



Abteilung II
B-5833/2013

Urteil vom 8. September 2014

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richter Frank Seethaler, Richter Hans Urech,
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

Parteien

X._____,
vertreten durch Y._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SBFI,
Vorinstanz.

Gegenstand

Nachträglicher Erwerb des Fachhochschultitels.

Sachverhalt:**A.**

X._____ (Beschwerdeführerin), schweizerische Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz, absolvierte während drei Jahren die Physiotherapieschule Bad Säckingen im deutschen Bundesland Baden-Württemberg. Mit Urkunde vom 14. Juli 1997 erteilte ihr das Regierungspräsidium in Freiburg im Breisgau "auf Grund des Masseur- und Physiotherapeutengesetzes" die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung "Physiotherapeutin".

B.

Am 26. Juli 1999 stellte das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) der Beschwerdeführerin einen Anerkennungsausweis aus. Darin wird festgehalten, das SRK habe die Ausbildung und die Berufskennnisse der Ausweisinhaberin geprüft und diese als "diplomierte Physiotherapeutin" registriert.

C.

Die Beschwerdeführerin arbeitete vom 1. September 2000 bis zum 31. August 2001 sowie vom 12. November 2001 bis zum 30. April 2003 mit einem Beschäftigungsgrad von 80 % und vom 1. Januar 2004 bis zum 31. März 2008 mit einem solchen von 50 % in Physiotherapiepraxen in der Schweiz. Am 1. Oktober 2008 trat sie eine Stelle in einem schweizerischen Spital an, zunächst mit einem Pensum von 80 %.

D.

Im Jahr 2011 absolvierte die Beschwerdeführerin an der Berner Fachhochschule Gesundheit den Nachdiplomkurs "wissenschaftliche Vertiefung in Physiotherapie" mit einem Umfang von 10 ECTS-Credits bzw. einer Studienleistung von 300 Stunden (vgl. Kursbestätigung vom 9. August 2011).

E.

Mit Gesuch vom 14. September 2011 (auf amtlichem Formular) beantragte die Beschwerdeführerin beim damaligen Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), seit 1. Januar 2013 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI, Vorinstanz), den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels. Das BBT beschied ihr in einem Schreiben vom 27. September 2011, ein nachträglicher Erwerb des Fachhochschultitels sei aufgrund ihres ausländischen Diploms nicht möglich. Daraufhin stellte die Beschwerdeführerin einen schriftlichen, vom 10. Oktober 2011 datierten "Rückkommensantrag". Unter Bezugnahme auf diese Korrespondenz erliess das BBT am 14. Oktober 2011 eine Verfügung, in welcher es festhielt,

es könne auf das Gesuch der Beschwerdeführerin nicht eintreten, weil diese "kein entsprechendes Diplom einer vom SRK anerkannten (schweizerischen) Schule" nachweise.

F.

Die Beschwerdeführerin focht die Verfügung des BBT vom 14. Oktober 2011 mit Eingabe vom 16. November 2011 beim Bundesverwaltungsgericht an. Sie stellte folgendes Rechtsbegehren:

"Die Verfügung des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie BBT, Fachhochschulen, vom 14. Oktober 2011 sei aufzuheben, und es sei der Beschwerdeführerin in Gutheissung ihres Gesuchs vom 15. September 2011 nachträglich der Fachhochschultitel "dipl. Physiotherapeutin FH" zu erteilen. – unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Neben der Verletzung von Bundesrecht, insbesondere des Rechtsgleichheitsgebots, rügte die Beschwerdeführerin eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts. Zur Begründung hielt sie unter anderem fest, die Physiotherapieschule Bad Säkingen sei seit 1980 in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton Aargau betrieben worden. Sie habe sich nur aufgrund der ausdrücklichen Empfehlung der kantonalen Behörden für die Ausbildung an dieser Physiotherapieschule entschieden. Im Vertrauen darauf, ein Diplom einer deutsch-schweizerischen Schule zu besitzen, habe sie an der Berner Fachhochschule Gesundheit einen Nachdiplomkurs besucht, um den entsprechenden Hochschultitel zu erwerben.

G.

Das BBT äusserte sich mit Vernehmlassung vom 13. Januar 2012 zur Beschwerde. Es beantragte, diese sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin abzuweisen. Als Begründung brachte das BBT namentlich vor, die Beschwerdeführerin verfüge lediglich über einen deutschen Ausbildungsabschluss in Physiotherapie. Die Billigung des Programms der Physiotherapieschule Bad Säkingen für das 4. Ausbildungsjahr durch das SRK vom 20. April 1998 habe nur für Schülerinnen gegolten, die ihre Ausbildung im Jahr 1999 verlängert und ordnungsgemäss abgeschlossen hätten. Demnach spiele es eine wesentliche Rolle, dass die Beschwerdeführerin ihr Diplom bereits 1997 erworben habe. Das Ausbildungsprogramm, welches sie absolviert habe, sei vom SRK nicht geprüft worden. Daher sei das Rechtsgleichheitsgebot der Bundesverfassung nicht verletzt.

H.

