



Urteil vom 6. Mai 2022

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Richter Jean-Luc Baechler, Richter Pietro Angeli-Busi;
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

Parteien

X. _____,
vertreten durch lic. iur. lic. oec. David Zünd, Rechtsanwalt,
_____,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK),
Anerkennung Ausbildungsabschlüsse,
Werkstrasse 18, Postfach, 3084 Wabern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anerkennung Abschluss/Ausbildung.

Sachverhalt:**A.**

X. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer), niederländischer Staatsangehöriger und derzeit in Deutschland wohnhaft, erlangte am 30. September 1992 ein Diplom als Physiotherapeut in den Niederlanden. In diesem Diplom wird ihm unter anderem eine Abschlussarbeit bescheinigt.

B.

Am 1. Mai 2020 (Eingang: 6. Mai 2020) stellte der Beschwerdeführer beim Schweizerischen Roten Kreuz (SRK; im Folgenden: Vorinstanz) ein Gesuch um Anerkennung der Gleichwertigkeit seines in den Niederlanden erworbenen Ausbildungsabschlusses mit dem schweizerischen Abschluss als Physiotherapeut.

C.

Die Vorinstanz forderte den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 18. Mai 2020 zur Einreichung fehlender Dokumente auf.

Der Beschwerdeführer kam dieser Aufforderung in der Folge mit undatier-tem Schreiben (Eingang: 14. Juli 2020) nach.

D.

Mit Schreiben vom 23. Juli 2020 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass sie im Rahmen eines ersten Vergleichs seines Ausbildungsabschlusses mit der schweizerischen Ausbildung als Physiotherapeut (Niveau Fachhochschule [FH], Tertiärstufe) Lücken im Bereich "Wissenschaftliches Arbeiten" festgestellt habe. Die Vorinstanz setzte dem Beschwerdeführer eine Frist zur Nachreichung fehlender relevanter Dokumente und Unterlagen zu "Unterricht im wissenschaftlichen Arbeiten", welchen er ausserhalb seiner Grundausbildung absolviert habe.

Der Beschwerdeführer kam dieser Aufforderung nicht nach.

E.

Mit Teilentscheid vom 22. Oktober 2020 verfügte die Vorinstanz, dass der Beschwerdeführer Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolvieren müsse, damit er als Physiotherapeut (Niveau FH) anerkannt werden könne. Er habe sich zwischen einem sechsmonatigen Anpassungslehrgang mit einer Zusatzausbildung von mindestens 5 European Credit Transfer System (ECTS)-Punkten oder einer Eignungsprüfung zu entscheiden.

Sie begründet dies im Wesentlichen damit, dass seine Ausbildung sich bezüglich der Inhalte von derjenigen in der Schweiz unterscheide und eine Anerkennung seines Ausbildungsabschlusses als Physiotherapeut (Niveau FH) daher nicht möglich sei. Es bestünden Lücken im wissenschaftlichen Arbeiten. Diese könnten durch Massnahmen ausgeglichen werden.

F.

Hiergegen erhob der Beschwerdeführer am 26. November 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er stellt folgende Rechtsbehörden:

- "1. Der angefochtene Teilentscheid vom 22. Oktober 2020 sei vollumfänglich aufzuheben und das Gesuch um Anerkennung als Physiotherapeut (Niveau Fachhochschule) sei gutzuheissen.
2. Eventualiter sei der angefochtene Teilentscheid vom 22. Oktober 2020 vollumfänglich aufzuheben und die Sache zur Durchführung von weiteren Abklärungen an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin.
4. Die ausseramtliche Entschädigung sei dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers zuzusprechen."

Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, dass der angefochtene Teilentscheid unzureichend begründet und der Sachverhalt nicht ausreichend abgeklärt sei. Er habe die Kompetenzen und Fähigkeiten, die im Ausbildungsteil "Wissenschaftliches Arbeiten" erworben würden, nachgewiesenermassen zur Erstellung der Abschlussarbeit benötigt. Seine Ausbildung sei mit einer Fachhochschulausbildung in Physiotherapie in der Schweiz vergleichbar. Seine bald 30jährige Berufserfahrung gleiche die von der Vorinstanz behaupteten Lücken in der Ausbildung aus. Eine Verweigerung der Anerkennung wäre "jenseits jeglicher Verhältnismässigkeit".

G.

In ihrer Vernehmlassung vom 15. Januar 2021 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Ausbildung des Beschwerdeführers weise Lücken bei den Ausbildungsinhalten im Sinne von Art. 14 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255/22 vom 30. September 2005; im Folgenden: Richtlinie 2005/36/EG) auf. Der Teilentscheid sei somit ausreichend begründet. Als Beweis, dass der Beschwerdeführer über ausreichende Kenntnisse im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens verfüge, bringe er lediglich die von ihm geschriebene Abschlussarbeit und seine langjährige Berufserfahrung vor. Beide

Tatsachen seien in die Bewertung miteinbezogen worden. Damit habe sie den Untersuchungsgrundsatz gewahrt. Die Gleichwertigkeit eines ausländischen Diploms mit der schweizerischen Physiotherapieausbildung (Niveau FH) könne aber nur bejaht werden, wenn auch die theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens vorhanden seien. Diese seien beim Beschwerdeführer nicht gegeben. Er habe nicht nachweisen können, dass er sich im Rahmen seiner Berufspraxis Kompetenzen im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens angeeignet habe. Deshalb habe er die Lücken seiner Ausbildung auch mit seiner langjährigen Berufstätigkeit als Physiotherapeut nicht schliessen können. Die angeordneten Ausgleichsmassnahmen seien geeignet, erforderlich und zumutbar.

H.

In seiner Replik vom 18. Februar 2021 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Folge man der Argumentation der Vorinstanz, könnten ausländische Ausbildungsabschlüsse in Physiotherapie, welche älter als 15 Jahre seien, faktisch nie anerkannt werden. Es könne nicht sein, dass damals in der Schweiz erworbene Ausbildungsabschlüsse, welche offensichtlich die gleichen Mängel aufweisen müssten wie die zu gleicher Zeit im Ausland erworbenen Ausbildungsabschlüsse, anders behandelt und beurteilt würden. Dies sei eine unzulässige und sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung. Die Praxis der Vorinstanz scheine nicht nur widerrechtlich, sondern auch in höchstem Masse unverhältnismässig zu sein.

I.

In ihrer Duplik vom 18. März 2021 ergänzt die Vorinstanz, die Anerkennung sei nicht unmöglich, sondern an das Bestehen von Ausgleichsmassnahmen geknüpft, was gemäss Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG zulässig und aus Gründen des Gesundheitsschutzes geboten sei. Vergleichsobjekt im Sinne von Art. 13 dieser Richtlinie sei der aktuell für die Berufsausübung als Physiotherapeut erforderliche Abschluss "Bachelor of Science in Physiotherapie FH". Die Fälle, in denen fehlende Theoriekenntnisse durch Berufserfahrung allein ausgeglichen werden könnten, seien selten.

