

**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 C2-2022**

**ENTSCHEID VOM 9. DEZEMBER 2022**

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

in Sachen

A.

*Beschwerdeführer*

gegen

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

*Beschwerdegegnerin*

betreffend Beschluss vom 18. Juli 2022

*(Nichtbestehen der interkantonalen Prüfung 2. Teil)*

## A. Sachverhalt

1. Herr A\_ aus Norwegen arbeitet seit 27. November 2018 als Assistenz-Osteopath in Cham und wird vom GDK-anerkannten Praxisinhaber persönlich betreut und geschult (Schreiben Praxis X\_ vom 14. März 2022).
2. Aufgrund der nicht bestandenen interkantonalen Prüfung in Osteopathie 2. Teil vom 13. November 2021 hat er mit E-Mail vom 17. März 2022 der GDK eine Rückmeldung gesandt und einige Fragen zu den Prüfungsmodalitäten gestellt. Insbesondere macht er eine Empfindlichkeit auf Hochfrequenzstrahlung (Wifi und Mobilfunkmasten) geltend und bittet deshalb die GDK, dafür zu sorgen, dass es am Prüfungsort im Juni 2022 keine Wifi-Router gibt.  
In seiner Mailantwort vom 28. März 2022 erläutert der Vizepräsident der interkantonalen Prüfungskommission in Osteopathie das im einschlägigen Reglement vorgesehene Prüfungssystem nach OSLER (Objective Structured Long Examination Record) und weitere Modalitäten der Prüfung.  
Betreffend Wifi-Router bzw. deren Abschaltung während den Prüfungen werde er mit der Veranstalterin die Möglichkeiten prüfen.
3. Gleichentags hat Herr A\_ sich zum zweiten Mal für die interkantonale Prüfung 2. Teil vom 1. Juli 2022 angemeldet.
4. Mit E-Mail vom 26. April 2022 bekräftigt Herr A\_, dass die Ausschaltung der WiFi-Router für ihn eine Notwendigkeit sei, um die Prüfung durchführen zu können und ersucht um Stillschweigen gegenüber den Expertinnen und Experten. Zudem erläutert er, wie wichtig ihm die Sicherheit seiner Patientinnen und Patienten sei und wie er sich anhand von Weiterbildungskursen weiterentwickle.
5. Mit E-Mail vom 29. Mai 2022 kommt er nochmals auf seine Qualifikationen und Erfahrungsjahre zurück und geht davon aus, alle geforderten Nachweise aus Norwegen für die Erfüllung der Kriterien für eine GDK-Zulassung vorgelegt zu haben.
6. Die interkantonale Prüfung 2. Teil hat am 1. Juli 2022 ab 10h50 an der Hochschule für Gesundheit Freiburg, Route des Arsenaux 16A, 1700 Freiburg stattgefunden.
7. Mit **Verfügung vom 18. Juli 2022** hat die Interkantonale Prüfungskommission in Osteopathie Herrn A\_ mitgeteilt, dass er die praktische Prüfung mit der Note 3,5 (Juristin: 2; CEO: 3,5, Pensionierter Mann: 5,5) nicht bestanden habe.
8. Der «Widerspruch gegen die GDK-Prüfungsentscheidung» vom 11. September 2022, ist durch RA X\_, Cham, als **«Beschwerde gegen die Verfügung vom 18.07.2022 betreffend kantonale Prüfung 2. Teil»** eingereicht worden. Es wird «namens und im Auftrag von Herrn A\_ beantragt, die Beschwerde wohlwollend zu prüfen und das Prüfungsergebnis entsprechend nach oben zu korrigieren». Mit Schreiben vom 29. September 2022 reicht der Beschwerdeführer die angefochtene Verfügung nach. Gemäss Telefonat des Präsidenten der Rekurskommission EDK/GDK vom 14. September 2022 ist der RA kein Rechtsvertreter und nimmt am Verfahren folglich in keiner Weise teil.
9. In ihrer Stellungnahme vom 11. November 2022 hält die Vorinstanz an ihrem Beschluss vom 18. Juli 2022 fest und beantragt, aufgrund nicht eingehaltener Formvorschriften sei auf die Beschwerde nicht einzutreten. Sollte wider Erwarten auf die Beschwerde eingetreten werden, sei diese ohnehin kostenfällig abzuweisen und der Beschluss der Prüfungskommission zu bestätigen, da die Modalitäten der Prüfung regulär und die Punkteverteilung korrekt waren.
10. Der Beschwerdeführer bestreitet mit Stellungnahme vom 24. November 2022 diese Darstellung und stellt im Sinne konstruktiver Kritik die gesamte Prüfung in Frage, insbesondere bezüglich seiner zweiten Station.