Mit Urteil vom 22. Oktober 2012 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies den Streitfall zu ergänzender Sachverhaltsabklärung und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurück. Es hielt dabei fest, die Vorinstanz habe den Sachverhalt hinsichtlich verschiedener für die Beurteilung einer etwaigen Gleichbehandlung relevanter Aspekte zu wenig abgeklärt (E. 6.6). Eine allfällige Gleichbehandlung müsse mit Blick auf das Verhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und Diplomierten der Physiotherapieschule Bad Säckingen, welche dort das zusätzliche vierte Ausbildungsjahr absolviert hätten, geprüft werden (E. 6.5).

Überdies erwog das Bundesverwaltungsgericht, die Beschwerdeführerin könne sowohl die nötige Berufspraxis als auch den verlangten Nachdiplomkurs vorweisen, besitze aber kein Diplom als "dipl. Physiotherapeutin" einer vom SRK anerkannten Schule (E. 4). Die Voraussetzungen für eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung der Beschwerdeführerin gestützt auf den verfassungsmässigen Vertrauensschutz seien nicht erfüllt (E. 5.5).

I.

Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Oktober 2012 erhob das seinerzeitige Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD; heute Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, WBF) Beschwerde an das Bundesgericht. Dieses fällte am 25. April 2013 einen Nichteintretensentscheid, wobei es erwog, der angefochtene Rückweisungsentscheid sei ein Zwischenentscheid und damit nur unter bestimmten Voraussetzungen beim Bundesgericht anfechtbar. Es könne nicht gesagt werden, dass er materiellrechtliche Vorgaben enthalte, welche die untere Instanz bei ihrem neuen Entscheid befolgen müsse.

J.

Durch Verfügung vom 11. September 2013 wies das SBFI das Gesuch der Beschwerdeführerin um nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels in Physiotherapie erneut ab und auferlegte ihr die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 100.–.

K.

Hiergegen gelangte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 14. Oktober 2013 an das Bundesverwaltungsgericht. Sie stellt folgendes Rechtsbegehren:

"Die Verfügung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) vom 11. September 2013 sei aufzuheben, und es sei der Beschwerdeführerin in Gutheissung ihres Gesuchs vom 15. September 2011 nachträglich der Fachhochschultitel "dipl. Physiotherapeutin FH" zu erteilen."

Zur Begründung ihrer Beschwerde bringt sie insbesondere vor, das SBFI habe sich bei den Sachverhaltsabklärungen darauf beschränkt, eine Auskunft beim SRK einzuholen. Dessen Vergleich der Ausbildungen der Beschwerdeführerin und der nachfolgenden Jahrgänge sei einseitig und unvollständig. Bei verfassungskonformer Auslegung der einschlägigen Verordnungsbestimmung sei der Abschluss der Beschwerdeführerin ein "Diplom einer vom SRK anerkannten Schule".

L.

In ihrer Vernehmlassung vom 26. November 2013 beantragte die Vorinstanz, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. An der angefochtenen Verfügung hält sie vollumfänglich fest.

Mit Eingabe vom 14. Januar 2014 äusserte sich die Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung der Vorinstanz vom 26. November 2013. Diese machte von der Möglichkeit, eine Duplik einzureichen, keinen Gebrauch.

M.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit sie für den Entscheid wesentlich sind, in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 11. September 2013 ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 31, 32 und 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32; Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968, VwVG, SR 172.021). Als Adressatin der angefochtenen Verfügung ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Frist sowie Form und Inhalt der Beschwerde sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 44 ff. VwVG) sind ebenfalls erfüllt. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b) sowie Unangemessenheit (Bst. c) gerügt werden. Die Beschwerdeführerin rügt neben der Verletzung von Bundesrecht eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts durch die Vorinstanz. Sie macht damit nach Art. 49 VwVG zulässige Beschwerdegründe geltend.

3.

Mit dem vom SRK am 26. Juli 1999 ausgestellten Anerkennungsausweis und der erfolgten Registrierung als "diplomierte Physiotherapeutin" ist die Beschwerdeführerin zur Berufsausübung in der Schweiz berechtigt. Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens ist die Frage, ob sie die Voraussetzungen für den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels erfüllt.

3.1 Gemäss Art. 1 Abs. 3 der am 1. Oktober 2000 in Kraft getretenen Verordnung des EVD / WBF über den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels vom 4. Juli 2000 (SR 414.711.5; nachfolgend "Vo NTE") vorliegend massgebende Voraussetzungen für den Erwerb des Fachhochschultitels im Fachbereich Gesundheit sind:

- ein Diplom "dipl. Physiotherapeutin" einer vom SRK anerkannten Schule (Bst. a Ziff. 1),
- eine anerkannte Berufspraxis von mindestens zwei Jahren (Bst. b) und
- ein Nachdiplomkurs auf Hochschulstufe im Fachbereich Gesundheit oder eine andere gleichwertige Weiterbildung (Bst. c).

Als anerkannte Berufspraxis gilt für Gesuchstellerinnen aus dem Gesundheitsbereich eine nach dem 1. Juni 2001 ausgeübte berufliche Tätigkeit im einschlägigen Berufsfeld (Art. 2 Abs. 2 Vo NTE). Der Nachdiplomkurs muss mindestens 200 Lektionen oder 10 ECTS-Kreditpunkte umfassen (Art. 3 Abs. 2 Vo NTE).