J.

In seiner Stellungnahme vom 31. Mai 2021 ergänzt der Beschwerdeführer, dass die Ungleichbehandlung diskriminierend sei. Die Vorinstanz lege Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG allzu restriktiv aus. Die Vorinstanz bleibe nach wie vor eine stichhaltige Begründung dafür schuldig, dass er die angeblich fehlenden Kenntnisse nicht durch Berufserfahrung habe

kompensieren können. Die von ihm erfolgreich abgeschlossene Maitland-Therapieausbildung enthalte gemäss Curriculum durchaus Themenkomplexe des wissenschaftlichen Arbeitens.

K.

In ihrer Stellungnahme vom 7. Juli 2021 hält die Vorinstanz an ihrem Antrag auf Beschwerdeabweisung fest. Sie bringt vor, dass es bei der Maitland-Ausbildung hauptsächlich um das Erlernen einer Methode und nicht um eine fundierte Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Methodik gehe. Diese Weiterbildung werde daher regelmässig nicht als geeignet betrachtet, Lücken im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens zu füllen.

L.

Auf die Eingaben und Vorbringen der Parteien wird, soweit entscheidungswesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der Entscheid der Vorinstanz vom 26. November 2020 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]; vgl. Urteil des BVGer B-3807/2021 vom 18. Januar 2021 [recte: 2022] E. 1; Zwischenentscheid des BVGer B-1813/2020 vom 26. Februar 2021 E. 2.2.4).

1.2 Der Beschwerdeführer ist als Adressat durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Er ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er hat die Beschwerde innerhalb der gesetzlichen Frist eingereicht (Art. 50 Abs. 1 VwVG). Die Anforderungen an Form und Inhalt der Rechtsschrift sind erfüllt, und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 52 Abs. 1 und Art. 63 Abs. 4 VwVG).

1.3 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1 Ein ausländischer Bildungsabschluss wird anerkannt, wenn seine Gleichwertigkeit mit einem inländischen Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2 des Gesundheitsberufegesetzes vom 30. September 2016 (GesBG, SR 811.21) in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat oder einer überstaatlichen Organisation festgelegt ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. a GesBG). Beim Beruf des Physiotherapeuten handelt es sich um einen Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2 GesBG (Bst. b).

2.2 Vorliegend ist ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu beurteilen, welcher die Niederlanden, Deutschland und die Schweiz betrifft. Deshalb ist das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits (FZA, SR 0.142.112.681) zu beachten. Die Schweiz hat sich in Anhang III verpflichtet, Diplome, Zeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise gemäss den darin für anwendbar erklärten Rechtsakten der EU anzuerkennen. Zu diesen Rechtsakten gehört die Richtlinie 2005/36/EG. Diese Richtlinie ist gemäss Beschluss Nr. 2/2001 vom 30. September 2011 des Gemischten Ausschusses EU-Schweiz, der mit Art. 14 des Abkommens eingesetzt wurde, über die Änderung von Anhang III (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen; 2011/702/EU; AS 2011 4859 ff.) seit dem 1. November 2011 anwendbar (vgl. dazu: Urteil des BGer 2C_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.1 f.; Urteile des BVGer B-6186/2020 vom 26. August 2021 E. 2.2, B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 2.2, B-404/2019 vom 28. Dezember 2020 E. 4.1, B-3706/2014 vom 28. November 2017 E. 6.3.1 und B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 5.3 f.).

Die Richtlinie 2005/36/EG regelt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen, soweit die Ausübung einer Tätigkeit im Aufnahmestaat reglementiert ist (Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG i.V.m. Art. 9 FZA). Die Bestimmungen der allgemeinen Regelung zur Anerkennung von Ausbildungsnachweisen sind auf alle Diplome anwendbar, die nicht von den Kapiteln II und III erfasst sind (Art. 10 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.1, B-5988/2020 vom 28. April 2021 E. 2.3 und B-404/2019 vom 28. Dezember 2020 E. 4.1.1).

Als reglementierte berufliche Tätigkeit gilt eine berufliche Tätigkeit, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten ihrer Ausübung in einem

Mitgliedstaat direkt oder indirekt durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises eines entsprechenden Diploms gebunden ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG). Dazu gehört insbesondere die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in Verbindung mit der Führung eines Titels, der nur von Personen geführt werden darf, die einen Ausbildungs- oder Befähigungsnachweis und damit ein Diplom besitzen, das in einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt ist. Den reglementierten beruflichen Tätigkeiten zugerechnet wird auch die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit im Gesundheitswesen, wenn die Vergütung dieser Tätigkeit und/oder eine diesbezügliche Erstattung durch das einzelstaatliche System der sozialen Sicherheit an den Besitz eines Ausbildungs- oder Befähigungsnachweises und damit eines Diploms gebunden ist (vgl. Urteil des BVGer B-2680/2015 vom 21. Juni 2017 E. 2.5). Des Weiteren ist der Beruf, den der Antragsteller im Ausnahmemitgliedstaat ausüben möchte, derselbe wie der, für den er in seinem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, wenn die Tätigkeiten, die der Beruf umfasst, vergleichbar sind (Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.1).

2.3 Der Beschwerdeführer hat in den Niederlanden ein Diplom als Physiotherapeut erworben. Beim Beruf des Physiotherapeuten handelt es sich um eine in der Schweiz reglementierte Tätigkeit, welche auf der Liste des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI aufgeführt ist (abrufbar unter: <www.sbf.admin.ch> > Bildung > Anerkennung ausländischer Diplome > Anerkennung und zuständige Behörden > Reglementierte Berufe und Merkblätter > Liste der reglementierten Berufe/Tätigkeiten in der Schweiz, abgerufen am 9. März 2022). Dieser Beruf ist auch in der EU und den EFTA-Staaten reglementiert (vgl. Datenbank "Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission, abrufbar unter: <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm>>, abgerufen am 9. März 2022). Die Richtlinie 2005/35/EG ist demnach anwendbar.

3.

Vorab ist strittig und zu prüfen, ob die Vorinstanz den angefochtenen Teilentscheid hinreichend begründet hat.

3.1 Die Vorinstanz ist der Ansicht, diesen Teilentscheid ausreichend begründet zu haben.

3.2 Der Beschwerdeführer rügt jedoch, dass die Begründung dieses Teilentscheids unpräzise sei. Die Vorinstanz gebe in diesem Entscheid nicht

konkret an, auf welchen Buchstaben (a, b oder c) von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG sie sich bei der Feststellung der Lücken seiner Ausbildung genau berufe. Weshalb und wie die Vorinstanz zu ihrer Einschätzung gelange, dass ein wesentlicher Unterschied in der Ausbildung bestehe, lege sie nicht ausreichend dar. Auch zur Frage, ob die von ihm in seiner Berufspraxis erworbenen Kenntnisse diesen Unterschied ganz oder teilweise ausgleichen könnten, fänden sich im Teilentscheid keine genügenden Ausführungen.