## B. Erwägungen

1. Die Beschwerde gegen den Beschluss der Prüfungskommission vom 18. Juli 2022 ist am 13. September 2022 bei der Rekurskommission EDK/GDK eingegangen. Mit Berücksichtigung der Gerichtsferien (zwischen 15. Juli und 15. August) ist sie damit innerhalb der nach Art. 24 des Reglements für die interkantonale Prüfung von Osteopathinnen und Osteopathen in der Schweiz vom 23.11.2006 (nachfolgend: **Reglement**) geltenden Frist von 30 Tagen bei der zuständigen Rekurskommission EDK/GDK eingegangen.

In ihrer Stellungnahme vom 11. September 2022 beantragt die Vorinstanz, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, da kein konkreter Antrag eingereicht worden sei, welcher bei Gutheissung der Beschwerde ins Dispositiv übernommen werden könnte, wie **Art. 24 Abs. 2 des Reglements** und **Art. 52 VwVG** es voraussetzen.

Aufgrund der Einreichung der Beschwerde durch einen Rechtsanwalt «namens und im Auftrag» des Beschwerdeführers, geht die Vorinstanz verständlicherweise von einer Rechtsvertretung aus.

Demgegenüber hat das Telefonat des damaligen Präsidenten der Rekurskommission, die den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären hat, ergeben, dass es sich nicht um einen Rechtsvertreter handelt. Demnach ist von einer Laienbeschwerde auszugehen, womit nach ständiger Rechtsprechung an den Antrag weniger hohe Anforderungen zu stellen sind.

Jedenfalls erhellt die Begründung unzweifelhaft einen Beschwerdewillen gegen eine aus Sicht des Beschwerdeführers zu tief ausgefallene Punktevergabe durch die Vorinstanz. Der Zusammenfassung auf S. 7 seiner Beschwerde ist zu entnehmen, dass er aufgrund seines Niveaus an Kompetenz, Bewusstsein und Reflexionsfähigkeit der Rekurskommission den **Antrag stellt, die externen Faktoren, die einen negativen Einfluss auf seine Prüfungsleistung gehabt hätten, zu berücksichtigen und seine Benotung nach oben zu korrigieren.**

Der Beschwerdeführer arbeitet in der Schweiz und ist aufgrund des abschlägigen Prüfungsentscheids zur Beschwerde legitimiert.

**Auf seine rechtzeitig an die zuständige Stelle gerichtete Beschwerde ist einzutreten.**

2. Gestützt auf **Art. 24 Abs. 4 des Reglements** 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, interkantonalem Recht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung rügen.

3. a) Soweit der Beschwerdeführer eine Anerkennung gestützt auf die Richtlinie 2005/36/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen beantragen möchte, so geht dies nicht per E-Mail. Der Beschwerdeführer macht zudem nicht geltend, in England, wo er seinen Mastertitel erworben hat, direkt zum Beruf zugelassen zu sein, womit es an einer formellen Voraussetzung für eine allfällige Diplomanerkennung fehlt. Und Norwegen hat den Beruf bisher noch nicht geregelt. Jedenfalls ist die Osteopathie in der Schweiz ein reglementierter Beruf und die ausländischen Diplome müssten von der Schweiz als Aufnahmestaat anerkannt werden, damit der Beschwerdeführer den Beruf in selbständiger Tätigkeit ausüben dürfte. Die Schweiz prüft als Aufnahmestaat mangels unionsrechtlich festgelegter Mindestharmonisierungsvorschriften der Ausbildung die Qualifikationen des Antragsstellers auch materiell auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen. Dies erfolgt durch Ausgleichsmassnahmen wie einen Eignungslehrgang (mit abschliessender Bewertung) oder der interkantonalen Prüfung.

b) Die Rekurskommission ist auch keine allgemeine Aufsichtsbehörde. Eine allfällige Beantwortung der mit Eingabe vom 22. November 2022 und in der Beschwerde gestellten Fragen

zum Prüfungsformat obliegt der Vorinstanz und die Ausgestaltung der interkantonalen Prüfung, die letztmals 2023 angeboten wird, hat sich nach dem Reglement zu richten.