Die Vo NTE stützt sich auf die Übergangsbestimmung B ("Anerkennung von Diplomen und Titelführung") zur Änderung vom 17. Dezember 2004 des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (Fachhochschulgesetz, FHSG, SR 414.71). Abs. 1 Bst. c dieser Vorschrift hält fest: "Der Bund sorgt nach Inkrafttreten der Änderung dieses Gesetzes

für die notwendigen Umwandlungen von nach bisherigem Recht verliehenen Titeln. Das Departement regelt die Einzelheiten."

3.2 Unbestrittenermassen kann die Beschwerdeführerin sowohl die erforderliche Berufspraxis (Art. 1 Abs. 3 Bst. b Vo NTE) als auch den verlangten Nachdiplomkurs (Art. 1 Abs. 3 Bst. c Vo NTE) vorweisen. Wie das Bundesverwaltungsgericht in E. 4.9 seines Urteils B-6279/2011 vom 22. Oktober 2012 gestützt auf eine Prüfung der ins Recht gelegten Dokumente schloss, besitzt sie jedoch kein Diplom als "dipl. Physiotherapeutin" einer vom SRK anerkannten Schule im Sinne von Art. 1 Abs. 3 Bst. a Ziff. 1 Vo NTE. Ihre Diplommurkunde wurde am 14. Juli 1997 nach Abschluss ihrer dreijährigen Ausbildung durch das Regierungspräsidium im deutschen Freiburg ausgestellt. Einem Schreiben der seinerzeitigen Vorsteherin des Gesundheitsdepartements des Kantons Aargau an das SRK vom 1. Dezember 1997 lässt sich entnehmen, dass die Absolventen der Physiotherapieschule Bad Säckingen damals keine "schweizerischen" Diplome erhielten. Am 20. April 1998 teilte das SRK dieser Schule mit, es habe ihr Programm für das vierte Ausbildungsjahr mit Blick auf den Diplomabschluss 1999 gebilligt. Erst am 21. Juni 2002 informierte das SRK die Physiotherapieschule Bad Säckingen, deren viertes Ausbildungsjahr mit Diplomabschluss gemäss SRK-Richtlinien durch Entscheid vom 19. Juni 2002 definitiv anerkannt zu haben (vgl. zum Ganzen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6279/2011 vom 22. Oktober 2012 E. 4.3 ff.).

3.3 Nach E. 6.5 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts B-6279/2011 vom 22. Oktober 2012 muss eine allfällige Gleichbehandlung mit Blick auf das Verhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und Diplomierten der Physiotherapieschule Bad Säckingen, welche dort das zusätzliche vierte Ausbildungsjahr absolviert haben, geprüft werden. Diesbezüglich stellt sich vorab die Frage, ob und gegebenenfalls inwiefern sich das von ihnen abgeschlossene vierte Ausbildungsjahr inhaltlich und qualitativ mit dem zusätzlichen Praxisjahr vergleichen lässt, welches die Beschwerdeführerin nach eigener Aussage im Hinblick auf die Anerkennung ihres Abschlusses durch das SRK vorweisen musste (E. 6.5.1).

4.

Seine Verfügung vom 11. September 2013 begründete das SBFJ folgendermassen:

4.1 Die Diplome der Physiotherapieschule Bad Säckingen gälten nach der Verlängerung der Ausbildung ab dem Jahr 1999 als vom SRK anerkannt.

Die nachträgliche Erteilung des Fachhochschultitels an die Beschwerdeführerin setze unter anderem voraus, dass die im Qualifikationsbogen bescheinigte berufliche Praxis als mit dem vierten Ausbildungsjahr dieser Schule gleichwertig beurteilt werden könne. Tatsächlich sei der Beschwerdeführerin bei entsprechender Gleichwertigkeit der beantragte Fachhochschultitel zu erteilen, weil die weiteren Voraussetzungen nach Art. 1 Abs. 3 Vo NTE erfüllt seien.

4.2 Massgebend für die Beurteilung der Gleichwertigkeit sei die Gegenüberstellung der im Felix Platter-Spital Basel erworbenen und bescheinigten beruflichen Praxis mit dem vierten Ausbildungsjahr an der Physiotherapieschule Bad Säckingen, das zur "SRK-Anerkennung der Ausbildung Physiotherapie" in Bad Säckingen geführt habe. Grundlage für diese Gegenüberstellung bildeten der Qualifikationsbogen vom 21. Juni 1999 und der Bericht des SRK vom 26. November 2012. Die bescheinigte berufliche Tätigkeit und das vierte Ausbildungsjahr seien beide praxisnah ausgestaltet. Sie wiesen indessen von Form, Inhalt, Zielsetzung und Abschluss her wesentliche Unterschiede auf. Bescheinige das Eine erworbene Berufspraxis, handle es sich beim Anderen um eine praxisnahe Ausbildung mit praktischen und theoretischen Ausbildungsteilen und einem Abschlussexamen gemäss SRK-Richtlinien. Als wesentliche Unterschiede führt das SBFI an:

"Unterschiedliche Dauer und Inhalte: Nachweis einer mindestens 6monatigen beruflichen Tätigkeit, welche mittels Qualifikationsbogen die fachliche, soziale und persönliche Kompetenz von Frau [...] bescheinigt versus ein viertes Ausbildungsjahr mit vorgeschriebenen theoretischen und praktischen Ausbildungsinhalten.