3.3 Gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 29 ff. VwVG haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Aus diesem Anspruch folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die wesentlichen Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt (vgl. statt vieler: BGE 143 III 65 E. 5.2, 141 III 28 E. 3.2.4 und 141 V 557 E. 3.2.1). Die verfassungsrechtlich geforderte Begründungsdichte ist nicht einheitlich festgelegt. Unter anderem gilt aber, dass umso höhere Anforderungen an die Begründung eines Entscheids zu stellen sind, je grösser der Spielraum ist, welcher der Behörde infolge ihres Ermessens und aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe zusteht (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.3, 125 II 369 E. 2c und 112 Ia 107 E. 2b; Urteil des BGer 4A.15/2006 vom 13. Dezember 2006 E. 4.1; Urteil des BVGer B-4714/2020 vom 5. Oktober 2021 E. 2.1).

3.4 Die Vorinstanz setzt sich im angefochtenen Teilentscheid bei der Feststellung der Lücken allein mit der bisherigen Ausbildung des Beschwerdeführers auseinander. Aus dieser Tatsache hätte er mithilfe der Richtlinie 2005/36/EG selbst unmittelbar ableiten können, dass sich die Vorinstanz auf Bst. b von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG bezieht. Ferner legt die Vorinstanz in Ziff. II des Teilentscheids ausführlich dar, aus welchen Gründen und inwieweit sich die Ausbildung des Beschwerdeführers von der schweizerischen Ausbildung wesentlich unterscheidet. Dabei geht aus den Ausführungen der Vorinstanz auch hervor, wie sie zu ihrer Einschätzung gelangte. Schliesslich beantwortet die Vorinstanz im Teilentscheid die

Frage des Beschwerdeführers, ob er die festgestellten Lücken seiner Ausbildung zumindest teilweise mittels seiner Berufspraxis ausgleichen könnte, in klarer Weise negativ. Die Vorinstanz begründet diese Antwort hinreichend. Die Rüge des Beschwerdeführers zur Begründungspflicht erweist sich somit als offensichtlich unbegründet. Die Vorinstanz hat ihre Begründungspflicht im angefochtenen Teilentscheid nicht verletzt.

4.

Der Beschwerdeführer rügt weiter eine Verletzung der in Art. 12 VwVG festgelegten Abklärungspflicht durch die Vorinstanz und damit des Untersuchungsgrundsatzes.

4.1 Die Vorinstanz bestreitet diesen Vorwurf. Sie habe darauf verzichtet, Angaben zum Unterricht im wissenschaftlichen Arbeiten im Rahmen der Grundausbildung zu verlangen, da das Curriculum für die Beurteilung ausgereicht habe. Aufgrund des Zeitpunkts dieser Ausbildung sei es nicht möglich, dass der Beschwerdeführer diesen Unterricht absolviert habe. Eine antizipierende Beweiswürdigung in diesem Sinne stehe ihr frei. Als Beweis, dass er über ausreichende Kenntnisse im wissenschaftlichen Arbeiten verfüge, lege er lediglich die von ihm geschriebene Abschlussarbeit und seine langjährige Berufserfahrung vor. Beide Tatsachen seien schon im Zeitpunkt der Gesuchsprüfung bekannt gewesen und seien von ihr in die Bewertung miteinbezogen worden.

4.2 Der Beschwerdeführer beanstandet, statt ihn aufzufordern, weitere Bestätigungen oder Stellungnahmen der niederländischen Hochschule einzureichen, habe die Vorinstanz sich mutmasslich einzig auf das dem Abschlusszeugnis angefügte Curriculum verlassen. Sie habe aber nie geprüft, ob er die im Ausbildungsteil "Wissenschaftliches Arbeiten" geforderten Fähigkeiten durch seine Abschlussarbeit nachgewiesen habe. Sie habe stattdessen einfach eine Auflistung von Studieninhalten verglichen, ohne zu wissen, was sich hinter der stichwortartigen Auflistung im Curriculum tatsächlich verberge. Sie habe eine Annahme getroffen und einen Standard-Teilentscheid gefällt. Der Sachverhalt sei nicht ausreichend abgeklärt worden. Die Vorinstanz könne sich nicht ihrer Untersuchungspflicht entledigen, indem sie im Rahmen einer antizipierten Beweiswürdigung keine weiteren Auskünfte einhole, weil die Evidence Based Practice (EBP) erst vor 15 Jahren entstanden sei.

4.3 Es obliegt der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats zu prüfen, ob die im Ausland anerkannte Ausbildung den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises (Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG) entspricht oder nicht entspricht (vgl. Urteil des EuGH C-286/06 vom 23. Oktober 2008, *Kommission/Spanien*, Rn. 76; mutatis mutandis BGE 140 II 185 E. 4.2; Urteil des BGer 2C_493/2017 vom 5. Februar 2018 E. 5.3). Der Antragsteller muss aber der Behörde die nötigen Unterlagen zur Überprüfung seiner Qualifikation liefern (Art. 50 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BVGer B-4060/2019 vom 11. November 2019 E. 3.3. mit Hinweisen). Zudem ist er gestützt auf seine Mitwirkungspflicht (Art. 13 VwVG) verpflichtet, die für die Abklärung erforderlichen Informationen beizubringen. Dies gilt insbesondere auch für solche Unterlagen, die naturgemäss nur er liefern kann, und für die Abklärung von Tatsachen, welche er besser kennt als die Behörde (vgl. BGE 130 II 449 E. 6.6.1, 128 II 139 E. 2b; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 994). Ist es nicht möglich, Informationen über die Ausbildung einzuholen, stützt sich die von der zuständigen Behörde getroffene Entscheidung auf die verfügbaren Informationen (vgl. "Von der Koordinatorengruppe gebilligter Verhaltenskodex für die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen – Nationale Verwaltungspraktiken, die unter die Richtlinie 2005/36/EG fallen", S. 6, anwendbar gemäss Urteil des BVGer B-3198/2019 vom 11. August 2020 E. 5.1; Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 3.1, B-5081/2020 vom 1. September 2021 E. 10.3.1 f., B-1184/2020 vom 25. Mai 2021 E. 3.4.1 f. und B-5129/2013 vom 4. März 2015 E. 5.1).

4.4 Im vorliegenden Fall ergaben sich aus den vom Beschwerdeführer bereits eingereichten Dokumenten der niederländischen Hochschule zum Zeitpunkt des Verfügungserlasses keine Hinweise, dass er im Rahmen der dortigen Ausbildung die verlangten Kenntnisse über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und über die EBP erworben haben könnte. Es kann der Vorinstanz daher nicht vorgeworfen werden, sie hätte den Beschwerdeführer ausdrücklich auffordern sollen, weitere Nachweise zu seiner am 30. September 1992 abgeschlossenen niederländischen Physiotherapieausbildung einzureichen. Wie in E. 5.6.3 hiernach dargelegt, ist überdies nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung davon ausging, dass die Abschlussarbeit nicht geeignet sei, die erforderlichen Kenntnisse über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und über die EBP zu belegen. Angesichts all dieser Umstände konnte die Vorinstanz in anti-

zipierter Beweiswürdigung annehmen, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung: BGE 141 I 60 E. 3.3, 136 I 229 E. 5.3 und 130 II 425 E. 2.1; Urteile des BGer 2C_712/2011 vom 19. Januar 2012 E. 2.2 und 2C_115/2007 vom 11. Februar 2008 E. 2.2; Urteil des BVGer B-6462/2019 vom 1. September 2020 E. 5.2.2).

