nicht wissenschaftlich-theoretische Grundlagen ausgleichen (Art. 6 Abs. 3 VO Ausland).

Demgegenüber verlangt der Beschwerdeführer in Ziff. 6 seiner Stellungnahme vom 8. Oktober 2020 die Berücksichtigung der Praxismodule in Deutschland und erläutert in Ziff. 7, der Empfängerstaat habe erst im Verlauf der Berufspraxis des Beschwerdeführers begonnen, den Beruf zu reglementieren, womit die Berufsjahre in der Schweiz wie Berufsjahre in einem anderen Mitgliedstaat zu behandeln seien.

Dieser Argumentation kann die Rekurskommission nicht folgen: **Praktika** sind nicht mit Berufsausübung nach Abschluss der Ausbildung gleichzusetzen, sondern **gehören nach Art. 11 Abs. 2 Bst. c des Reglements zur Ausbildung**.

Zudem ist das einschlägige Reglement bereits am 1. Januar 2007 in Kraft getreten, der Beruf des Osteopathen war somit in der Schweiz 2009 längst reglementiert. Es oblag dem Beschwerdeführer, sich über die geltenden Rechtsgrundlagen zu informieren. **Er hätte nach Ausbildungsabschluss 2009 die insbesondere in Art. 11 des Reglements statuierten Mindestgrundsätze erfüllen müssen, um das interkantonale Diplom als Osteopath zu erlangen**. Für Absolvierende der SKOM gab es damals in Bellemont sur Lausanne ein entsprechendes Ergänzungsstudium und für Physiotherapeuten mit aufbauendem Osteopathiestudium von mindestens 1800 Unterrichtsstunden eine praktische Prüfung bis 31. Dezember 2012 (Art. 25 Abs. 2 Bst. b Reglement).

Die nun erst 10 Jahre später beantragte Anerkennung nach Richtlinie und VO Ausland scheidet somit grundsätzlich am formellen Erfordernis der Berufserfahrung in Deutschland.

Dennoch prüft die Rekurskommission ausnahmsweise aufgrund der äusserst speziellen Umstände dieses Einzelfalls auch die materiellen Voraussetzungen. Hätte der Beschwerdeführer tatsächlich zwei Jahre in Deutschland praktiziert, ist mangels Reglementierung nicht von fundierterer Qualitätskontrolle auszugehen als während über zehnjähriger Berufsausübung in einem Schweizer Kantonsspital mit Critical Incidence System und fachlichen Kolloquien. Ziel der Reglementierung ist der Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Nachdem die Gesundheitsbehörden verschiedener Kantone offenbar langjährige Praxis als Kinderosteopath geduldet haben, wäre es stossend, sich nicht zumindest ein **materielles Gesamtbild** des Anerkennungsantrags zu verschaffen:

6.2. 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“**.

Das Bundesgericht hat die Frage der Staatlichkeit mit Urteil vom 25. Februar 2019 (2C_662/2018, 2C_663/2018) bereits geklärt: Nach Erwägung 3.3.1 ff. des Urteils bezeichnet der Begriff „zuständige Behörde“ nach Art. 3 Abs. 1 Bst. d der Richtlinie 2005/36/EG 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 2005/36/EG so auszulegen, dass nicht nur durch staatliche Behörden, sondern auch durch vom Staat bezeichnete Behörden oder Stellen, Ausbildungsnachweise und andere Dokumente ausstellen können.

Es wird durch die Akkreditierung der Studiengänge (Beschwerdebeilagen 9 und 12) belegt, dass die **DIU staatlich befugt** war, die in Frage stehenden Diplome auszustellen. **In diesem Sinne wurden die Diplome, um deren Anerkennung ersucht wird, von einer „staatlichen Behörde“ ausgestellt.**

6.3. Weiter müsste die **materielle Gleichwertigkeit** gegeben sein: Die Berufsqualifikation, die durch die Ausstellung des Diploms validiert wurde, ist dann äquivalent zu jener, welche in der Schweiz von den Inländern verlangt wird (Art. 13 Absatz 2 Bst. b Richtlinie), wenn die Voraussetzungen von **Art. 3, 11 des Reglements bzw. des Lernzielkatalogs (Art. 19) erfüllt sind**.