Unterschiedlicher Abschluss (Qualifikationsbogen / Diplomprüfung): Bescheinigung einer (befriedigenden) Qualifikation über die berufliche Tätigkeit mittels Qualifikationsbogen durch den Arbeitgeber versus ein Abschluss im Rahmen eines Qualifikationsverfahrens mittels Diplomprüfung in allen Bereichen konform gemäss SRK Richtlinien am Ende einer einjährigen Ausbildung durch entsprechend qualifizierte Dozierende und Expertinnen und Experten."

Bei dieser Sach- und Rechtslage lasse sich die im Qualifikationsbogen bescheinigte Zielerreichung beruflicher, sozialer und persönlicher Kompetenzen der Beschwerdeführerin nicht mit den im vierten Ausbildungsjahr absolvierten Praktika mit Befund- und Behandlungsbesprechungen sowie vermittelten Bildungsinhalten (Koordinierter Sanitätsdienst KSD, Rechtsfragen, Berufsfragen sowie Informationen das SRK betreffend) und dem "Repetitorium" über die wichtigsten Behandlungstechniken, wie manuelle

Therapie, Cyriax, Propriozeptive neuromuskuläre Fazilitation (PNF), Massage und physikalische Behandlungsmethoden, sowie einer umfassenden Diplomprüfung, gleichstellen. In diesem Zusammenhang verweist die Vorinstanz auf einen Bericht des SRK vom 26. November 2012, S. 2.

4.3 Die Beschwerdeführerin weise im Qualifikationsbogen eine eineinhalbjährige berufliche Tätigkeit im Felix Platter-Spital Basel nach. Massgebend für die Beurteilung der Gleichwertigkeit sei die im Reglement SRK verlangte Qualifikation über eine berufliche Tätigkeit im betreffenden Berufsfeld in der Schweiz von mindestens sechs Monaten. Allein aus der im Qualifikationsbogen für eine längere Zeitdauer als diese Mindestdauer bescheinigten beruflichen Tätigkeit lasse sich für die Beschwerdeführerin mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Berufspraxis mit dem vierten Ausbildungsjahr in Bad Säckingen nichts ableiten.

Der Qualifikationsbogen bescheinige der Beschwerdeführerin zudem die Zielerreichung bei den beruflichen Tätigkeiten in verschiedenen Bereichen. Er bescheinige keine besuchten und geprüften Ausbildungsteile. Die Beschwerdeführerin habe im Felix Platter-Spital Basel keine Ausbildung genossen und abgeschlossen, sondern berufliche Praxis erworben, welche mittels Qualifikationsbogen beurteilt und letztlich als Anpassungslehrgang für die Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses anerkannt worden sei. Die Beschwerdeführerin erfülle damit fachlich die Voraussetzungen für eine selbständige Ausübung der reglementierten beruflichen Tätigkeit als Physiotherapeutin. Tatsache bleibe, dass sich der Qualifikationsbogen von Form und Inhalt her eher mit einem Arbeitszeugnis vergleichen lasse als mit einem Ausbildungsabschluss.

Die Beschwerdeführerin habe die berufliche Tätigkeit im Felix Platter-Spital Basel zudem nicht im Anschluss an den Zwischenentscheid des SRK vom 24. Februar 1999 (welcher für die Anerkennung des Ausbildungsabschlusses sechs Monate Berufspraxis verlange) aufgenommen, sondern mehr als ein Jahr früher. Die entsprechende Bescheinigung der Berufspraxis im Qualifikationsbogen sei tatsächlich möglich gewesen, weil nicht eine strukturierte Ausbildung, sondern letztlich berufliche Tätigkeit Gegenstand der Beurteilung gebildet habe.

4.4 Bei dieser Sachlage könne die im Qualifikationsbogen bescheinigte berufliche Praxis nicht als gleichwertig mit der im vierten Ausbildungsjahr erworbenen Ausbildung gewertet werden.

5.

5.1 Der erwähnte Bericht des SRK an das BBT vom 26. November 2012, welcher der angefochtenen Verfügung beigelegt wurde und eine ihrer Grundlagen bildet, hält zur Anerkennung des Diploms der Beschwerdeführerin durch das SRK Folgendes fest (Hervorhebungen wie im Original):

"Zwischenentscheid vom 24.02.1999

Das SRK hat im Rahmen der Anerkennung ausländischer Diplome und Ausweise die Beurteilung des ausländischen Abschlusses von Frau [Beschwerdeführerin] nach SRK-Bestimmung vorgenommen und als Ausgleichsmassnahme einen Anpassungslehrgang / Qualifikationslehrgang im Umfang von sechs Monaten **oder** das Ablegen einer Anerkennungsprüfung verlangt.

Absolvierung des Qualifikationslehrganges (6 Mte.)

Frau [Beschwerdeführerin] hat sich für den Anpassungslehrgang entschieden und diesen erfolgreich absolviert (Qualifikationsbogen vom 01.07.1999 [recte: 21. Juni 1999], Felix Platter Spital, Basel).