Die Rüge, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unzureichend abgeklärt, erweist sich daher als unbegründet.

5.

In materieller Hinsicht ist umstritten und zu prüfen, ob sich die Ausbildung des Beschwerdeführers von der schweizerischen Referenzausbildung inhaltlich so stark unterscheidet, dass eine Anerkennung seines Ausbildungsabschlusses erst nach erfolgreicher Absolvierung von Ausgleichsmassnahmen erfolgen kann.

5.1 Die Vorinstanz ist der Meinung, die Ausbildung des Beschwerdeführers unterscheide sich mit Bezug auf die Bildungsinhalte wesentlich von derjenigen in der Schweiz. Sein Ausbildungsnachweis weise Lücken hinsichtlich der theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens, namentlich der erforderlichen Kenntnisse über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und der EBP, auf. Deshalb könne eine Anerkennung seines Ausbildungsgangs als Physiotherapeut (Niveau FH) nur nach erfolgreicher Absolvierung entsprechender Ausgleichsmassnahmen vorgenommen werden.

5.2 Demgegenüber stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt, dass seine Ausbildung aufgrund seines Studiums, seiner Abschlussarbeit und seiner 28jährigen Berufserfahrung mit der schweizerischen Ausbildung zum Physiotherapeuten (Niveau FH) gleichwertig sei. Der von der Vorinstanz erhobene Einwand, ihm fehle ein wissenschaftlicher Hintergrund, sei unzutreffend.

5.3

5.3.1 Wird die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmestaat – wie im vorliegenden Fall (vgl. E. 5.4 hiernach) – vom Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängig gemacht, gestattet die zuständige Behörde des Aufnahmestaates den Antragsstellern die Aufnahme oder Ausübung dieses Berufs unter denselben Voraussetzungen

wie Inländern, sofern sie ein Diplom besitzen, das in einem anderen Vertragsstaat für die Bewilligung der Aufnahme und Ausübung des Berufs erforderlich ist (Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BGer 2C_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.2 und 2C_668/2012 vom 1. Februar 2013 E. 3.1.3; Urteil des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.1; zum Ausdruck "dieses Berufs" vgl. Urteile des EuGH C-330/03 vom 19. Januar 2006, Slg. 2006 I-801, Rn. 20, und C-125/16 vom 21. September 2017, Rn. 40).

5.3.2 Der Aufnahmestaat kann nach Massgabe von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG Ausgleichsmassnahmen verlangen. Ob solche Massnahmen, das heisst ein Anpassungslehrgang (Art. 3 Bst. g der Richtlinie 2005/36/EG) oder eine Eignungsprüfung, anzuordnen sind, bestimmt sich nach dem allgemeinen Anerkennungssystem anhand eines Vergleichs der Ausbildungsdauer und des Ausbildungsinhalts mit dem im Aufnahmestaat zur Ausübung des reglementierten Berufs vorgeschriebenen Diplom (Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3, B-2680/2015 vom 21. Juni 2017 E. 2.6, B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 6.2 und B-6452/2013 vom 4. Dezember 2014 E. 2.5 ff.). Dabei überprüft die Behörde die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises. Somit dient nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG für die Anerkennung des im Ausland erworbenen Diploms derjenige schweizerische Abschluss als Vergleichsobjekt, der in der Schweiz vorgeschrieben ist, um die in Frage stehende reglementierte Tätigkeit auszuüben. Wenn sich wesentliche Unterschiede ergeben, kann der Aufnahmestaat Ausgleichsmassnahmen vom Antragsteller verlangen. Wesentliche Unterschiede können eine kürzere Ausbildungsdauer, ein divergierender Ausbildungsinhalt oder ein divergierender Tätigkeitsbereich sein (Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.3, B-404/2019 vom 28. Dezember 2020 E. 4.1.3 und A-368/2014 vom 6. Juni 2014 E. 5.2; Urteil des EuGH C-340/89 vom 7. Mai 1991, Slg. 1991 I-2357 Rn. 16; FRÉDÉRIC BERTHOUD, *La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse – Union européenne*, 2016, S. 305 ff.; JOEL A. GÜNTHARDT, *Switzerland and the European Union, The implications of the institutional framework and the right of free movement for the mutual recognition of professional qualifications*, Diss. 2020, Kap. 6.4.2; NINA GAMMENTHALER, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung*

von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz, 2010, S. 160). Ein divergierender Ausbildungsinhalt besteht dann, wenn sich die bisherige Ausbildung des Antragstellers auf Fächer bezieht, die sich wesentlich von denen unterscheiden, die durch den Ausbildungsnachweis abgedeckt werden, der im Aufnahmemitgliedstaat vorgeschrieben ist (Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG).

Gemäss Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2005/36/EG sind für die Zwecke der Anwendung des Abs. 1 Bst. b unter "Fächer, die sich wesentlich unterscheiden", jene Fächer zu verstehen, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Berufs ist und bei denen die bisherige Ausbildung des Migranten bedeutende Abweichungen hinsichtlich Dauer oder Inhalt gegenüber der im Aufnahmemitgliedstaat geforderten Ausbildung aufweist (vgl. Urteil des BGer 2C_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 3.4).

5.4

5.4.1 In der Schweiz regelt das Gesundheitsberufegesetz (GesBG), in Kraft seit dem 1. Februar 2020, unter anderem die Hochschulstudiengänge der Gesundheitsfachpersonen in Physiotherapie (vgl. Botschaft vom 18. November 2015 zum GesBG [im Folgenden: Botschaft GesBG], BBl 2015, S. 8715 ff., 8723). Mit dem GesBG wurden die Bewilligungsvoraussetzungen der Berufsausübung auf Bundesebene vereinheitlicht (vgl. Botschaft GesBG, S. 8725).

Erforderlicher Bildungsabschluss für den Beruf des Physiotherapeuten ist gemäss Art. 12 Abs. 2 Bst. b GesBG ein Bachelor of Science in Physiotherapie FH. Somit wird dieser Abschluss verlangt, um im Rahmen der Anwendung der Richtlinie 2005/36/EG in der Schweiz die Erlaubnis zur Aufnahme und Ausübung dieses Berufs zu erhalten (Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG). Folglich ist ein ausländischer Abschluss in Physiotherapie mit diesem Abschluss zu vergleichen.

