



Urteil vom 11. November 2022

Besetzung

Richter Daniel Willisegger (Vorsitz),
Richterin Eva Schneeberger, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Astrid Hirzel.

Parteien

B. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung eines ausländischen Bildungsabschlusses,
Eignungsprüfung (Osteopath; Grossbritannien).

Sachverhalt:**A.**

Mit ausgefülltem Formular vom 3. April 2020 ersuchte B. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Schweizerischen Roten Kreuz (SRK; nachfolgend: Vorinstanz) um Anerkennung seines in England erworbenen Ausbildungsabschlusses als Master of Osteopathy vom 18. Juli 2017 in der Schweiz.

A.a Mit E-Mail vom 25. Mai 2020 erklärte die Vorinstanz gegenüber dem Beschwerdeführer, dass Ausgleichsmassnahmen – sollten solche erforderlich sein – zurzeit nur in Form einer Eignungsprüfung durchgeführt würden. Wenn der Beschwerdeführer das Anerkennungsverfahren fortsetzen möchte, sei das beiliegende Formular mit der Information zu den Ausgleichsmassnahmen in der Osteopathie unterzeichnet zurückzusenden. Sollte er sich entscheiden, das Anerkennungsverfahren unter diesen Bedingungen nicht fortzusetzen, erwarte man eine entsprechende schriftliche Mitteilung.

A.b Mit E-Mail vom gleichen Tag stellte der Beschwerdeführer der Vorinstanz das unterzeichnete Formular zu und erklärte, seiner Ansicht nach sei er genügend qualifiziert, um eine Anerkennung ohne Ausgleichsmassnahmen zu erhalten. Die Vorinstanz bestätigte mit E-Mail vom 26. Mai 2020 den Erhalt des unterzeichneten Formulars, erklärte, dass sein Dossier nun komplett sei und stellte den Entscheid auf einen späteren Zeitpunkt in Aussicht.

A.c Mit Teilentscheid vom 15. Oktober 2020 verfügte die Vorinstanz, dass der Beschwerdeführer eine Ausgleichsmassnahme absolvieren müsse, damit die Anerkennung als Osteopath (Niveau Master - Fachhochschule) vorgenommen werden könne (Dispositiv-Ziff. 1). Die Ausgleichsmassnahme sei in Form einer Eignungsprüfung zu absolvieren (Dispositiv-Ziff. 2). Der Teilentscheid blieb unangefochten.

A.d Mit ausgefülltem Formular vom 5. November 2020 (eingegangen am 13. November 2020) meldete sich der Beschwerdeführer für die Eignungsprüfung an.

A.e Mit E-Mail vom 8. Januar 2021 informierte der Geschäftsführer des Schweizerischen Verbands der Osteopathen SVO-FSO den Beschwerdeführer über Inhalt und Ablauf der Eignungsprüfung.

A.f Der Beschwerdeführer bestand den ersten schriftlichen Teil der Eignungsprüfung (wissenschaftliche Arbeit), was ihm mit E-Mail vom 30. April 2021 mitgeteilt wurde, und wurde zum zweiten Teil der praktischen Prüfung zugelassen. Mit E-Mail vom 10. Mai 2021 wurde dem Beschwerdeführer der Prüfungstermin bekannt gegeben und Informationen sowie Dokumente zur Vorbereitung der praktischen Prüfung zugestellt. Mit Schreiben vom 29. Mai 2021 erfolgte das Prüfungsaufgebot einschliesslich weiterer Informationen zu deren Durchführung. Die Prüfung fand am 2. Juli 2021 statt und wurde von der interkantonalen Prüfungskommission in Osteopathie der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK im Auftrag des Schweizerischen Verbands der Osteopathen SVO-FSO durchgeführt.

A.g Mit Verfügung vom 22. Juli 2021 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass er den ersten Teil der Eignungsprüfung bestanden habe (Dispositiv-Ziff. 1), den zweiten Teil jedoch nicht (Dispositiv-Ziff. 2). Auf Antrag könne der zweite Teil der Eignungsprüfung einmal wiederholt werden, soweit möglich während der nächsten Prüfungssession im November 2021. Die Anmeldung zur Prüfung müsse spätestens bis zum 20. August 2021 eingegangen sein (Dispositiv-Ziff. 3). Die Verfügung blieb unangetroffen.

A.h Mit Schreiben vom 24. Juli 2021 ersuchte der Beschwerdeführer um Zustellung einer Kopie seiner Prüfungsberichte (Korrekturblätter). Die Vorinstanz kam dem Ersuchen nach.

A.i Am 1. August 2021 (eingegangen am 9. August 2021) meldete sich der Beschwerdeführer zur Wiederholung der Eignungsprüfung an. Das Prüfungsaufgebot wurde ihm am 18. Oktober 2021 zugestellt. Die Prüfung fand am 13. November 2021 statt und wurde erneut von der interkantonalen Prüfungskommission in Osteopathie der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK im Auftrag des Schweizerischen Verbands der Osteopathen SVO-FSO durchgeführt.

B.