Anerkennungsentscheid vom 26.7.1999

Das SRK hat die 3-jährige Ausbildung mit deutschem Abschluss als Physiotherapeutin in Zusammenhang mit dem bestandenen Qualifikationslehrgang nach den SRK-Bestimmungen anerkannt und Frau [Beschwerdeführerin] registriert **als "Diplomierte Physiotherapeutin".**

5.2 Eigener Darstellung zufolge erhielt die Beschwerdeführerin nie einen Entscheid des SRK, wonach sie die Wahl zwischen einem Anpassungslehrgang und einer Anerkennungsprüfung gehabt hätte. Ihr Qualifikationsbogen erstreckt sich auf den Zeitraum von September 1997 bis April 1999, und ihre Registrierung als diplomierte Physiotherapeutin durch das SRK datiert vom 26. Juli 1999. Sie kann sich daher nicht aufgrund eines Zwischenentscheides des SRK vom 24. Februar 1999 für einen sechsmonatigen Anpassungs- oder Qualifikationslehrgang entschieden haben. So hielt die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung (S. 4) denn auch fest, die Beschwerdeführerin habe die berufliche Tätigkeit im Felix Platter-Spital Basel nicht im Anschluss an den Zwischenentscheid des SRK vom 24. Februar 1999 aufgenommen.

5.3 Wie die Beschwerdeführerin erklärt, verlangte das SRK von den Absolventen der Physiotherapieschule Bad Säckingen bis Ende der 1990er-Jahre noch den Nachweis eines zusätzlichen Praxisjahres, anerkannte die Abschlüsse ansonsten aber vorbehaltlos. Ihr Qualifikationsbogen vom 21.

Juni 1999 bescheinigt eine praktische Tätigkeit von etwas mehr als eineinhalb Jahren (1. September 1997 bis April 1999) im Felix Platter-Spital in Basel. Einen (bloss) sechsmonatigen Anpassungslehrgang absolvierte sie demzufolge nicht.

6.

6.1 Gestützt auf die Verordnung der schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK) über die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen vom 20. November 1997 stellte das SRK der Beschwerdeführerin am 26. Juli 1999 ihren Anerkennungsausweis aus. Laut diesem Dokument hatte das SRK die Ausbildung und die Berufskennnisse der Ausweisinhaberin geprüft und sie als diplomierte Physiotherapeutin registriert.

6.2 Art. 3^{bis} dieser am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Verordnung regelt den "Ausgleich wesentlicher Ausbildungsunterschiede". Abs. 1 bestimmt Folgendes:

"Unterscheidet sich eine ausländische Ausbildung von der schweizerischen in Sachgebieten, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufes in der Schweiz ist, kann nach Wahl des Antragstellers/der Antragstellerin eine Eignungsprüfung oder ein Anpassungslehrgang absolviert werden."

Art. 4^{bis} regelt den Anpassungslehrgang wie folgt:

"Gegenstand des Anpassungslehrgangs ist eine Berufsausübung in der Schweiz unter der Verantwortung qualifizierter Berufsangehöriger. Er kann mit einer Zusatzausbildung kombiniert werden. In jedem Fall findet eine Bewertung statt."

6.3 Technische Fragen und Einzelheiten zum Vollzug der Verordnung der SDK enthält das Reglement des SRK über die Anerkennung von ausländischen Ausbildungsabschlüssen vom 12. November 1997, welches am 1. Januar 1998 in Kraft trat. Nach Art. 1 Abs. 2 dieses Reglements bezweckt das Anerkennungsverfahren die Überprüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Antragstellerinnen im Vergleich zu der in der Schweiz vermittelten Ausbildung. Unter Hinweis darauf wird im Qualifikationsbogen für diplomierte Physiotherapeutinnen einleitend festgestellt, durch die Anerkennung bescheinige das SRK den Inhaberinnen eines ausländischen Ausbildungsabschlusses, dass ihre Kenntnisse und Fähigkeiten, verglichen mit der in der Schweiz vermittelten Ausbildung, minimalen Anforderungen genügten. Bewertet wurden mit Hilfe des Qualifikationsbogens einerseits die

fachliche, andererseits die soziale und persönliche Kompetenz, beide jeweils nach den Kriterien "Ziel erreicht" oder "Ziel nicht erreicht".

7.

Im erwähnten Schreiben des SRK an das BBT vom 26. November 2012 wird unter anderem dargelegt, die erste Physiotherapieausbildung mit zusätzlichem viertem Ausbildungsjahr nach SRK-Bestimmungen sei in den Jahren 1995 bis 1999 angeboten worden. 1999 hätten erstmals Personen mit dem entsprechenden Abschluss eine von der Physiotherapieschule Bad Säckingen verliehene Urkunde erhalten, die vom Gesundheitsdepartement des Kantons Aargau sowie vom SRK gegengezeichnet und mit der Registriernummer versehen worden sei. Damit habe der Abschluss als schweizerisch gegolten, wodurch sich eine Anerkennung erübrigt habe. Das SRK habe nie rückwirkende Anerkennungen ausgesprochen.