5.4.2 In Art. 3 GesBG werden die allgemeinen Kompetenzen umschrieben, welche Absolventinnen und Absolventen der im Gesundheitsberufegesetz geregelten Studiengänge – also insbesondere dem Bachelorstudiengang Physiotherapie FH (Art. 12 Abs. 2 Bst. b GesBG) – erwerben müssen, und in der Gesundheitsberufekompetenzverordnung vom 13. Dezember 2019 (GesBKV, SR 811.212) die jeweiligen berufsspezifischen Kompetenzen.

Die Kompetenzen, welche die Absolventinnen und Absolventen des Bachelorstudiengangs Physiotherapie FH aufweisen müssen, werden in

Art. 3 Abs. 2 GesBG und Art. 3 GesBKV genannt. Dabei hält Art. 3 Abs. 2 Bst. i GesBG fest, dass die Absolventinnen und Absolventen eines Studiengangs nach Art. 2 Abs. 2 Bst. a GesBG – worunter unter anderem der Bachelorstudiengang in Physiotherapie fällt (Art. 2 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 GesBG) – insbesondere mit den Methoden der Forschung im Gesundheitsbereich und der wissenschaftlich abgestützten Praxis vertraut sein müssen. Die Botschaft zum GesBG (S. 8740) setzt die eben erwähnte Praxis mit der EBP gleich (vgl. Botschaft GesBG, S. 8741). Kenntnisse der Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und der EBP sind somit wesentlicher Inhalt der schweizerischen Ausbildung zum Bachelor of Science in Physiotherapie FH.

5.4.3 Die Gesundheitsberufeanerkennungsverordnung vom 13. Dezember 2019 (GesBAV, SR 811.214) regelt das Verfahren zur Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse nach Art. 10 GesBG (Art. 1 Bst. a GesBAV). Das SRK anerkennt laut Art. 6 Abs. 1 GesBAV nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b GesBG einen ausländischen Bildungsabschluss, wenn er im Vergleich mit einem Bildungsabschluss nach Art. 12 Abs. 2 GesBG die folgenden Voraussetzungen erfüllt: Die Bildungsstufe ist gleich (Bst. a.), die Bildungsdauer ist gleich (Bst. b) und die Bildungsinhalte sind vergleichbar (Bst. c). Sind nicht alle Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 1-3 GesBAV erfüllt, so sorgt das SRK für Massnahmen zum Ausgleich der Unterschiede zwischen dem ausländischen und dem entsprechenden schweizerischen Bildungsabschluss (Ausgleichsmassnahmen) namentlich in Form einer Eignungsprüfung oder eines Anpassungslehrgangs (Art. 7 Abs. 1 GesBAV).

5.5 In casu geht aus den Ausbildungsunterlagen des Beschwerdeführers nicht hervor, dass er das wissenschaftliche Arbeiten erlernte und sich dabei Kenntnisse der Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und der EBP aneignete. Demgegenüber sind in einem schweizerischen Bachelorstudiengang durchschnittlich 19 ECTS-Punkte für die Fächer des wissenschaftlichen Arbeitens vorgesehen (vgl. Urteil des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.8.2).

5.6

5.6.1 Die Vorinstanz ist der Ansicht, dass dem Beschwerdeführer keine theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens vermittelt worden seien. Um eine wissenschaftliche Forschungsarbeit schreiben zu können, müsse er über ausreichende theoretische Grundkenntnisse im wissenschaftlichen Arbeiten verfügen. Aus diesem Grund könne die Abschlussarbeit nicht angerechnet werden. Ihm seien die erforderlichen

Kenntnisse über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und der EBP nicht vermittelt worden. Die EBP sei ein wesentlicher Bestandteil der Methodik des wissenschaftlichen Arbeitens, wie es heute in den Bachelorstudiengängen vermittelt werde. Diese Disziplin habe zur Zeit der Abschlussarbeit des Beschwerdeführers noch nicht existiert.

5.6.2 Der Beschwerdeführer macht indessen geltend, seine Abschlussarbeit sei eine hoch wissenschaftliche Abschlussarbeit, welche von der Hochschule akzeptiert worden sei. Er habe mit dieser Arbeit bereits bewiesen, dass er sich die unter dem Überbegriff "Wissenschaftliches Arbeiten" vermittelten Kompetenzen und Fähigkeiten vor Studienabschluss angeeignet habe, sonst hätte er diese Abschlussarbeit gar nicht schreiben können. Ohne Kompetenzen in Forschungsmethoden sei das Erstellen einer wissenschaftlichen Abschlussarbeit schlicht nicht möglich.

5.6.3 Zwar hat der Beschwerdeführer eine eigene wissenschaftliche Arbeit über die Ermüdung des Muskels während dessen Untersuchung verfasst und im September 1992 seiner Ausbildungsstätte als Abschlussarbeit eingereicht. Aus dem Abschlusszeugnis des Beschwerdeführers vom 30. September 1992 geht jedoch lediglich hervor, dass er diese Arbeit erfolgreich bestanden hat. Das Zeugnis enthält keinen Hinweis, dass während der Ausbildung wissenschaftliche Forschungsmethoden und/oder die EBP vermittelt wurden, weshalb diese Arbeit sich auch nicht auf in der Ausbildung selbst erworbene entsprechende Kenntnisse abstützen konnte. Die Arbeit selbst setzt sich weder mit diesen Methoden noch mit der EBP auseinander. Der Beschwerdeführer legt denn auch nicht dar, in welchen der im Abschlusszeugnis genannten Fächern diese Kenntnisse vermittelt worden seien. Folglich hat er sich im Rahmen seiner Abschlussarbeit offenbar weder mit den verschiedenen Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich noch mit der EBP befasst.

Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss kam, dass diese Abschlussarbeit die verlangten Kenntnisse über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und in der EBP nicht nachzuweisen vermag.

5.7 Es ist indes auch strittig und zu prüfen, ob der Beschwerdeführer diese Kenntnisse allenfalls im Rahmen seiner Maitland-Therapieausbildung erworben hat.

5.7.1 Die Vorinstanz führt hierzu aus, dem Beschwerdeführer seien in seiner Ausbildung die erforderlichen Kenntnisse über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich nicht vermittelt worden. Bei der Maitland-Ausbildung gehe es hauptsächlich um das Erlernen einer Methode und nicht um eine fundierte Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Methodik. Diese Weiterbildung werde daher regelmässig nicht als geeignet betrachtet, um Lücken im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens zu füllen. Das Clinical Reasoning sei nicht mit dem wissenschaftlichen Arbeiten gleichzusetzen, wie es in der Schweizer Ausbildung oder in der angeordneten Zusatzausbildung als Gesamtkonzept vermittelt werde.

5.7.2 Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, Forschungsmethoden seien Teil jeder Ausbildung in Physiotherapie, auch wenn sie nicht explizit als eigenständiger Teilbereich aufgeführt würden. Er habe nebst seiner niederländischen Ausbildung zum Physiotherapeuten die Maitland-Therapieausbildung bis und mit Level 2b erfolgreich abgeschlossen. Diese Ausbildung enthalte gemäss Curriculum durchaus Themenkomplexe des wissenschaftlichen Arbeitens, von Forschungsmethoden und von EBP. Insbesondere das Clinical Reasoning stelle dabei einen Themenschwerpunkt dar.