Mit Verfügung vom 13. Dezember 2021 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass die Wiederholung der Eignungsprüfung als nicht bestanden gelte (Dispositiv-Ziff. 1). Sie wies das Gesuch des Beschwerdeführers um Anerkennung als Osteopath (Niveau Master - Fachhochschule) ab (Dispositiv-Ziff. 2) und verfügte, dass das Dossier definitiv geschlossen werde (Dispositiv-Ziff. 3).

B.a Mit E-Mail vom 17. Dezember 2021 verlangte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz eine Kopie seiner Prüfungsberichte (Korrekturblätter).

B.b Die Vorinstanz stellte dem Beschwerdeführer die Prüfungsberichte mit E-Mail vom 20. Dezember 2021 zu.

C.

Mit Eingabe vom 16. Januar 2022 erhob der Beschwerdeführer dagegen Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt Folgendes:

I. Die Abweisung meines Anerkennungsgesuchs durch das SRK ist aufzuheben, die Bewertung meiner Eignungsprüfung vom 13.11.2021 neu und objektiv vorzunehmen und mir damit die Anerkennung meines Masters in Osteopathie von England ohne weitere Auflagen zu gewähren.

II. Die Bestätigung der aufschiebenden Wirkung der angefochtenen Verfügung vom 13.12.2021 und damit die Berechtigung weiterhin als nicht-anerkannter Osteopath im Angestelltenverhältnis bis zur Klärung der Sachverhalte weiterarbeiten zu können.

III. Der bestehende Anerkennungsprozess, namentlich die praktische Eignungsprüfung, ist auf deren Objektivität, Fairness, das Fehlen einer Interessenbedingung der GDK/SVO-Prüfungskommission/Experten (Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz, Schweizer Verband der Osteopathen) und damit deren Eignung, die beruflichen Fähigkeiten des Kandidaten bewerten zu können, zu prüfen.

IV. Um die Anerkennung von ausländischen Diplomen erhalten zu können, ist neben der praktischen Eignungsprüfung, alternativ ein geeigneter Anpassungslehrgang anzubieten, der mögliche Ausbildungslücken auszugleichen vermag."

D.

Mit Vernehmlassung vom 25. März 2022 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

E.

Mit Eingabe vom 13. Mai 2022 äusserte sich der Beschwerdeführer und reichte zusätzliche Unterlagen ein.

F.

Mit Stellungnahme vom 19. Mai 2022 hält die Vorinstanz an ihrem Antrag fest.

G.

Mit Eingabe vom 7. Juni 2022 äusserte sich der Beschwerdeführer erneut.

H.

Mit Stellungnahme vom 21. Juni 2022 äusserte sich die Vorinstanz zu den Ausführungen des Beschwerdeführers.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]; vgl. hierzu Zwischenentscheid des BVGer im Verfahren B-1813/2020 vom 26. Februar 2021 E 2.2). Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Er hat den Kostenvorschuss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.2

1.2.1 Die Beschwerde ist nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Dieser wird durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids und die Parteibegehren bestimmt, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 35 E. 2). Streitgegenstand vor einer Rechtsmittelinstanz kann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder hätte sein sollen (vgl. BGE 136 II 457 E. 4.2; Urteil des BGer 2C_360/2021 vom 8. Dezember 2021 E. 1.2.2). Gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 37 VGG hat die Beschwerdeschrift an das Bundesverwaltungsgericht "die Begehren" zu enthalten. Unter Vorbehalt einer Nachbesserung gemäss Art. 52 Abs. 2 VwVG ist eine nachträgliche Erweiterung (Plus) oder Änderung (Aliud) des Streitgegenstands nicht mehr zulässig. Zulässig ist aber in einem späteren Verfahrensabschnitt eine Einengung beziehungsweise Einschränkung (Minus), das heisst ein teilweiser Verzicht auf ein gestelltes Rechtsbegehren, ebenso eine Präzisierung, die am Streitgegenstand nichts ändert (Urteil des BGer 2C_258/2011 vom 30. August 2012 E. 1.2.2).

1.2.2 Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet das wiederholte Nichtbestehen der Eignungsprüfung durch den Beschwerdeführer, die Abweisung seines Anerkennungsgesuchs und das Schliessen des Dossiers

bei der Vorinstanz, mithin weder die Berechtigung zum Weiterarbeiten als nichtanerkannter Osteopath (Antrag II) noch den Anerkennungsprozess als solchen (Antrag III) oder die Alternative eines Anpassungslehrgangs (Antrag IV). Die entsprechenden Rechtsbegehren gehen damit über den Streitgegenstand hinaus. Auf die Anträge II-IV des Beschwerdeführers ist daher nicht einzutreten und auf die umfangreichen diesbezüglichen Ausführungen, teilweise aufsichtsrechtlicher Natur, nicht einzugehen. Da die Abweisung des Anerkennungsgesuchs eine negative Verfügung ist, ist sie der aufschiebenden Wirkung im Übrigen auch gar nicht zugänglich (vgl. BGE 126 V 407 E. 3; Urteil des BGer 2C_253/2017 vom 30. Mai 2017 E. 4.1; betrifft Antrag II, 1. Satzteil). Soweit der Beschwerdeführer die Berechtigung verlangt, weiterhin als nichtanerkannter Osteopath im Angestelltenverhältnis "bis zur Klärung der Sachverhalte" arbeiten zu können, beschlägt dies sodann eine Frage, für die das Bundesverwaltungsgericht nicht zuständig ist (Antrag II, 2. Satzteil).