Das zusätzliche vierte Ausbildungsjahr habe eine Vertiefung der Fähigkeiten im praktischen Bereich vermittelt. Während der Praktika hätten zusätzlich Befund- und Behandlungsbesprechungen stattgefunden. Die vorgeschriebenen theoretischen Inhalte seien durch Dozenten vermittelt worden:

- Der Unterricht in koordiniertem Sanitätsdienst KSD und Rechtsfragen sei von Beamten des Gesundheitsdepartementes des Kantons Aargau, die für diesen Zweck freigestellt worden seien, übernommen worden.
- Berufsfragen seien von einem Vertreter des schweizerischen Physiotherapeutenverbandes unterrichtet worden.
- Informationen betreffend das SRK seien von einem seiner Experten vermittelt worden.

Zum Ende der Ausbildung im vierten Jahr hätten die Schüler nochmals ein Repetitorium über die wichtigsten Behandlungstechniken, wie manuelle Therapie, Cyriax, Propriozeptive neuromuskuläre Fazilitation (PNF), Massage und physikalische Behandlungsmethoden absolviert. Das begleitete Praktikumsjahr habe in der Schweiz stattgefunden. Um die Kommunikation zwischen Schule und Praktikumsort zu gewährleisten, seien die Praktikumsleiter zweimal jährlich in die Schule eingeladen worden. Die Schule habe ihrerseits zweimal jährlich die Schüler im Praktikum besucht.

Das Abschlussexamen im vierten Ausbildungsjahr habe gemäss SRK-Richtlinien "mit allen Bereichen wie vorgegeben, gleich wie die Diplomprüfungen aller anderen schweizerischen Physiotherapieschulen, mit

dem Ziel, eine analoge, gleichwertige Behandlungskompetenz auszuweisen, wie die anderen Schulabsolventen in der Schweiz", stattgefunden. Die Diplomexamina hätten in der Schweiz unter Aufsicht eines SRK-Examensexperten stattgefunden. Die Diplomprüfung (Abschlussexamen) habe Folgendes umfasst.

- je eine Befundaufnahme und vollständige Behandlung an zwei Patienten aus den nachfolgenden Gebieten:
 - Chirurgie, Rheumatologie oder Orthopädie
 - innere Medizin oder Neurologie
- eine vollständig durchgeführte Anwendung aus dem Bereich der physikalischen Behandlung an Patienten und im Anschluss daran eine mündliche Prüfung.

8.

Ihr Rechtsbegehren, die Verfügung des SBFI vom 11. September 2013 sei aufzuheben und es sei ihr der Fachhochschultitel "dipl. Physiotherapeutin FH" zu erteilen, untermauert die Beschwerdeführerin mit folgender Argumentation:

8.1 Die angefochtene Verfügung beruhe auf den Erwägungen im Schreiben des SRK vom 26. November 2012, welches das SBFI im Hinblick auf die vom Departement WBF gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erhobene Beschwerde vom 30. November 2012 eingeholt habe. Der vom SRK im fraglichen Schreiben – nach Eröffnung des Rückweisungsentscheids des Bundesverwaltungsgerichts – angestellte Vergleich der Ausbildungen der Beschwerdeführerin und der nachfolgenden Jahrgänge sei einseitig und unvollständig. Die Ausbildungszeit der Beschwerdeführerin bis zur Anerkennung durch das SRK habe gesamthaft sogar länger gedauert als der ab 1995 angebotene Ausbildungsgang; dies entgegen dem vom SRK im Schreiben vom 26. November 2012 wiederholten Vergleich, wonach die Ausbildung der Beschwerdeführerin drei Jahre gedauert habe, während dem ab 1995 angebotenen Kurs ein zusätzliches viertes Ausbildungsjahr angeschlossen worden sei.

8.2 Obwohl das SRK bereits anlässlich der Anerkennung des Diploms der Beschwerdeführerin im Jahr 1999 die Gleichwertigkeit der Ausbildungen habe prüfen müssen, beschränke es sich im Schreiben vom 26. November 2012 darauf, nur die Prüfungsfächer bei der Ausbildung ab 1995 anzuführen, nicht jedoch die von der Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Ab-

schlussprüfung abgelegten Fächer. Durch die einseitige Darstellung entstehe der falsche Eindruck, die Absolventinnen des 4. Ausbildungsjahres hätten im Gegensatz zur Beschwerdeführerin in sämtlichen angeführten Fächern eine Abschlussprüfung abgelegt, während sich bei korrekter und vollständiger Erfassung beider Ausbildungsinhalte klar zeigen würde, dass der Unterschied nur Kurse zu koordiniertem Sanitätsdienst, Fragen des Berufsverbandes sowie Informationen des SRK betroffen habe. Dieser theoretische Zusatzstoff im Umfang von nur wenigen Stunden sei inhaltlich marginal und vermöge keine Ungleichbehandlung der beiden Abschlüsse zu rechtfertigen. Das gleiche gelte für das vom SRK erwähnte Repetitorium vor der Diplomprüfung des 4. Ausbildungsjahres. Selbst wenn ein Repetitorium nach einem einjährigen Praktikum durchaus sinnvoll sein möge, stelle es keinen, geschweige denn einen relevanten, Unterschied dar, der bei der Prüfung der Gleichwertigkeit der Abschlüsse zu berücksichtigen wäre, werde in einem Repetitorium doch kein Zusatzstoff vermittelt.