5.7.3 Was die Ausbildungen des Beschwerdeführers im Maitland-Konzept anbelangt, kann den von ihm eingereichten Lehrgangsbescheinigungen und Kursbestätigungen kein Erwerb von Kenntnissen über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und über die EBP entnommen werden. Der Beschwerdeführer bezeichnet in Bezug auf seine Weiterbildung im Maitland-Konzept keine Teile der Ausbildung, in welchen die erforderlichen Methoden- und EBP-Kenntnisse vermittelt worden wären. Er weist zwar auf das Clinical Reasoning als Teil dieser Kurse hin. Aus dem Dokument "Postgraduate Educational Programme, Curriculum" (Stand: 2015) der International Maitland Teachers Association (Beschwerdebeilage 13) geht jedoch nicht hervor, dass in den Maitland-Kursen im Fach "Clinical Reasoning" auch die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und die EBP vermittelt werden. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Auffassung vertritt, dass die Maitland-Ausbildung des Beschwerdeführers in Bezug auf die verlangten Kenntnisse im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens nicht zu berücksichtigten sei.

5.8 Zusammenfassend ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, dass die theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens – namentlich die Methoden der wissenschaftlichen

Forschung im Gesundheitsbereich und die EBP – dem Beschwerdeführer in seiner Ausbildung nicht vermittelt worden sind. Dem Beschwerdeführer gelingt es deshalb nicht darzutun, wie er sich im Rahmen seiner Ausbildung das fehlende Fachwissen angeeignet haben soll.

6.

Der Beschwerdeführer macht ferner eine (anwendungsbezogene) Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips geltend.

6.1 Die Vorinstanz führt aus, nur die Kombination der beiden Ausgleichsmassnahmen – Zusatzausbildung und Anpassungslehrgang – erlaube es dem Beschwerdeführer, sich die erforderlichen Kompetenzen anzueignen. Die Anknüpfung der Anerkennung an das Bestehen von Ausgleichsmassnahmen sei aus Gründen des Gesundheitsschutzes geboten. Die Ausgleichsmassnahmen seien geeignet, erforderlich und zumutbar.

6.2 Der Beschwerdeführer ist der Meinung, dass eine Verweigerung der Anerkennung seiner Ausbildung in höchstem Mass unverhältnismässig wäre. Die Schweiz müsste, wenn sie beabsichtige, ihm Anpassungsmassnahmen aufzuerlegen, zunächst prüfen, ob die Kenntnisse, die er im Rahmen seiner Berufspraxis erworben habe, den wesentlichen Unterschied ganz oder teilweise ausgleichen könnten.

6.3 Bei der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, dem Antragsteller Ausgleichsmassnahmen aufzuerlegen, zunächst prüfen, ob die vom Antragsteller im Rahmen seiner Berufspraxis in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland erworbenen Kenntnisse den wesentlichen Unterschied ganz oder teilweise ausgleichen können (Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BGer 2C_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 3.4). Der in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (vgl. BGE 140 I 2 E. 9.2.2; Urteil des BGer 1C_181/2019 vom 29. April 2020 E. 5.3 [nicht publiziert in BGE 147 I 103] und 1C_241/2019 vom 19. August 2019 E. 5.1; Urteil des BVGer A-6880/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 7.6.1).

6.4 Die Auslegung von Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG ist vorliegend freilich umstritten.

6.4.1 Die Vorinstanz ist der Ansicht, dass im Rahmen von Art. 14 Abs. 5 dieser Richtlinie fehlende Theoriekenntnisse nur selten durch Berufserfahrung allein ausgeglichen werden könnten.

6.4.2 Der Beschwerdeführer wendet ein, dass diese Norm völlig sinnlos wäre, wenn die Berufserfahrung die theoretischen Kenntnisse nicht ausgleichen könnten. Art. 14 Abs. 5 dieser Richtlinie ziele genau auf Konstellationen ab, in denen die praktischen Fähigkeiten vorhanden seien, aber die theoretischen Fähigkeiten in gewissen Punkten fehlten.

6.4.3 Mit Blick auf Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG hat der Gerichtshof der Europäischen Union die Verpflichtung des Aufnahmestaats hervorgehoben, "jede praktische Erfahrung, die für die Ausübung des Berufs, zu dem der Zugang beantragt wird, nützlich ist", zu berücksichtigen, da das Ausserachtlassen der vom Antragsteller bereits erworbenen einschlägigen Kenntnisse insbesondere die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ungerechtfertigt behindern könne (vgl. Urteil des EuGH C-426/09 *Askoxilakis* vom 2. Dezember 2010, Rn. 66-72). Auch wenn diese Rechtsprechung von der Schweiz nach der Praxis des Bundesgerichts formell nicht berücksichtigt werden muss ("ne doit certes pas être pris en considération": BGE 144 II 113 E. 4.1; vgl. auch Urteile des BGer 2C_743/2017 vom 15. Januar 2018 E. 4.1 und 2C_375/2014 vom 4. Februar 2015 E. 3.3, je mit weiteren Hinweisen), da sie nach dem Datum der Unterzeichnung des FZA ergangen ist (Art. 16 Abs. 2 FZA), gibt es keinen ernsthaften Grund, von ihr abzuweichen. Denn im Interesse einer parallelen Rechtslage zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einerseits und zwischen diesen und der Schweiz andererseits orientieren sich das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht an solchen Urteilen, sofern keine grundsätzlichen Gründe dagegen sprechen ("pour autant que des motifs sérieux ne s'y opposent pas": BGE 144 II 113 E. 4.1 und 143 II 57 E. 3.6; vgl. auch Urteil des BGer 2C_943/2015 vom 16. März 2016 E. 2.1; Urteile des BVGer B-831/2011 vom 18. Dezember 2018 E. 512 und B-7633/2009 vom 14. September 2015 E. 169 f., je mit weiteren Hinweisen). Solche Gründe sind in casu nicht ersichtlich. Somit kann man in der Tat nicht – ohne gegen Art. 9 FZA in Verbindung mit Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG zu verstossen – systematisch jede Berufserfahrung ausschliessen, wenn es darum geht, zu beurteilen, ob eine solche Erfahrung geeignet ist, den fest-