Der Beschwerdeführer verkennt in seinen Ausführungen zur gegenseitigen Anerkennung von Hochschuldiplomen (Ziff. 5 seiner Beschwerde), dass für die Zulassung zu einem in der Schweiz reglementierten Beruf mangels Harmonisierung in der EU sämtliche, der zur Zeit der Gesuchseinreichung geltenden **Vorgaben unseres Reglements nachzuweisen sind** (Art. 2 Abs. 1 VO Ausland).

Die Schweiz kann als Aufnahmestaats mangels unionsrechtlich festgelegter Mindestharmonisierungsvorschriften der Ausbildung die Qualifikationen des Antragstellers 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 Anerkennungsvoraussetzungen nach Art. 13 Abs. 2 Bst. b der Richtlinie sind für die Schweiz in Art. 4 VO Ausland i.V. m. Art. 11 des Reglements umgesetzt worden.

Die Vorinstanz hat die materielle Prüfung bereits vorgenommen (Ziff. 7 ihrer Stellungnahme vom 2. Juni 2020) und ist zum Ergebnis gelangt, dass lediglich eine **Weiterbildung und keine Grundausbildung in Osteopathie** vorgelegt wird.

Vom Inhalt und Tätigkeitsbereich her wurden sowohl der Bachelor- als auch der Mastertitel der DIU unbestrittenermassen in **Kinderosteopathie** vergeben. Gemäss Beschwerdebeilage 9 handelt es sich beim Studiengang «Kinderosteopathie, Master of Science» um einen «weiterführenden Studientyp», der **«Kenntnisse der Osteopathie und wissenschaftliche**

Grundlagen im Bereich der Kinderosteopathie vertieft», bzw. um eine «**Spezialisierung, auf die Zielgruppe von Neugeborenen, Kleinkindern und Kindern**». Damit fokussieren sowohl die Grundlagefächer als auch die Klinik auf diese **Spezialisierung für Kinder** und setzen die Grundausbildung voraus. Diese wurde jedoch in der Schweiz absolviert und fällt somit grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich der VO Ausland und der Richtlinie bzw. genügt sie nicht unseren Anforderungen wie sogleich erläutert wird.

Selbst wenn man gemäss der Praxis vor 2012 für den Abschluss in **Physiotherapie 120-150 ECTS** anrechnen würde, was aufgrund des Zeitablaufs der Übergangsbestimmung nicht mehr möglich ist, waren auf einem anerkannten Physiotherapiediplom aufbauend **mindestens 1800 Unterrichtsstunden** in Osteopathie gefordert (Art. 25 Abs. 3 Bst. b des Reglements). Die 1350 Unterrichtsstunden der **SKOM** und das Zusatzjahr über 127,5 Stunden (das wären umgerechnet **49-59 ECTS**) **liegen somit deutlich unter den Anforderungen**.

Für den **spezialisierten Bereich der Kinderosteopathie** bescheinigt der Leiter Studienorganisation am 19. März 2021 (Beilage 16) die akademischen Grade «Bachelor of Science» und «Master of Science» mit **300 ECTS**, wovon 118 ECTS aus in der Schweiz erbrachten Vorleistungen angerechnet wurden. Zwar will die Vorinstanz nur die benoteten Leistungen anrechnen, doch anerkennt die Rekurskommission aufgrund des Bologna-Systems in akademischer Hinsicht diese Titel und ECTS.

Im Gegensatz zum Entscheid der Rekurskommission vom 18. Dezember 2019 (C1-2018) der ein «établissement franchisé» in Grossbritannien, das die Ausbildung und Berufsausübung der Osteopathie reglementiert, betraf, liegt in casu nicht ein Studium im Auftrag und unter direkter Aufsicht mittels akademischen Standards, eigenen Experten und entsprechenden Qualitätsstandards eines Staats, der die Osteopathie reglementiert, vor. Belegt wird eine **Spezialisierung in Kinderosteopathie** in einem **Staat, der die Osteopathie nicht reglementiert**.