8.3 Auffallend sei ferner, wie das SRK im betreffenden Schreiben einerseits explizit hervorhebe, dass die Beschwerdeführerin nach erfolgreichem Abschluss des Qualifikationslehrgangs keine Prüfung habe ablegen müssen, andererseits mit keinem Wort erwähne, dass am Schluss des Qualifikationslehrgangs eine detaillierte Beurteilung durch den Abteilungsleiter erfolgt sei. Da die Qualifikation durch den Abteilungsleiter am Schluss des Praktikums eine Wertung der tatsächlich erbrachten fachlichen Leistungen der Beschwerdeführerin während mehrerer Monate beinhaltet habe, während die Prüfungen am Schluss des Ausbildungslehrgangs ab 1995 eine Momentaufnahme darstellten, sei die Qualifikation entgegen der Auffassung der Vorinstanz als mindestens gleichwertig anzusehen.

8.4 Ausserdem lasse das SRK im fraglichen Schreiben auch unerwähnt, dass die schweizerischen Schüler der Physiotherapieschule Bad Säckingen ihr Praktikumsjahr während des 3. Ausbildungsjahres obligatorisch in der Schweiz hätten absolvieren müssen, was auffällig mit der wiederholten Bemerkung kontrastiere, der Abschluss der Beschwerdeführerin sei – im Gegensatz zu den Abschlüssen des Lehrganges 1995 bis 1999 – "ausländisch". Diese wertende Aussage in einem Bericht, den die Vorinstanz beim SRK im Rahmen des vorliegenden Verfahrens eingeholt habe, stehe schliesslich auch in krassem Widerspruch zu den Ausführungen in einem Memo vom 7. Juli 1997, in welchem das SRK die von der Physiotherapieschule Bad Säckingen verliehenen Abschlüsse selber als "Schweizer Diplome" bezeichnet habe.

9.

9.1 Gemäss E. 4.9 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts B-6279/2011 vom 22. Oktober 2012 besitzt die Beschwerdeführerin kein Diplom als "dipl. Physiotherapeutin" einer vom SRK anerkannten Schule.

9.2 Aus dem von der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eingereichten Memorandum des SRK vom 7. Juli 1997 mit dem Betreff "Kriterien für die Anerkennung im Ausland benachbarter Schulprogramme" lässt sich bezüglich des hier zu beurteilenden Falles juristisch nichts Eindeutiges folgern. Unter der Überschrift "Mitteilung" wird in diesem Memorandum einleitend festgehalten, am praktischen Beispiel der Physiotherapieschule Bad Säckingen könnten bestimmte Kriterien für die Anerkennung und Registrierung im Ausland erworbener "Schweizer-Diplome" in Betracht gezogen werden. Zunächst einmal steht der Ausdruck "Schweizer-Diplome" in Anführungs- und Schlusszeichen, was dagegen spricht, dass "schweizerische", d.h. vom SRK als solche anerkannte Diplome gemeint waren. Wegen des Bindestrichs drängt sich sogar eher der Eindruck auf, es sei von (ausländischen) Diplomen schweizerischer Staatsangehöriger die Rede. Abgesehen davon scheint es sich um ein internes Papier des SRK zu handeln. Nirgends wird ersichtlich, ob es überhaupt auf rechtlichen Überlegungen fusst. Erwähnt werden weder die Funktion des Verfassers, noch der zugrundeliegende Auftrag oder der Kontext, in welchem das Memorandum erstellt wurde. Ausserdem ergäbe es keinen Sinn, Kriterien für eine Anerkennung vorzuschlagen, wenn die betreffenden ausländischen Schulen bzw. deren Ausbildungsprogramme hier von vornherein als anerkannt gälten.

9.3 Was die Darlegungen der Beschwerdeführerin zu den Umständen ihres Besuchs des Nachdiplomkurses an der Berner Fachhochschule anbelangt, ist auf E. 5 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts B-6279/2011 vom 22. Oktober 2012 zu verweisen. In dessen E. 5.5 wird zusammenfassend festgehalten, dass die Voraussetzungen für eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung der Beschwerdeführerin gestützt auf den verfassungsmässigen Vertrauensschutz nicht erfüllt sind. Anlässlich des vorliegenden Beschwerdeverfahrens B-5833/2013 wurde nichts vorgebracht, was diese Beurteilung umstossen könnte.

9.4 Durch den Qualifikationsbogen werden der Beschwerdeführerin mit Blick auf die Anerkennung ihres Diploms hinreichende berufspraktische Kenntnisse und Fähigkeiten attestiert, sowohl bezüglich ihrer fachlichen als

auch ihrer sozialen und persönlichen Kompetenz. Unter dem Titel "fachliche Kompetenz" wird ihr im Sinne der Zielerreichung namentlich bescheinigt, dass sie in den Bereichen Chirurgie / Orthopädie, Neurochirurgie / Neurologie und Geriatrie Bewegungstherapien sowie physikalische Behandlungen ausführte. Nicht angekreuzt wurden dort die Bereiche innere Medizin und Rheumatologie.