1.3 Auf die Beschwerde ist nur insoweit einzutreten, als die Aufhebung der angefochtenen Verfügung – soweit sie sich auf das Nichtbestehen der Wiederholung der Eignungsprüfung bezieht und deren Neubeurteilung beantragt wird – und die Aufhebung der Abweisung des Anerkennungsgesuchs unter gleichzeitiger Anerkennung des britischen Master of Osteopathy ohne weitere Auflagen beantragt wird (Antrag I).

2.

2.1 Die Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen im Geltungsbereich des Gesundheitsberufegesetzes vom 30. September 2016 (GesBG, SR 811.21) ist in Art. 10 GesBG geregelt: Ein ausländischer Bildungsabschluss wird anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem inländischen Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2: a) in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation festgelegt ist; oder b) im Einzelfall nachgewiesen wird anhand von Bildungsstufe, -inhalt, -dauer und im Bildungsgang enthaltenen praktischen Qualifikationen (Art. 10 Abs. 1 GesBG). Art. 10 Abs. 1 Bst. a GesBG erfasst Ausbildungsabschlüsse aus EU- und EFTA-Staaten; die entsprechenden Verträge (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 [FZA, SR 0.142.112.681]; Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 4. Januar 1960 [EFTA; SR 0.632.31]) verweisen auf die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Diese sieht die automatische Anerkennung der in einem EU/EFTA-Mitgliedstaat erworbenen Qualifikation von Krankenschwestern und Krankenpflegern für allgemeine Pflege und für Hebammen vor, das heisst die direkte Aufnahme der beruflichen Tätigkeit. Die anderen im GesBG geregelten Gesundheitsberufe sind dem sogenannten allgemeinen Anerkennungssystem unterstellt, das einen Vergleich der Ausbildungsinhalte im Einzelfall ermöglicht (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe vom 18. November 2015, BBl 2015 8715, 8746 [nachfolgend: Botschaft zum Gesundheitsberufegesetz]). Beim streitbetreffenden Bildungsabschluss handelt es sich um einen Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2 GesBG: Ein britisches Diplom als Master of Osteopathy vom 18. Juli 2017 soll als inländischer Bildungsabschluss Osteopath (Niveau Master - Fachhochschule) anerkannt werden. Auch nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ist in Bezug auf die Prüfung von Anträgen auf Anerkennung von Berufsqualifikationen durch eine zuständige Stelle, die – wie vorliegend – vor dem festgelegten Stichtag in der Schweiz oder im Vereinigten Königreich eingereicht worden sind, und in Bezug auf den Entscheid über solche Anträge Titel III der Richtlinie 2005/36/EG anwendbar (Art. 31 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland über die Rechte der Bürgerinnen und Bürger infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und des Wegfalls des Freizügigkeitsabkommens vom 25. Februar 2019, vorläufig angewendet ab dem 1. Januar 2021 [SR 0.142.113.672]; Urteile des BVGer B-5437/2020 vom 20. Juli 2022 E. 4.1 und B-5081/2020 vom 1. September 2021 E. 7.1). Der Bundesrat regelt die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse im Geltungsbereich des GesBG und kann diese von Ausgleichsmassnahmen abhängig machen (Art. 10 Abs. 3 und 4 GesBG).

2.2 Der Bundesrat hat gestützt auf Art. 10 Abs. 3 und 4 GesBG (Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse) und Art. 34 Abs. 3 GesBG (Übergangsbestimmung) die Gesundheitsberufeanerkennungsverordnung vom 13. Dezember 2019 (GesBAV, SR 811.214) erlassen. Die GesBAV regelt unter anderem das Verfahren zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse nach Art. 10 GesBG. Für die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse ist das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) zuständig (Art. 2 Abs. 1 GesBAV). Das Verlangen von Ausgleichsmassnahmen ist nach Art. 14 Abs. 1 Richtlinie 2005/36/EG zulässig. Möglich sind Anpassungslehrgänge und Eignungsprüfungen. Die Eignungsprüfung ist eine

ausschliesslich die beruflichen Kenntnisse des Antragstellers betreffende und von den zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats durchgeführte Prüfung, mit der die Fähigkeit des Antragstellers, in diesem Mitgliedstaat einen reglementierten Beruf auszuüben, beurteilt werden soll. Zur Durchführung dieser Prüfung erstellen die zuständigen Behörden ein Verzeichnis der Sachgebiete, die aufgrund eines Vergleichs zwischen der in ihrem Staat verlangten Ausbildung und der bisherigen Ausbildung des Antragstellers von dem Diplom oder den sonstigen Ausbildungsnachweisen, über die der Antragsteller verfügt, nicht abgedeckt werden (Art. 3 Abs. 1 Bst. h Richtlinie 2005/36/EG).