Dass die dortige Universität für die Zulassung zum Studiengang von einer soliden Grundausbildung ausging, vermag mangels Reglementierung nicht deren Gleichwertigkeit zu Art. 11 unseres Reglements zu bescheinigen. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, nach der Grundausbildung an der SKOM ein eigens dafür konzipiertes Aufbaustudium in Osteopathie über 1800 Stunden oder eine entsprechende Ergänzung sowie eine Ergänzungsprüfung absolviert zu haben (siehe Ziff. 6.1. oben). Dass insgesamt eine materiell gleichwertige Grundausbildung in Osteopathie nach Art. 11 des Reglements absolviert wurde, ist trotz **Vergleichsanalyse** (siehe Eingabe vom 8. Januar 2021) nicht erstellt, auch wenn ein Teil der Module zur allgemeinen Grundausbildung gehören mag. Dass die SKOM 258 ECTS umfasse (Ziff. 6 der Stellungnahme vom 8. Januar 2021), widerspricht jedenfalls der Berechnung der Rekurskommission von 49- 59 ECTS.

Die Vorinstanz begründet dies in Ziff. 7 ihrer Stellungnahme vom 11. Februar 2021 insbesondere mit **Mängeln in Diagnostik sowie fehlenden zentralen Grundlagefächern wie, Anatomie und Humanbiologie**. Auch wenn der Masterlehrgang nicht ausschliesslich Materie einer Weiterbildung behandle, seien **die Grundlagefächer sehr knapp gehalten und damit nicht als gleichwertig zu beurteilen**.

Die vom Beschwerdeführer genannten Übergangsbestimmungen galten **bis 31. Dezember 2012**. Und auch damals hatte die allenfalls erlangte **Kompetenz durch das Bestehen des zweiten Teils der interkantonalen Prüfung belegt zu werden** (Art. 25 Reglement).

6.4. Die vorgelegten Diplome müssen die Vorbereitung auf die Ausübung des Berufs der Osteopathie bescheinigen (Art. 13 Abs. 2 Bst. c Richtlinie). Die Rekurskommission hat zur Kenntnis genommen, dass der Beschwerdeführer **im spezialisierten Bereich der Kinderosteopathie langjährige Praxis in der Schweiz ausweist**, was nie zu Beanstandungen geführt habe.

In der Schweiz war zur Erlangung des interkantonalen Diploms nach Art. 2 Abs. 1 des Reglements ein **Praktikum im Umfang von mindestens zwei Jahren unter fachlicher Auf-**

sicht eines Osteopathen mit interkantonalem Diplom zu absolvieren (Art. 11 Abs. 2 Bst. c des Reglements).

Zwar hat das Bundesgericht am 5. Januar 2021 (2C_422/2020) entschieden, die Berufspraxis nach **Art. 5 Abs. 4 Verordnung Ausland** sei in der Regel unter Aufsicht eines Osteopathen mit interkantonalem Diplom zu erwerben und dies sei nur ein Indikator guter Qualität. Weitere Berufserfahrung sei **in Betracht zu ziehen, die für die Berufsausübung sinnvoll** sei. Doch wird in casu vorwiegend Berufserfahrung als Kinderosteopath geltend gemacht, die für eine Anerkennung als Osteopath nicht einschlägig und mangels Berufsausübungsbevollmächtigung oder Praxis unter Aufsicht eines GDK-anerkannten Osteopathen auch nicht in Betracht gezogen wird (siehe nachfolgend).

7. Zusammenfassend scheidet die Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation bereits an den formellen Voraussetzungen nach Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie. Zudem kann nicht aufgrund einer ausgewiesenen Spezialisierung in Kinderosteopathie eine Gleichwertigkeit zur Grundausbildung nach Art. 11 des Reglements bescheinigt werden.