**4.** Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens vor der Rekurskommission ist ausschliesslich die **Verfügung der Prüfungskommission vom 18. Juli 2022**, wonach der Beschwerdeführer die interkantonale Prüfung in Osteopathie nicht bestanden hat.

**5. a)** Nach ständiger Rechtsprechung ist es üblich und mit dem Verfassungsrecht vereinbar, dass sich die in Prüfungsangelegenheiten entscheidenden Rechtsmittelinstanzen bei der Überprüfung von Prüfungsergebnissen zurückhalten (u.a. BGE 136 I 229, E. 5.4., BGE 131 I 467 E. 3.1 und die zitierten Verweise). Sie legen sich bei der Prüfung der materiellen Elemente insofern besondere Zurückhaltung auf, als sie nur dann zum Zuge kommen, wenn sich die erstinstanzliche Behörde von **sachfremden oder offensichtlich unhaltbaren Erwägungen** hat leiten lassen, so dass ihr Entscheid verfassungsrechtlich unhaltbar und damit willkürlich erscheint (u.a. BGE 131 I 467 E. 3.1, BGE 121 I 225 E. 4b, BGE 118 Ia 488 E. 4c, BGE 106 Ia 1 E. 3c).

b) Prüfungsentscheide eignen sich naturgemäss kaum für eine gerichtliche Überprüfung, da die Beschwerdeinstanz nicht alle Bewertungsfaktoren kennt und in der Regel weder die Qualität der gesamten Prüfungen des Beschwerdeführers noch diejenige der anderen Kandidatinnen und Kandidaten beurteilen kann. Eine freie Überprüfung von Prüfungsentscheiden könnte somit zu Ungleichbehandlungen führen (BGE 106 Ia 1, Erw. 3c; VPB 2007/6, Erw. 3; VPB B-6078/2007 vom 14. April 2008, Erw. 3; VPB 65.56, Erw. 4).

c) Die Zurückhaltung in der Prüfungsbefugnis ist jedoch nur in Bezug auf die Bewertung der Prüfungsleistungen zulässig. Wenn der Beschwerdeführer hingegen die Auslegung und Anwendung gesetzlicher Vorschriften beanstandet oder Verfahrensfehler rügt, müssen die Beschwerdeinstanzen die erhobenen Rügen mit voller Kognition prüfen, ansonsten droht eine formelle Rechtsverweigerung. Eine umfassende rechtliche Prüfung ist vor allem im Hinblick auf mögliche Verfahrensfehler gerechtfertigt (BGE 136 I 229, E. 5.4.). Gemäss Bundesgericht beziehen sich Verfahrensfragen auf alle Rügen, die sich auf die Art und Weise beziehen, wie die Prüfung oder deren Bewertung abgelaufen ist (u.a. BGE 106 Ia 1, E. 3c; ATAF 2007/6 E. 3; VPB 56.16, Erw. 2.2; Rhinow / Krahenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 80, S. 257).

Die Rekursinstanzen prüfen mit voller Kognition u.a. auch Fragen der rechtlichen Voraussetzungen für die Ausstellung oder Verweigerung eines Diploms aufgrund eines Prüfungsergebnisses (VPB 1997, 61.62 II).

**6. a)** Gemäss **Art. 1 des Reglements** organisiert die GDK die interkantonale Prüfung in Osteopathie für die ganze Schweiz. Damit soll die Qualität der beruflichen Fähigkeiten und der klinischen Erfahrung der Inhabenden des interkantonalen Diploms in Osteopathie in einheitlicher Weise gewährleistet werden.