2.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, indem alle Anerkennungskandidaten gezwungen würden, eine Eignungsprüfung vor der "GDK-Prüfungskommission" abzulegen, weil kein Anpassungslehrgang angeboten worden sei, würden sämtliche überstaatliche Abkommen, "wie der Bologna-Prozess oder die Freizügigkeitsabkommen" umgangen. Die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK habe nämlich ein Interesse daran, die Anzahl im Ausland ausgebildeter Osteopathen in der Schweiz möglichst gering zu halten. Dazu ist festzuhalten, dass die Anordnung einer Eignungsprüfung vorliegend nicht Streitgegenstand bildet (vgl. E. 1.2.2), da der entsprechende Teilentscheid unangefochten geblieben ist.

3.

3.1 Angefochten ist vorliegend ein Prüfungsentscheid, nämlich das Nichtbestehen der zum zweiten Mal absolvierten praktischen Prüfung im Rahmen der Eignungsprüfung, deren Bestehen für die Anerkennung des ausländischen Bildungsabschlusses des Beschwerdeführers in der Schweiz vorausgesetzt ist. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft angefochtene Prüfungsentscheide umfassend, soweit sich die Rügen auf Verfahrensmängel im Prüfungsablauf sowie die Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen beziehen (vgl. Art. 49 VwVG; BVGE 2010/11 E. 4.2 in fine), jedoch mit einer gewissen Zurückhaltung, soweit diese sich auf die materielle Bewertung von Prüfungsleistungen beziehen (BVGE 2010/11 E. 4.1; 2010/10 E. 4.1; vgl. Urteile des BGer 2D_24/2021 vom 5. November 2021 E. 3.6.1 und 2P.44/2007 vom 2. August 2007 E. 2.2 in fine).

3.2 Auf Verfahrensfragen nehmen all jene Einwände Bezug, die den äusseren Ablauf der Prüfung, die Aufgabenstellung oder das Vorgehen bei der Bewertung betreffen (Urteil des BVer B-6256/2009 vom 14. Juni 2010 E. 3). Ein rechtserheblicher Verfahrensmangel liegt vor, wo ein Mangel in

kausaler Weise das Prüfungsergebnis eines Kandidaten entscheidend beeinflussen kann oder beeinflusst hat (Urteil des BGer 2D_6/2010 vom 24. Juni 2010 E. 5.2). Die Beweislast für allfällige Verfahrensfehler obliegt der beschwerdeführenden Partei (Urteil des BVGer B-822/2016 vom 24. August 2017 E. 4 in fine).

3.3 Auf die Rüge der Unangemessenheit der Bewertung von Prüfungsleistungen ist nur dann detailliert einzugehen, wenn die beschwerdeführende Partei selbst substantiierte und überzeugende Anhaltspunkte mit den entsprechenden Beweismitteln dafür liefert, dass das Ergebnis materiell nicht vertretbar ist, eindeutig zu hohe Anforderungen gestellt oder die Prüfungsleistungen offensichtlich unterbewertet wurden (BVGE 2010/21 E. 5.1; 2010/11 E. 4.3). Die entsprechenden Rügen müssen insbesondere von objektiven Argumenten und Beweismitteln getragen sein (BVGE 2010/10 E. 4.1). Solange die Bewertung nicht als fehlerhaft oder offensichtlich unangemessen erscheint beziehungsweise keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Examinierenden von sachfremden Kriterien haben leiten lassen, ist auf die Meinung der Experten abzustellen, und es besteht kein Anlass, von der vorgenommenen Beurteilung abzuweichen. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich lediglich davon zu überzeugen, dass die Korrekturen und Bewertungen insgesamt nachvollziehbar und schlüssig sind (vgl. BVGE 2008/14 E. 3.2).

3.4 In einem Beschwerdeverfahren nehmen diejenigen Prüfungsexperten, deren Bewertung beanstandet wird, im Rahmen der Vernehmlassung Stellung. Dabei überprüfen sie ihre Bewertung und geben bekannt, ob und aus welchen Gründen sie eine Korrektur als gerechtfertigt erachten oder nicht. Solange konkrete Hinweise auf Befangenheit fehlen und die Beurteilung weder als offensichtlich fehlerhaft noch als völlig unangemessen, sondern vielmehr als schlüssig und überzeugend erscheint, ist deshalb auf die Meinung der Prüfungsexperten abzustellen. Voraussetzung dafür ist, dass die Stellungnahme insofern vollständig ist, als darin die substantiierten Rügen der beschwerdeführenden Partei beantwortet werden und die Auffassung der Prüfungsexperten, insbesondere soweit sie von derjenigen der beschwerdeführenden Partei abweicht, nachvollziehbar und einleuchtend ist (BVGE 2010/11 E. 4.2).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, ihm sei trotz mehrmaliger Nachfrage eine Auskunft zum Prüfungsablauf verweigert worden. Dies sei ihm bei der ersten Prüfung zum Verhängnis geworden, weil ihm erst beim ersten Patienten klar geworden sei, was er zu tun gehabt und wie er das umzusetzen habe. Erschwerend sei gewesen, dass die Deutschkenntnisse des Prüfungsexperten zu verwirrenden Aussagen geführt hätten, und der Beschwerdeführer so den differentialdiagnostischen Faden verloren habe, weshalb er die erste Prüfung nicht bestanden habe. Die Rüge bezieht sich offenkundig auf die erste, am 2. Juli 2021 absolvierte praktische Prüfung. Weil der diesbezügliche Prüfungsentscheid vom 22. Juli 2021 unangefochten geblieben ist, ist darauf nicht weiter einzugehen.