Auch der **Eventualantrag**, die Sache zwecks vertiefter Prüfung der Gleichwertigkeit an die Vorinstanz zurück zu weisen, macht aufgrund der formellen Mängel und der bereits erfolgten materiellen Prüfung durch die Vorinstanz sowie des umfangreichen Schriftenwechsels kaum Sinn. Die Vorinstanz hält mehrfach unmissverständlich an ihrem begründeten Standpunkt fest und die Rekurskommission hat den Sachverhalt ebenfalls mit voller Kognition geprüft. Die materiellen Anerkennungsvoraussetzungen nach Kapitel I der Richtlinie und Art. 3f. VO Ausland sind **kumulativ** zu erfüllen.

Die beantragte Anerkennung ohne Ausgleichsmassnahmen ist abzuweisen.

8. Allenfalls könnte aufgrund der einschlägigen Urteile des EuGH eine **partielle Anerkennung** in Frage kommen, falls drei Bedingungen gegeben wären (siehe Nina Gammenthaler, Diplomanerkennung und Freizügigkeit, Zürich, Schulthess 2010, Kapitel 2, Ziffer 1.4 mit zitierten Urteilen des EuGH):

8.1. Die Tätigkeit als Kinderosteopath müsste objektiv vom Beruf der Osteopathie in der Schweiz getrennt werden können. Dies steht u.E. aufgrund der Grundausbildung als Erstversorgende mit aufbauender Spezialisierung für Kinder ausser Frage.

8.2. Die Unterschiede zwischen den Tätigkeiten müssten so erheblich sein, dass allfällige Ausgleichsmassnahmen quasi einer vollständigen Ausbildung in Osteopathie gleichkommen.

8.3. Drittens müsste diese Teilanerkennung vom Antragsteller ausdrücklich beantragt werden. In der Beschwerde vom 20. Februar 2020 wird beantragt: *"Es seien die Ausbildungsabschlüsse des Beschwerdeführers in Osteopathie ohne weitere Vorbehalte und Ausgleichsmassnahmen als gleichwertig zu anerkennen; eventuell sei die Sache zu vertiefter Prüfung der Gleichwertigkeit an die Vorinstanz zurückzuweisen."*

Der Beschwerdeführer ist anwaltlich vertreten und beantragt die volle Anerkennung als Osteopath, womit eine Teilanerkennung nicht weiter geprüft wird.

9. Die ausländische Spezialisierung in Kinderosteopathie unterscheidet sich von der Schweizerischen Grundausbildung in Osteopathie nach Art. 11 des Reglements in Sachgebieten, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs in der Schweiz ist. **Die entsprechenden Defizite sind durch Ausgleichsmassnahmen zu beheben** (Art. 5 Abs. 1 VO Ausland).

Das Bundesgericht hat in einem Entscheid vom 5. Januar 2021 klargestellt (2C_422/220 Erw. 6.3.2), dass bei substantiellen Defiziten vor dem Verfügen von Ausgleichsmassnahmen zu prüfen ist, ob diese **durch Berufspraxis und oder Weiterbildung bereits ausgeglichen** sind (Art. 5 Abs. 3 Verordnung Ausland).

Die Berufserfahrung im spezialisierten Bereich der Kinderosteopathie vermag allerdings nicht Defizite der wissenschaftlich-theoretischen Grundlagen in Osteopathie zu füllen (Art. 6 Abs. 3 VO Ausland).

Zudem fallen in der Schweiz, welche die Osteopathie klar reglementiert, die Praxisjahre ohne die notwendigen kantonalen Berufsausübungsbevollmächtigungen ausser Betracht.

(Frédéric Berthoud, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Dossiers de droit européen 30, Genève-Zürich-Bâle 2016, Seite 311).

Im Gegensatz zum zitierten BGE 2C_422/220 war vorliegend die Osteopathie in der Schweiz längst reglementiert als der Beschwerdeführer 2009 seine Tätigkeit aufnahm. Es war seine Pflicht, sich um die notwendigen Anpassungslehrgänge und Bewilligungsvoraussetzungen zu bemühen (siehe ausführlich Ziff. 6.1. oben).