Um das interkantonale Diplom zu erhalten, ist laut Reglement eine interkantonale Prüfung abzulegen, die aus zwei Teilen besteht. Der erste, theoretische Teil soll sicherstellen, dass die Kandidierenden über die naturwissenschaftlichen Kenntnisse und die medizinischen Grundlagen verfügen, die für den klinischen Teil der Ausbildung erforderlich sind. Der zweite, theoretische und praktische Teil dient hauptsächlich dazu, die **klinischen und praktischen Fähigkeiten** der Kandidierenden zu prüfen (**Art. 10 des Reglements**). Wer die interkantonale Prüfung besteht, erhält ein interkantonales Diplom, das auf Antrag der Prüfungskommission von der GDK ausgestellt wird. Die Inhabenden dieses Diploms sind berechtigt, den geschützten Titel "Osteopath" zu führen und sind berechtigt, diesen mit dem Zusatz "Inhaber des schweizerisch anerkannten Diploms" zu ergänzen (**Art. 2 des Reglements**).

b) Gemäss **Art. 15 des Reglements** umfasst die praktische Prüfung die Beherrschung der klinischen Verfahren (lit. a), die Fähigkeit, klinische Situationen zu beurteilen (lit. b), prakti-

sche Demonstrationen (lit. c) (Abs. 1). In der praktischen Prüfung muss der Kandidat eine vollständige Konsultation durchführen, die sowohl das diagnostische als auch das therapeutische Vorgehen umfasst, und dabei zeigen, dass er über die **Kompetenzen verfügt, die in Artikel 3 festgehalten und im Fächer- und Lernzielkatalog spezifiziert sind** (Abs. 2).

7. Der Beschwerdeführer erhebt folgende Rügen:

- a) Aufgrund der Wifi-Strahlung seien Konzentrationsstörungen eingetreten, die es ihm verunmöglicht hätten, seine volle Leistung zu zeigen.
- b) Er habe in verschiedenen Stationen zu wenige Punkte erhalten und die Beurteilung durch die Experten entspreche nicht seinen Fähigkeiten.
- c) Die Auswahl und das Verhalten der Simulationspatientin bei der Station „Juristin“ sei nicht angebracht gewesen.
- d) Auch ein Embolie-Patient würde nicht in die Osteopathie kommen und entspreche nicht seinem Praxis-Alltag.

8. a) Betr. Wifi-Strahlung hat im Vorfeld zur Prüfung ein Mailwechsel mit dem Vizepräsidenten der Prüfungskommission stattgefunden. Es kann offenbleiben, ob eine Beeinträchtigung nach Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) vorliegt, da der Beschwerdeführer weder ein ärztliches Zeugnis eingereicht hätte, noch die Vorinstanz nicht die per E-Mail beantragten Schritte, den WiFi-Router während der Prüfung auszuschalten, verweigert hätte. Die Vorinstanz bestätigt in ihrer Stellungnahme vom 11. November 2022, **in sämtlichen Prüfungsräumen habe es keine aktiven Wifi-Router gegeben**. *„Jedoch hatte es aufgrund der Gebäudekonzeption in allen Prüfungsräumen WiFi-Signale. Die Prüfungen wurden allerdings in den Räumen mit der tiefsten WiFi-Strahlung durchgeführt und somit genügend Rücksicht genommen.“*

Soweit es im modernen Gebäude mit elektronischer Türschliessung und Sicherheitssystem technisch möglich war, wurde dem informellen Gesuch auch ohne ärztliche Bescheinigung stattgegeben und alle angemessenen Massnahmen getroffen, indem die Prüfung im Untergeschoss ohne aktives WiFi durchgeführt wurde. Wenn eine vollständige Vermeidung von WiFi-Strahlung aufgrund der Gebäudekonzeption bedauerlicherweise nicht möglich war, kann der Beschwerdeführer daraus jedenfalls nicht ableiten, dass er in der Prüfungssituation ohne diese Signale eine genügende Leistung gezeigt hätte.

b) Aufgrund der oben erwähnten Zurückhaltung, die die Rekurskommission sich bezüglich Benotung auferlegt, kann lediglich festgehalten werden, dass die Experten in dieser standardisierten Prüfung einen **marginalen Entscheidungsspielraum** haben und in den Protokollen keine Anzeichen einer willkürlichen Bewertung ersichtlich sind. Zudem würde selbst die beantragte Erhöhung der Punktezahl nicht zu einer genügenden Note führen.

c) Was die Auswahl der Schauspielerin betrifft, die offenkundig Angst hatte, handelt es sich um eine für alle Beteiligten unangenehme Nebenerscheinung der Pandemie, mit der alle Gesundheitsfachpersonen und auch alle Kandidierenden professionell umgehen mussten.

d) Beim Embolie-Patienten ging es darum, den Red Flag zu benennen. Doch räumt der Beschwerdeführer selber ein, dass diese Station mit „nicht bestanden“ benotet würde, selbst wenn man Fehler in der Benotung fände.