4.2 Der Beschwerdeführer macht sinngemäss eine unzulässige Vorbefassung der Prüfungsexperten geltend, indem diese bereits bei seinem ersten Prüfungsversuch als Experten tätig gewesen seien. Er sieht sich zudem bestätigt durch eine E-Mail des Schweizerischen Verbands der Osteopathen SVO-FSO vom 26. Oktober 2018.

4.2.1 Der Ausstand im Verwaltungsverfahren ist in Art. 10 VwVG geregelt. Art. 10 Abs. 1 Bst. d VwVG ist eine Generalklausel, unter welche die Vorbefassung subsumiert wird. Darunter wird der Umstand verstanden, dass sich dasselbe Behördenmitglied in einem früheren Verfahrensabschnitt mit derselben Angelegenheit befasste und dabei eine ähnliche Frage zu beantworten hatte. Dadurch könnte bei den Verfahrensbeteiligten eine gewisse Besorgnis entstehen, dass sich diese Person bereits vor dem dafür vorgesehenen Verfahrensabschnitt abschliessend eine Meinung über den Verfahrensausgang gebildet hat. Indessen lässt der blosser Umstand, dass sich diese Person bereits mit der Sache auseinandergesetzt hat, diese nicht als vorbefasst und befangen erscheinen, da andernfalls eine Verwaltungstätigkeit nicht mehr möglich wäre. Die Vorbefassung begründet insbesondere dann keine Ausstandspflicht, wenn das Verfahren in Bezug auf den Sachverhalt und die zu beurteilenden Fragen offen erscheint und nicht der Anschein der Vorbestimmtheit erweckt wird (Urteil des BGer 2C_328/2022 vom 3. Oktober 2022 E. 5.2).

4.2.2 Ein Ausstandsbegehren ist zu stellen, sobald der Gesuchsteller von einem Ausstandsgrund Kenntnis erhält. Es verstösst gegen Treu und Glauben, Einwände dieser Art erst im Rechtsmittelverfahren vorzubringen,

wenn der Mangel schon vorher hätte festgestellt und gerügt werden können. Wer den Mangel nicht unverzüglich vorbringt, wenn er davon Kenntnis erhält, sondern sich stillschweigend auf ein Verfahren einlässt, verwirkt den Anspruch auf spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Ausstandsbestimmungen (BGE 132 II 485 E. 4.3). Der Beschwerdeführer behauptet nicht, anlässlich der praktischen Prüfung oder gleich im Anschluss daran auf allfällige Ausstandsgründe hingewiesen zu haben.

4.2.3 Im Übrigen lässt sich aus dem Umstand, dass beim zweiten Prüfungsversuch des Beschwerdeführers dieselben Prüfungsexperten wie beim ersten eingesetzt worden waren, keine unzulässige Vorbefassung ableiten. Es bräuchte darüber hinaus ein Misstrauen in die Unparteilichkeit der Betroffenen, das sich auf vernünftige Gründe stützen liesse (vgl. Urteil des BGer 2C_328/2022 vom 3. Oktober 2022 E. 5). Der Beschwerdeführer erachtet diesbezüglich Ausführungen des damaligen Co-Generalsekretärs und heutigen Geschäftsführers des Schweizerischen Verbands der Osteopathen SVO-FSO in einer E-Mail vom 26. Oktober 2018 als einschlägig. Der Geschäftsführer antwortete dabei auf eine Anfrage des Beschwerdeführers. Es ging um eine Korrespondenz des Beschwerdeführers mit der Geschäftsstelle der (damals zuständigen) Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK zur Anerkennung seines Ausbildungsabschlusses in der Schweiz. Er leitete dem Verband die aus seiner Sicht unbefriedigenden Antworten der GDK weiter und ersuchte als Verbandsmitglied um Rechtsauskunft dazu, ob "jeder mit einem UK-Master aber ohne absolvierte 2-jährige Assistenzzeit vor dem Brexit 29.3.2019 die Anerkennung bei der GDK erwirken kann. Falls nicht, was ist die Empfehlung des SVO gemäss den aktuellen Umständen in diesen Fällen – warten bis das SBFI am 1.1.2020 die Zuständigkeit übernimmt?" Der Geschäftsführer des Verbands führte unter anderem aus, das Hauptproblem bei der Anerkennung von Ausbildungen liege darin, dass die Prüfungsstellen über einen sehr grossen Ermessensspielraum verfügten. Da es sich stets um Einzelfallprüfungen durch zum Teil unterschiedliche Menschen handle, könnten sie bei ähnlich gelagerten Fällen zu einem unterschiedlichen Ergebnis gelangen, welches sich den Antragsstellern oft nicht erschliesse und im schlimmsten Fall sogar falsch sei. Das nächste Problem sei, dass das dagegen ergriffene Rechtsmittel relativ schlechte Chancen habe, weil es keinen objektiven Massstab gebe und das Fachgremium eine begründete Entscheidung treffe. Diese Äusserungen sind entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht geeignet, eine Befangenheit der Prüfungsexperten anlässlich der Eignungsprüfung vom 13. November 2021 zu begründen. Erstens betrifft die Aussage das Anerkennungssystem vor Geltung des GesBG. Zweitens

sind die Ausführungen wenig konkret, sondern beziehen sich auf das Anerkennungssystem im Allgemeinen. Drittens äussert der Geschäftsführer lediglich seine persönliche Meinung. Die Rüge erweist sich zusammenfassend als unbegründet, soweit deren Geltendmachung nicht bereits verwirkt ist.