gestellten wesentlichen Ausbildungsunterschied ganz oder teilweise auszugleichen (vgl. Urteil des BGER 2C_422/2020 vom 5. Januar 2021 E. 6.3.3; Urteil des BGER B-374/2021 vom 29. Oktober 2021 E. 6.3.2). Eine Berufserfahrung kann aber von vornherein nur dann relevant sein, wenn sie für einen solchen Ausgleich tatsächlich geeignet ist. Daher können Theorielücken in der Ausbildung zum wissenschaftlichen Arbeiten lediglich dann durch Berufserfahrung ausgeglichen werden, wenn letztere nachweislich den Erwerb der in der Ausbildung fehlenden Kenntnisse umfasst. Welche Berufstätigkeiten für eine solche Berufserfahrung geeignet sind, lässt Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG zwar offen. Berufserfahrung ist aber nur in seltenen Fällen geeignet, fehlende theoretische Kenntnisse und Bildungslücken auszugleichen. Denn fehlt das entsprechende Fachwissen, ist schwer vorstellbar, wie der Betroffene in der Lage sein soll, diese Kenntnisse in der Praxis umzusetzen (vgl. Urteil des BGER 2C_1010/2019 vom 21. Februar 2020 E. 5.2; BERTHOUD, a.a.O., S. 312). Wenn in der im Ausland absolvierten Ausbildung theoretische Kenntnisse nicht vermittelt wurden, können diese Lücken nur durch eine sehr spezifische oder in einem ganz besonderen Rahmen erfolgten Berufspraxis geschlossen werden, unabhängig davon, ob sie im Land der Ausbildung oder im Ausland erworben wurde (vgl. BERTHOUD, a.a.O., S. 312). Hier ist die Füllung jener Lücken somit von vornherein nur in seltenen Fällen möglich.

6.5

6.5.1 Was die von Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG verlangte Prüfung im vorliegenden Fall anbelangt, ist die Vorinstanz der Meinung, dass der Beschwerdeführer nicht habe nachweisen können, dass er sich im Rahmen seiner Berufspraxis Kompetenzen im wissenschaftlichen Arbeiten angeeignet habe. Seine Arbeitszeugnisse enthielten keine Hinweise auf eine wissenschaftsbasierte Tätigkeit irgendeiner Art wie zum Beispiel Recherchen in wissenschaftlichen Datenbanken oder Verfassen von wissenschaftlichen Studien. Deshalb habe er die Lücken seiner Ausbildung auch mit seiner langjährigen Berufstätigkeit als Physiotherapeut nicht schliessen können. Das Fehlen der Kenntnisse im wissenschaftlichen Arbeiten könne im konkreten Fall nicht durch Berufserfahrung kompensiert werden.

6.5.2 Der Beschwerdeführer bemängelt, dass er während seiner 28jährigen Tätigkeit die wissenschaftliche Entwicklung mitverfolgt und aus dem wissenschaftlichen Diskurs gewisse Punkte für seine praktische Tätigkeit abgeleitet habe. Bezüglich der EBP sei er auf dem neusten Stand und "top" ausgebildet. Die Vorinstanz könne ihren Standpunkt nicht pauschal damit begründen, auch wenn er praktisch "top" und sehr erfahren sei, fehlten ihm

immer noch die theoretischen Kenntnisse. Die praktische Tätigkeit im Beruf während einer so langen Zeit müsse zwangsläufig Berücksichtigung finden. Seine bald 30jährige Berufserfahrung vermöge die von der Vorinstanz behaupteten, in der Praxis absolut unbedeutenden Lücken in der Ausbildung auszugleichen. Die Vorinstanz bleibe nach wie vor eine stichhaltige Begründung dafür schuldig, weshalb er ein angebliches Fehlen von Kenntnissen nicht durch Berufserfahrung habe kompensieren können.

6.5.3 Der Beschwerdeführer hat mit seiner praktischen Tätigkeit jedoch in der Tat keine Kenntnisse über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und über die EBP erworben. Insbesondere das Arbeitszwischenzeugnis der A._____, B._____, vom 11. März 2010 (recte: 2020) und die Arbeitszeugnisse der C._____ GmbH, Deutschland, vom 10. Februar 2019 und des Manualtherapeuten D._____, Deutschland, vom 22. April 2002 erwähnen keinen Erwerb dieser Kenntnisse durch den Beschwerdeführer. Es fehlen deshalb jegliche Belege dafür, dass er sich im Laufe seiner Berufstätigkeit diese Kenntnisse angeeignet hat. Hierfür wäre beispielsweise erforderlich gewesen, dass er aufgezeigt hätte, dass er in seiner Berufstätigkeit jene Methoden oder die EBP angewandt hat. Der Beschwerdeführer hat solche Nachweise weder dokumentiert noch geltend gemacht, dass sie vorhanden seien. Er kann seine Theorielücken somit auch nicht mit seinen praktischen Erfahrungen, die er bei diesen Tätigkeiten erworben hat, füllen.

6.5.4 Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz des Weiteren vor zu verkennen, dass die Gefahr, dass seinen Patienten möglicherweise wichtige Fortschritte und Erkenntnisse vorenthalten blieben, immer bestehe, egal wo und wann der Ausbildungsabschluss erfolgt sei. Nicht alle Physiotherapeuten wendeten die in der Ausbildung erworbenen Kenntnisse in der Praxis an. Das beste Kontrollinstrument für eine gute Behandlung seien die jahrelange Erfahrung und die Zufriedenheit der Patienten. Der Marktmechanismus Sorge für eine bessere Kontrolle als die Anerkennung durch die Vorinstanz.

Aus diesem Vorwurf des Beschwerdeführers geht freilich nicht hervor, wie er die von der Vorinstanz festgestellten Ausbildungslücken bei den theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens füllen könnte. Der Vorwurf ist auch nicht rechtsgenüglich substantiiert. Fehlende Kenntnisse der eben erwähnten Grundlagen können auch dann nicht durch praktische

Tätigkeit kompensiert werden, wenn diese erfolgreich ist. Denn für eine erfolgreiche Berufstätigkeit können auch fachfremde Softskills wie Sozialkompetenz ausschlaggebend sein.

6.6 Vorliegend sind die von der Vorinstanz angeordneten Ausgleichsmassnahmen geeignet, da sie die festgestellten Ausbildungslücken des Beschwerdeführers zu füllen vermögen. Wie eben in E. 6.5 dargelegt, kann selbst seine Praxiserfahrung diese Lücken nicht beheben. Weil Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG die Anordnung von Ausgleichsmassnahmen im Fall eines wesentlichen Unterschieds im Ausbildungsinhalt vorsieht, erweist sich deren Anordnung als von Rechts wegen erforderlich. Deren Erforderlichkeit ergibt sich zudem aus dem Umstand, dass der Beschwerdeführer diese Lücken während längerer Zeit nicht von sich aus gefüllt hat. Geringfügigere Ausgleichsmassnahmen könnten die festgestellten Ausbildungslücken nicht füllen, so dass eine Anerkennung des in den Niederlanden erworbenen Ausbildungsabschlusses als Physiotherapeut aufgrund von Art. 14 Abs. 1 Bst. b der Richtlinie 2005/36/EG selbst bei solchen Massnahmen nicht möglich wäre und das Gesuch des Beschwerdeführers um eben diese Anerkennung abgewiesen werden müsste. Demnach sind die angeordneten Ausgleichsmassnahmen zumutbar. Letztere sind somit als geeignet, erforderlich und zumutbar und mithin als verhältnismässig zu qualifizieren. Somit liegt in casu keine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips vor.