Festgestellt wird dabei grundsätzlich nur, aber immerhin, dass die Beschwerdeführerin die Mindestanforderungen erfüllt. Eine skalenmässig abgestufte Benotung ihres beruflichen Könnens aufgrund einer Prüfung beinhaltet der Qualifikationsbogen hingegen nicht. Wie die Vorinstanz zutreffend bemerkt, lässt sich dieser eher mit einem Arbeitszeugnis als mit einem Ausbildungsabschluss vergleichen. Einen eigentlichen (wenn auch praxisorientierten) Lehrgang mit theoretischen, durch Fachdozenten vermittelten Modulen und einer Abschlussprüfung absolvierte die Beschwerdeführerin im Kontext ihrer Tätigkeit am Felix Platter-Spital nicht. Ihr dortiges Praktikum unterscheidet sich aber nicht nur strukturell, sondern auch inhaltlich vom vierten Ausbildungsjahr an der Physiotherapieschule Bad Säckingen, was das SRK in seinem Bericht vom 26. November 2012 und die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung näher erläutert haben (siehe dazu oben E. 6 und 8). Nach Meinung der Beschwerdeführerin handelt es sich hierbei um marginalen theoretischen Zusatzstoff betreffend den koordinierten Sanitätsdienst, Fragen des Berufsverbandes und Informationen über das SRK. Ebenso hält sie das Repetitorium vor der Diplomprüfung des vierten Ausbildungsjahres der Physiotherapieschule Bad Säckingen nicht für einen relevanten Unterschied. Gegenteilig lautet die Einschätzung der Vorinstanz, welche Rechtsfragen als weiteren im vierten Ausbildungsjahr der Physiotherapieschule vermittelten Bildungsinhalt erwähnt und auf die während dieser Zeit durchgeführten Befund- und Behandlungsbesprechungen, das Repetitorium über die wichtigsten Behandlungstechniken sowie die von ihr als umfassend bezeichnete Diplomprüfung verweist.

9.5 Das Bundesverwaltungsgericht sieht besonders in dem durch Dozenten vermittelten theoretischen Zusatzstoff, im Repetitorium sowie in der unter Aufsicht eines SRK-Examensexperten in der Schweiz abgehaltenen Diplomprüfung des vierten Ausbildungsjahres der Physiotherapieschule Bad Säckingen nennenswerte sachliche Unterschiede zum Praktikum der Beschwerdeführerin am Felix Platter-Spital. Ob der Zusatzstoff und das Repetitorium, wie die Beschwerdeführerin meint, inhaltlich effektiv als marginal taxiert werden müssen, vermag letztlich nur ein Fachgremium, na-

mentlich das SRK, abzuschätzen. Ihm kommt ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-3170/2011 vom 22. Oktober 2012 E. 2.4 und B-6954/2011 vom 12. Juli 2012 E. 4.1), soweit keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Ermessensausübung bestehen. Solche sind hier jedoch nicht ersichtlich. Insofern erscheint das Schreiben des SRK an das BBT vom 26. November 2012 nicht als mangelhaft.

9.6 Aufgrund ihres zwecks Diplomanerkennung in der Schweiz absolvierten Praktikumsjahres hat die Beschwerdeführerin sodann keinen ergänzenden, (auch) schweizerischerseits hoheitlich verliehenen Ausbildungsausweis erhalten, der mit dem nach vierjähriger Ausbildung an der Physiotherapieschule Bad Säckingen ausgestellten, in der Schweiz gegengezeichneten Diplom vergleichbar wäre. Ihr hiesiges Praktikum nach der Diplomierung in Bad Säckingen wies keinen Konnex zur Schule, an welcher sie ihr Diplom erworben hatte und deren Ausbildungsprogramm später durch das SRK anerkannt wurde, auf.

9.7 Als einen von zwei wesentlichen Unterschieden nennt die angefochtene Verfügung diejenigen zwischen dem Qualifikationsbogen der Beschwerdeführerin und der Diplomprüfung der Absolventen des vierten Ausbildungsjahres an der Physiotherapieschule Bad Säckingen. Die Beschwerdeführerin wirft die Frage auf, wie das SRK und mit ihm das BBT / SBFJ die Gleichwertigkeit der beiden Abschlüsse beurteilt hätte, wenn sie eine Anerkennungsprüfung abgelegt hätte, anstatt das Praktikum im Felix Platter-Spital zu absolvieren. Erscheint diese Frage auch hypothetisch, so ist doch davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin in einem solchen Fall keine mit derjenigen der Absolventen des vierten Ausbildungsjahres an der Physiotherapieschule Bad Säckingen vergleichbare Zusatzausbildung, bestehend aus praktischen und theoretischen Modulen, genossen hätte.

10.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass keine ausreichende Grundlage besteht, um die Beschwerdeführerin im Hinblick auf den nachträglichen Erwerb des Fachhochschultitels gleich wie die Absolventen des vierten Ausbildungsjahres der Physiotherapieschule Bad Säckingen zu behandeln. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

11.

11.1 Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglementes über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, VGKE, SR 173.320.2). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Da die Beschwerdeführerin vollumfänglich unterliegt, sind ihr die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.– aufzuerlegen.

11.2 Eine Parteientschädigung ist der unterliegenden Beschwerdeführerin nicht zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Ebensovienig hat die Vorinstanz Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden ihrem Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 500.– wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin;
- die Vorinstanz;
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Maria Amgwerd

Urs Küpfer

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 9. September 2014