4.3 Der Beschwerdeführer beanstandet ferner, die Schwierigkeit der Eignungsprüfung liege in der Untersuchung von Schauspieler-Patienten, die keine medizinische Ausbildung hätten, die es ihnen erlaube, "ihre Worte und Taten in einer praktischen Prüfung korrekt wiederzugeben". Dafür seien die Prüfungsexperten zuständig. Doch wenn diese nicht einschritten und Fehlinformationen nicht wohlwollend und konstruktiv korrigierten, sei es beinahe unmöglich, die Eignungsprüfung erfolgreich zu lösen. Hierzu ist festzuhalten, dass diese Art der praktischen Prüfung beispielsweise auch bei den universitären Medizinalberufen üblich ist (vgl. die strukturierte praktische Prüfung i.S.v. Art. 12-14 der Prüfungsformenverordnung vom 1. Juni 2011 [SR 811.113.32]), weshalb die Prüfungsform geeignet erscheint, die beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse von Kandidaten zu prüfen, die eine Eignungsprüfung zwecks Anerkennung ihres ausländischen Ausbildungsabschlusses im Geltungsbereich des GesBG absolvieren. Die Prüfungsexperten präzisieren in ihrer Stellungnahme, dass die Prüfung auf dem Prinzip einer OSLE-Prüfung (Objective Structured Long Examination Record) beruhe. Die Prüfungsform ist auch insofern praxisnah, als dass es sich bei den tatsächlichen Patienten regelmässig auch um nicht medizinisch geschulte Personen handeln dürfte. Inwiefern das von der zuständigen Prüfungsorganisation gewählte Prüfungsverfahren rechtswidrig sein sollte, substantiiert der Beschwerdeführer nicht.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Benotung seiner Prüfungsleistung sei teilweise inkonsistent und die geforderten Aspekte klinisch unlogisch, weshalb diese auch nicht erfragt werden könnten und sollten. Er erhebt zu sämtlichen drei Prüfungsstationen Bewertungsrügen.

5.2 An der Prüfungsstation (Bezeichnung) erhielt der Beschwerdeführer die Note 2. Die Vorinstanz erklärt, dass der Beschwerdeführer eine sogenannte red flag (Osteopathie-Behandlung an diesem Tag nicht erlaubt; hier [Angabe der Diagnose]) nicht erkannt habe. Dagegen habe er eine Behandlung erwogen, die unter diesen Umständen zu erheblichen Gesundheitsschädigungen hätte führen können (Bezeichnung möglicher Schäden

und Komplikationen). Die im Rahmen der Vernehmlassung eingeholten Stellungnahmen der Prüfungsexperten würden zu keiner anderen Bewertung Anlass geben. Schon bei der Untersuchung der Patientin habe der Beschwerdeführer wichtige Fragen nicht gestellt und erforderliche körperliche Tests nicht durchgeführt. Zudem habe er für die Verdachts- und Differentialdiagnose ausschlaggebende klinische Elemente vergessen, was schliesslich zu einer falschen Differentialdiagnose und einer falschen semantischen Übersetzung der Anamnese (Zusammenfassung der zusammengetragenen Angaben und Informationen ausgedrückt in medizinischen Fachbegriffen) geführt habe. Das Nichterkennen einer red flag führe stets zur Note 2 und dem Scheitern an dieser Prüfungsstation. Die an dieser Station erreichten Punkte würden nicht mehr zusammengezählt. Würde man die vom Beschwerdeführer erreichten Punkte an der Station (Bezeichnung) dennoch zusammenzählen, hätte er 62 von 173 Punkten erreicht, was der Note 2.5 entspreche.

5.2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Prüfungsexperten hätten ihm zu keinem Zeitpunkt die auf dem Korrekturblatt angegebenen Anweisungen erteilt. Angesichts des Prüfungs- und Zeitdrucks seien die Anweisungen wichtig. Dadurch habe er Punkte verloren und wichtige Ausführungen vergessen. Die Prüfungsexperten seien gleichgültig gewesen und hätten nicht erkennen lassen, dass sie an seinen Ausführungen teilnehmen würden. Sie hätten teilweise nicht gesehen, wonach er beispielsweise bei der körperlichen Untersuchung gesucht habe. Zudem seien ihm entscheidende Informationen vorenthalten worden (Angabe Beispiel). Für einen Test sei benötigtes Gerät nicht vorhanden gewesen. Bei der Diskussion zur Patientenübernahme (Würden Sie diese Patientin übernehmen?) hätten die Experten ebenfalls keine Anweisungen gegeben und die Zeit sei knapp geworden. Obwohl ihm die Diagnose durch die Prüfungsexperten erschwert worden sei, habe er die richtige Antwort zur Patientenübernahme gegeben, indem er sinngemäss ausgeführt habe, "unter realen Umständen und mit den gegebenen unklaren Informationen aus der Untersuchung hätte ich diese Patientin an einen Arzt für weitere, bildgebende und neurologische Untersuchungen überwiesen und habe in diesem Fall eine red flag gegeben". Ein Experte habe die Hände verworfen und eine Begründung für eine Aussage verlangt, die er dann nicht habe gelten lassen. Er sei unprofessionell gewesen und habe Druck auf den Beschwerdeführer ausgeübt. Daher habe sich der Beschwerdeführer letztlich zu einer orange flag hinreissen lassen. Daneben rügt der Beschwerdeführer in allen Prüfungsteilen eine Unterbewertung seiner Prüfungsleistung. Er führt detailliert aus,