7.

Der Beschwerdeführer rügt schliesslich, der von der Vorinstanz getroffene Entscheid ziehe eine diskriminierende Ungleichbehandlung seines ausländischen Ausbildungsabschlusses mit schweizerischen Ausbildungsabschlüssen nach sich, die zur gleichen Zeit erworben worden seien, wie er seinen eigenen Abschluss erworben habe.

7.1 Die Vorinstanz führt zu diesem Vorwurf aus, die Gleichwertigkeit eines ausländischen Diploms mit der schweizerischen Physiotherapieausbildung (Niveau FH) könne nur bejaht werden, wenn auch die entsprechenden Grundlagen im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens vorhanden seien. Diese seien beim Beschwerdeführer nicht vorhanden. Es finde keine ungleiche Behandlung von Schweizern gegenüber ausländischen Gesuchstellenden statt.

7.2 Der Beschwerdeführer legt dar, dass Berufskollegen in der Schweiz, welche im gleichen Jahr wie er die Ausbildung abgeschlossen hätten, auch

keine Ausbildung in EBP hätten. Er müsste nun Ausbildungsmassnahmen überstehen, der in der Schweiz seit 20 Jahren tätige Berufskollege hingegen nicht. Auch sämtliche Inhaber eines vor mindestens 15 Jahren in der Schweiz erlangten Ausbildungsabschlusses müssten weitere Kurse besuchen, um die behaupteten Defizite aufzuholen. Die Tatsache, dass diese schweizerischen Abschlüsse anders behandelt und beurteilt würden, sei eine unzulässige und sachlich nicht zu rechtfertigende, diskriminierende Ungleichbehandlung, welche im Lichte der Richtlinie 2005/36/EG nicht zulässig erscheine.

7.3 In der Richtlinie 2005/36/EG spricht einzig deren Erwägung 3 von Diskriminierung. Die Erwägung 3 der Richtlinie 2005/36/EG hält aber bloss fest, dass diese Richtlinie nicht diskriminierende Berufsausübungsvoraussetzungen für Migranten nicht ausschliesst. Können Inländer eine alte Ausbildung nicht mehr absolvieren, kann daher auch aus dem in Erwägung 3 der Richtlinie 2005/36/EG festgehaltenen Grundsatz der Nichtdiskriminierung nicht gefolgert werden, dass Inhaber ausländischer Qualifikationen weiterhin von einem Vergleich ihrer Ausbildung mit abgeschafften Standards profitieren sollten (vgl. Urteil des BVGer B-1332/2014 vom 7. Mai 2015 E. 5.3; BERTHOUD, a.a.O., 303).

7.4 Das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV verpflichtet einerseits die Behörden, gleiche Sachverhalte mit identischen relevanten Tatsachen gleich zu beurteilen, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung (vgl. BGE 140 I 201 E. 6.5.1 und 136 I 345 E. 5). Andererseits kann aber auch ein Erlass selber das Rechtsgleichheitsgebot verletzen, wenn er nämlich Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, oder er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (vgl. BGE 136 I 1 E. 4.1). Eine Diskriminierung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV liegt vor, wenn eine Person allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt wird, ungleich behandelt wird (vgl. BGE 139 I 292 E. 8.2.1).

7.5 Die Vorinstanz behandelte den Beschwerdeführer zwar gegenüber den Physiotherapeuten, welche im Jahr seines Ausbildungsabschlusses in den Niederlanden (1992) in der Schweiz ihre Ausbildung abschlossen, ungleich, wenn sie von ihm, nicht aber von diesen Personen den nachträglichen Erwerb von Kenntnissen über die Methoden der wissenschaftlichen

Forschung im Gesundheitsbereich und über die EBP forderte. Diese Ungleichbehandlung ist jedoch gesetzlich begründet: Der Beschwerdeführer stellte sein Anerkennungsgesuch erst am 1. Mai 2020. Hätte er sich auf die Übergangsbestimmung von Art. 34 Abs. 3 GesBG berufen wollen, gemäss welcher inländische Abschlüsse nach bisherigem Recht sowie mit diesen als gleichwertig anerkannte ausländische Abschlüsse für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung den Abschlüssen nach Art. 12 Abs. 2 GesBG gleichgestellt sind, hätte die Anerkennung seiner Ausbildung dem Wortlaut dieser Norm gemäss vor dem 1. Februar 2020 erfolgen müssen. Das geltende Recht sieht keine solche Gleichstellung mehr vor. Damit besteht ein gesetzlicher Grund für diese Ungleichbehandlung. Die bestehende gesetzliche Regelung wird mit der Qualitätsförderung im Interesse der öffentlichen Gesundheit (Art. 1 GesBG) sachlich und vernünftig begründet. So sind denn auch alle Physiotherapeuten gesetzlich verpflichtet, ihre Kompetenzen kontinuierlich durch lebenslanges Lernen zu vertiefen und zu erweitern (Art. 16 Bst. b GesBG). Dieser Pflicht kommen die Physiotherapeuten namentlich mittels berufsspezifischer Weiterbildungen nach. Der Beschwerdeführer eignete sich trotz dieser Pflicht und obwohl die Kenntnisse über die Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und über die EBP zumindest seit dem Inkrafttreten des GesBG im Jahr 2016 ein wesentlicher Ausbildungsinhalt (vgl. E. 5.4.2) sind, während längerer Zeit diese Kenntnisse nicht an. Zudem sind die von der Vorinstanz angeordneten Ausgleichsmassnahmen mit der Richtlinie 2005/36/EG vereinbar, da die Ausbildung des Beschwerdeführers wesentliche Mängel aufweist (vgl. E. 5.8) und die von der Vorinstanz angeordneten Ausgleichsmassnahmen objektiv gerechtfertigt und verhältnismässig sind (vgl. E. 6.6). Demnach erweist sich die vom Beschwerdeführer beanstandete Ungleichbehandlung als zulässig und demzufolge auch nicht diskriminierend.

8.

Im Ergebnis ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Anerkennung der Gleichwertigkeit des vom Beschwerdeführer in den Niederlanden erworbenen Diploms mit der schweizerischen Ausbildung als Physiotherapeut (Niveau FH) verweigert hat und davon abhängig macht, dass der Beschwerdeführer die von ihr zur Bedingung gemachten Ausgleichsmassnahmen erfolgreich absolviert.

Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

9.

9.1 Entsprechend dem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [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). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 1'500.– festzusetzen und dem vom Beschwerdeführer in gleicher Höhe bezahlten Kostenvorschuss zu entnehmen.

9.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann eine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE). Da der Beschwerdeführer vorliegend vollständig unterliegt, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird 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 Inneren EDI.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Stephan Breitenmoser

Andrea Giorgia Röllin

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. 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. Mai 2022

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement des Inneren EDI (Gerichtsurkunde)