10. Die in der Schweiz verlangten Mindestgrundsätze gewährleisten sowohl die Qualität der beruflichen Fähigkeiten als auch der klinischen Erfahrung der Diplom-Inhabenden auf einheitlichem Niveau (Art. 1 Abs. 2 des Reglements). Da nicht erstellt ist, dass die Defizite der vorgelegten Ausbildungsnachweise durch Vorbildung, Berufspraxis und/oder Weiterbildung bereits ausgeglichen sind, bzw. die Tätigkeit als Kinderosteopath nicht geeignet ist, um die wissenschaftlich-theoretischen Grundlagen als Osteopath zu erlangen (Art. 6 Abs. 3 VO Ausland), hat der **Beschwerdeführer nach Art. 7 Abs. 1 VO Ausland die Wahl, einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung zu absolvieren.**

Der Beschwerdeführer soll trotz formeller Mängel und Lücken in der Grundausbildung die Chance erhalten, seine praktischen Fähigkeiten unter Beweis zu stellen und damit den Titel als GDK-anerkannter Osteopath zu erlangen.

Nach Abwägen der gesamten Umstände erachtet die Rekurskommission einen **Anpassungslehrgang von einem Jahr zu 100% oder bei Teilzeit entsprechend länger** (entsprechend einem aufbauenden strukturierten berufsbegleitenden Ausbildungsgang von mindestens 1'800h wie es nach Art. 25 Abs. 3 Bst. b des Reglements möglich war) **unter der Aufsicht und Verantwortung eines GDK-anerkannten Osteopathen oder das Absolvieren des zweiten Teils der interkantonalen Prüfung nach Art. 11 Abs. 2 des Reglements** als angemessen.

Da jedoch nach Art. 7 Abs. 2 VO Ausland in jedem Fall eine Bewertung statt findet, empfiehlt die Rekurskommission ausdrücklich das **Absolvieren des zweiten Teils der Prüfung nach Art. 11 Abs. 2 des Reglements.**

Sollte der Beschwerdeführer dennoch den Anpassungslehrgang wählen, wären die genauen Modalitäten mit der Präsidentin der Prüfungskommission zu vereinbaren:

- Bestätigung des GDK-anerkannten Ausbildners,
- Beschäftigungsgrad zur Festlegung der entsprechenden Dauer,
- Arbeitsort,
- Stellenantritt und Ende des Lehrgangs, damit die Durchführung der formellen Bewertung in die Wege geleitet werden kann.

11. Die **Verfahrenskosten** werden aufgrund des aufwändigen Schriftenwechsels auf CHF 2'500 festgesetzt und aufgrund der gewährten Ausgleichsmassnahme auf CHF 1'500 reduziert. Sie sind mit dem vom unterliegenden Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Es wird **keine Parteientschädigung** ausgerichtet, zumal die Beschwerde abgewiesen worden ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

C. Rechtsspruch

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Der Beschwerdeführer hat jedoch die Wahl zwischen folgenden Ausgleichsmassnahmen:

2.1. Bestehen des 2. Teils der interkantonalen Prüfung (Art. 11 Abs. 2 Reglement) oder
2.2. Anpassungslehrgang von einem Jahr unter der Aufsicht und Verantwortung eines GDK-anerkannten Osteopathen mit abschliessender formeller Bewertung.

3.1. Die Rekurskommission empfiehlt das **Absolvieren des zweiten Teils der Prüfung nach Art. 11 Abs. 2 des Reglements.**

3.2. Sollte der Beschwerdeführer dennoch den Anpassungslehrgang wählen, wären die genauen Modalitäten mit der Präsidentin der Prüfungskommission zu vereinbaren:

- Bestätigung des GDK-anerkannten Ausbildners,
- Beschäftigungsgrad zur Festlegung der entsprechenden Dauer,
- Arbeitsort,
- Stellenantritt und Ende des Lehrgangs, damit die Durchführung der formellen Bewertung in die Wege geleitet werden kann.

4. Die Verfahrenskosten von CHF 2'500 werden auf CHF 1'500 reduziert. Dieser Betrag wird mit dem schon geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

5. Der vorliegende Entscheid wird der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer mit eingeschriebener Post eröffnet.

6. 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).

Für die Rekurskommission

Lustenberger

Theiler