dass er in fast sämtlichen Bewertungsaspekten besser hätte bewertet werden müssen, weil er beispielweise eine Untersuchung korrekt durchgeführt oder einen geforderten Aspekt genannt habe, und ihm seiner Ansicht nach zu Unrecht keine oder zu wenige Punkte erteilt worden seien.

5.2.2 Die Prüfungsexperten erklären, die auf dem Korrekturblatt vermerkten Instruktionen seien dem Beschwerdeführer jeweils vorgelesen worden. Es erstaune, dass der Beschwerdeführer als erstversorgender Praktiker mit 2.5-jähriger Berufserfahrung die in der Anamnese nachgefragten und für den Fall wichtigen Elemente für die klinische Untersuchung nicht zu erkennen und auszunützen wisse, sondern sie einfach "vergesse". Den Experten stehe es keinesfalls zu, das Ziel eines OSLER-Examens, das heisst die Gewährleistung seiner Objektivität und Validität, zu missachten, indem sie Kandidaten helfen würden, die essentiellen anamnetischen Elemente für den klinischen Untersuch zu erkennen. Auch wenn der Beschwerdeführer seinen Aussagen nach vor allem den Experten statt der Patientin Aufmerksamkeit geschenkt habe, sei den Experten nicht entgangen, dass gewisse Untersuchungen und Tests zu oberflächlich, ungenau, unvollständig, nicht korrekt oder gar nicht durchgeführt worden seien und damit wichtige klinische Befunde nicht erkannt worden seien. Der Beschwerdeführer sei zudem mehrmals aufgefordert worden, seine Untersuchung laut zu kommentieren, was er häufig nicht getan habe. Entgegen seiner Ansicht sei benötigtes Gerät für die Tests gut sichtbar bereit gelegen. Es sei nicht erstaunlich, dass der Beschwerdeführer sich in der Diskussion und der Auflistung der Differentialdiagnosen (Methode zur Analyse der Anamnese und körperlichen Untersuchung eines Patienten, um zur richtigen Diagnose zu gelangen) komplett verloren habe, da sein klinischer Untersuch absolut nicht in Einklang mit den in der Anamnese erfragten Informationen gewesen sei. Dies zeige eine generelle Inkompetenz, die sich durch die gesamte Prüfungsstation durchgezogen habe. Der Beschwerdeführer habe nie erwähnt, dass er die Patientin an einen Arzt überweisen wolle. Er sei sehr klar mit seiner Diagnose in Richtung (Angabe der Diagnose) gewesen. Diese habe er sogar noch behandeln wollen, was gefährlich für die Patientin geworden wäre. Er habe den Fall nicht richtig untersuchen und damit keine korrekte Diagnose treffen können und den Fall ausdrücklich als orange flag klassifiziert statt als red flag (Gesundheitszustand, der charakteristisch für eine bestimmte Pathologie steht und dadurch eine ärztliche Abklärung erfordert). Es sei klar, dass der Beschwerdeführer keine Patienten behandeln dürfe. Schliesslich äussern sich die Prüfungsexperten detailliert zu den einzelnen Bewertungsrügen.