Zunächst sei daran erinnert, dass es sich bei "red flags" (rote Flaggen) um allgemeine oder spezifische Warnzeichen handelt. Sie weisen auf Krankheitsbilder hin, die absolute Kontraindikationen für eine sofortige osteopathische Behandlung darstellen und eine Behandlung durch einen (Fach-)Arzt erfordern. Sobald jedoch eine medizinische Diagnose gestellt wurde und der Patient medizinisch versorgt ist, kann der Osteopath seine Behandlung an die medizinische Behandlung anpassen. Die "orange flags" sind Warnzeichen, die für eine bestimmte anatomische Region spezifisch sind. Sie weisen auf Pathologien hin, die Kontraindikationen

für eine sofortige osteopathische Behandlung darstellen. Die osteopathische Behandlung kann jedoch parallel und/oder in Zusammenarbeit mit einem (Fach-)Arzt erfolgen. Die osteopathische Behandlung hängt davon ab, wie sich diese "Warnzeichen" im Laufe der Zeit entwickeln". Diese Definitionen stammen aus dem Leitfaden für Kontraindikationen, der vom gestützt auf Art. 15 Abs. 2 des Reglements erstellt wurde. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Kompetenz, **die Grenzen der osteopathischen Behandlung wiederzuerkennen und zu respektieren**, ausdrücklich zu den Kompetenzen gehört, die von Personen erwartet werden, die über ein schweizerisch anerkanntes Diplom verfügen, das bei Bestehen dieser Prüfung verliehen wird (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. g des Reglements). Der in Art. 3 Abs. 4 und Art. 15 Abs. 2 des Reglements erwähnte Katalog der Fächer und Lernziele nennt zudem als eine der Schlüsselkompetenzen des Osteopathen, dass dieser **die Kontraindikationen für bestimmte osteopathische Techniken oder die osteopathische Behandlung** kennen muss (vgl. Katalog der Fächer und Lernziele der interkantonalen Prüfung für Osteopathen, verabschiedet vom Vorstand der GDK am 25. Januar 2007, S. 13, Bst. k Ziff. 8). Art. 15 Abs. 3 des Reglements legt seinerseits fest, dass der Beschwerdeführer während der praktischen Prüfung darlegen muss, warum die osteopathische Behandlung begonnen oder im Gegenteil abgelehnt werden soll.

Insofern ist auch nicht zu beanstanden, dass geprüft wird, ob ein Kandidat einen Patienten mit einer "red flag" behandeln würde. Die interkantonale Prüfung bezweckt nach **Art. 1 Abs. 2 des Reglements**, die Gewährleistung der Qualität der beruflichen Fähigkeiten und der klinischen Erfahrung der Inhabenden des interkanonalen Diploms auf einheitlichen Niveau.

**11.** Die Rekurskommission stellt zusammenfassend gestützt auf **Art. 21 Abs. 3 des Reglements** klar, dass **alle drei Stationen mit genügend bewertet werden müssten**, um die Prüfung zu bestehen. Selbst die beantragten 5 Zusatzpunkte würden nicht zu einer genügenden Benotung führen.

Weder hat die Prüfungskommission sich von sachfremden oder offensichtlich unhaltbaren Überlegungen leiten lassen, noch sind Verfahrensfehler in der Art und Weise, wie die Prüfung oder deren Bewertung abgelaufen ist, festzustellen, zumal das Reglement umgesetzt worden ist. **Aus all diesen Erwägungen muss die Beschwerde abgewiesen werden.**

**12.** Die **Verfahrenskosten** werden auf CHF 1'500 festgesetzt und dem bereits geleisteten Kostenvorschuss entnommen. 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 Entscheid der Prüfungskommission vom 18. Juli 2022 wird vollumfänglich bestätigt.
3. Die Verfahrenskosten werden auf CHF 1'500 festgesetzt und dem bereits geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet, zumal die Beschwerde abgewiesen worden ist.
4. Der vorliegende Entscheid wird dem Beschwerdeführer mit eingeschriebener Post und der Vorinstanz schriftlich eröffnet.

Für die Rekurskommission

Lustenberger

Theiler

**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).