5.2.3 Vorliegend besteht kein Anhaltspunkt, von der Bewertung der Prüfungsexperten abzuweichen. Aus dem Korrekturblatt (was einem detaillierten Prüfungsprotokoll entspricht) geht hervor, dass vor jedem der fünf Prüfungsteile Instruktionen unter Angabe der zur Verfügung stehenden Zeit erteilt werden (etwa: "Befragen Sie die Patientin zum Konsultationsgrund und tragen Sie die notwendigen Informationen zusammen. Sie haben 9 Minuten Zeit."; "Untersuchen Sie die Patientin und tragen Sie die für die Besprechung der Differentialdiagnosen notwendigen Informationen zusammen. Beschreiben sie laut, wonach Sie suchen und was Sie finden. Sie haben 11 Minuten Zeit. Da die Person vor Ihnen nicht wirklich die Symptome Ihrer fiktiven Patientin zeigt, geben wir Ihnen in Abhängigkeit der Symptome und Zeichen, nach denen Sie suchen, die jeweiligen klinischen Befunde, welche eine richtige Patientin zeigen würde."). Der Beschwerdeführer wusste damit jederzeit, was von ihm erwartet wurde und wieviel Zeit er dafür zu Verfügung hatte. Für die Diskussion der Patientenübernahme sind gemäss Korrekturblatt nur zwei Minuten vorgesehen, weshalb die vom Beschwerdeführer angeführte Stress- beziehungsweise Drucksituation (beabsichtigter) Teil der Prüfung ist. Was die vom Beschwerdeführer beanstandete mangelnde Hilfestellung der Prüfungsexperten betrifft, ist der Vorinstanz zuzustimmen, wenn sie ausführt, es gehe bei einer praktischen Eignungsprüfung darum, festzustellen, ob der Kandidat die wesentlichen Elemente für das Erstellen einer Diagnose selbständig erkenne und anwende. Die Prüfungsexperten erklären schlüssig, weshalb der Beschwerdeführer gar nicht zu einer korrekten Diagnose hat gelangen können (klinischer Untersuchung nicht kongruent mit den in der Anamnese erfragten Informationen). Beide Prüfungsexperten erklären übereinstimmend und entsprechend dem ausgefüllten Korrekturblatt, dass der Beschwerdeführer die red flag nicht erkannt habe. Seine Behauptung, er habe zu Beginn der Diskussion zur Patientenübernahme etwas Anderes gesagt und sich zu einer falschen Schlussfolgerung drängen lassen, findet in den Akten keine Stütze. Auch aus seinen während der Prüfung erstellten Notizen geht nicht hervor, dass er den Fall an einen Arzt hätte überweisen wollen. Der Beschwerdeführer bestreitet denn auch nicht, dass seine abschliessende Äusserung zur Patientenübernahme tatsächlich anders gelautet hat, als die Prüfungsexperten im Korrekturblatt erfasst haben. Da der Beschwerdeführer eine red flag nicht erkannte, das heisst die Patientin nicht zwingend zum Arzt überweisen wollte, sondern stattdessen eine Behandlung erwog, führt dies zur Note 2. Auf seine eingehenden Ausführungen zur geltend gemachten Unterbewertung in den einzelnen Prüfungsteilen und zu den seiner Ansicht nach fälschlicherweise nicht oder zu wenig erteilten Punkten ist daher nicht mehr einzugehen.

5.3 Weil bei der Prüfungsstation (Bezeichnung) die vorgenommene Bewertung mit der Note 2 nicht zu beanstanden ist, die Leistung des Beschwerdeführers damit ungenügend, das heisst unter der Note 4 ist und für das Bestehen der Prüfung alle Stationen als genügend bewertet sein müssen, sind die Bewertungsrügen zu den übrigen Prüfungsstationen (Bezeichnungen) nicht mehr zu beurteilen. Der Beschwerdeführer hätte die Prüfung nicht bestanden, selbst wenn seine weiteren Bewertungsrügen begründet wären.

5.4 Der Beschwerdeführer hat folgende Bewertungen erreicht: (Bezeichnung Prüfungsstation), 110 von möglichen 163 Punkten, Note 4; (Bezeichnung Prüfungsstation), red flag nicht erkannt, Note 2; (Bezeichnung Prüfungsstation), 128 von 180 Punkten, Note 4.5. Die Prüfung gilt als bestanden, wenn in jedem Teil mindestens die Note 4 erreicht wird, was gemäss Angaben der Vorinstanz 60 % der insgesamt möglichen Punkte entspricht. Der Beschwerdeführer hat die Prüfung damit, zum wiederholten Mal, nicht bestanden. Die Prüfung kann jedoch nur einmal wiederholt werden. Da die Vorinstanz mit Teilentscheid vom 15. Oktober 2020 die Anerkennung des Diploms des Beschwerdeführers (Master of Osteopathy) als Osteopath (Niveau Master - Fachhochschule) vom Bestehen der Eignungsprüfung abhängig gemacht hatte und dieser Entscheid rechtskräftig ist, durfte sie das Anerkennungsgesuch des Beschwerdeführers aufgrund der nicht bestandenem Wiederholungsprüfung ohne Bundesrecht zu verletzen abweisen und sein Dossier schliessen.

6.

Der Prüfungsentscheid und die angefochtene Verfügung vom 13. Dezember 2021 sind bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Entsprechend dem Verfahrensausgang hat der unterliegende Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Sie ist auf Fr. 1'500.– festzusetzen. Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE).

8.

Soweit vorliegend das Ergebnis der Eignungsprüfung streitig war, ist zum Rechtsmittelweg Folgendes festzuhalten: Nach Art. 83 Bst. t des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht unzulässig gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung. Unter diesen Ausschlussgrund fallen Prüfungsergebnisse im eigentlichen Sinn, aber auch alle anderen Entscheide, die sich auf eine Bewertung der intellektuellen oder physischen Fähigkeiten oder die Eignung eines Kandidaten beziehen (BGE 138 II 42 E. 1.1). Wenn andere Entscheide im Zusammenhang mit einer Prüfung stritig sind, insbesondere solche organisatorischer oder verfahrensrechtlicher Natur, bleibt das Rechtsmittel zulässig (BGE 147 I 73 E. 1.2.1).

Soweit der abweisende Anerkennungsentscheid im Streit lag, steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 ff. BGG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das Eidgenössische Departement des Innern EDI.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Daniel Willisegger

Astrid Hirzel

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 16. November 2022

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement des Innern EDI (Gerichtsurkunde)