Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-2105/2018

Urteil vom 3. Januar 2019

Besetzung

Richter Stephan Breitenmoser (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi,
Richterin Eva Schneeberger;
Gerichtsschreiberin Julia Haas.

Parteien

Verband X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Organisation der Arbeitswelt Y._____,
vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. iur. Adrian Strütt und lic. iur. Nuria Frei, ettlersuter Rechtsanwälte,
Beschwerdegegnerin,

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI,
Vorinstanz.

Gegenstand

Genehmigung der Änderung der Prüfungsordnung über die höhere Fachprüfung für KomplementärTherapeutinnen und KomplementärTherapeuten.

Sachverhalt:

A.

A.a Am 12. Januar 2016 reichte die Organisation der Arbeitswelt Y._____ (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI; nachfolgend auch: Vorinstanz) eine Änderung der Prüfungsordnung vom 9. September 2015 über die höhere Fachprüfung für KomplementärTherapeutinnen und KomplementärTherapeuten (nachfolgend: Prüfungsordnung) zur Genehmigung ein. Mit der Änderung sollte die Prüfungsordnung um die Methode der Kinesiologie ergänzt werden. Das Gesuch um Genehmigung der Änderung der Prüfungsordnung wurde am 26. Januar 2016 im Bundesblatt bekannt gegeben, wobei eine Einsprachefrist von 30 Tagen ansetzt wurde.

A.b Mit Eingabe vom 11. Februar 2016 erhob unter anderen der Verband X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer), ein Verein im Sinne von Art. 60 Abs. 1 ZGB (zit. in E. 1.2), bei der Vorinstanz Einsprache gegen die Genehmigung der Änderung der Prüfungsordnung.

A.c Mit Verfügung vom 9. März 2017 trat die Vorinstanz nicht auf die Einsprache des Beschwerdeführers ein (Dispositiv Ziff. 3), genehmigte die Änderung der Prüfungsordnung (Dispositiv Ziff. 4) und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung (Dispositiv Ziff. 5).

B.

B.a Gegen diesen (Nichteintretens-)Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 7. April 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte sinngemäss, die Verfügung vom 9. März 2017 sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, auf die Einsprache des Beschwerdeführers einzutreten.

B.b Mit Urteil vom 12. Oktober 2017 (Verfahren B-2087/2017) hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gut und stellte fest, dass die Vorinstanz auf die Einsprache des Beschwerdeführers vom 11. Februar 2016 einzutreten hat. Es hob den angefochtenen Entscheid der Vorinstanz vom 9. März 2017 entsprechend auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen zum materiellen Entscheid an die Vorinstanz zurück.

C.

Mit Verfügung vom 14. März 2018 trat die Vorinstanz auf die Einsprache des Beschwerdeführers ein und wies die Einsprache ab (Dispositiv Ziff. 1),

genehmigte die Änderung der Prüfungsordnung im Sinne der Erwägungen (Dispositiv Ziff. 2) und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung (Dispositiv Ziff. 3). Verfahrenskosten wurden dabei keine erhoben (Dispositiv Ziff. 4).

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass die Voraussetzungen für eine Genehmigung – entgegen der Vorbringen des Beschwerdeführers – vorliegend erfüllt seien. Insbesondere bestünde vorliegend ein öffentliches Interesse an der Genehmigung der Änderung der Prüfungsordnung, da hiermit die Kompetenzen der KomplementärTherapeuten vereinheitlicht würden. Ein Konflikt mit anderen öffentlichen Interessen sei vorliegend nicht gegeben.

D.

D.a Gegen diese Verfügung hat der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 11. April 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben und beantragt, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, der Entscheid der Vorinstanz vom 14. März 2018 sei für ungültig zu erklären und die fragliche Änderung der Prüfungsordnung sei nicht zu genehmigen.

Er macht geltend, dass die eingereichte Prüfungsordnung gegen die Berufsbildungsverordnung (zit. in E. 2) verstossen würde und die Voraussetzungen für die Genehmigung der höheren Fachprüfungen nicht erfüllt seien. Mit der beantragten Änderung werde die Kinesiologie unter Umgehung einer unabhängigen Überprüfung der Inhalte (Theorien, Praktiken, Ausbildungen) eidgenössisch anerkannt. Kinesiologie sei jedoch ein Sammelname, welcher unterschiedliche Methoden umfasse, wobei grosse Teile der Kinesiologie eine unabhängige, wissenschaftlich ausgewiesene und öffentlich diskutierte Überprüfung nicht überstehen würden. Auch der Begriff „Komplementärtherapie“ sei irreführend. Zudem fehlten ein öffentliches Interesse und der Bedarf an einem Beruf, wie er in der Prüfungsordnung vorgesehen sei. Mit der Änderung der Prüfungsordnung würden unseriöse Inhalte in das Gesundheitswesen eingeschleust werden. Die Ausbildung würde keiner unabhängigen Kontrolle unterstehen und es fehle an einer staatlichen Kontrolle der Inhalte der Prüfung. Schliesslich sei die Präsidentin der Beschwerdegegnerin gleichzeitig auch Präsidentin des Verbandes Kinesuisse, was eine unseriöse Aufgabenverteilung sei.

D.b Mit Eingaben vom 19. und 20. April 2018 beantragen die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin die Nichterteilung der aufschiebenden Wirkung bzw. den Verzicht auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Die Beschwerdegegnerin nahm zudem auch materiell zur Beschwerde Stellung und beantragt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers.

D.c Mit Zwischenverfügung vom 26. April 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Beschwerde gegen den Entscheid der Vorinstanz vom 14. März 2018 wiederhergestellt.

D.d Mit Eingabe vom 30. April 2018 beantragt die Beschwerdegegnerin erneut die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers und verweist im Übrigen auf ihre Eingabe vom 20. April 2018.

D.e Mit unaufgeforderter Eingabe vom 14. Mai 2018 nimmt der Beschwerdeführer zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 20. April 2018 Stellung.

D.f Mit Stellungnahme vom 24. Mai 2018 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

D.g Mit Eingabe vom 28. Mai 2018 nimmt die Beschwerdegegnerin zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 14. Mai 2018 Stellung.

D.h Mit Eingabe vom 2. Juli 2018 nimmt der Beschwerdeführer zur Eingabe der Vorinstanz vom 24. Mai 2018 sowie zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 28. Mai 2018 Stellung.

D.i Mit Eingabe vom 16. Juli 2018 beantragte die Beschwerdegegnerin, es sei ihr eine Frist von 30 Tagen zur Wahrnehmung ihres Replikrechts anzusetzen.

D.j Mit Eingabe vom 16. August 2018 verzichtet die Beschwerdegegnerin auf eine Stellungnahme zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 2. Juli 2018 und hält vollumfänglich an ihren bisherigen Ausführungen fest.

D.k Mit Eingabe vom 5. November 2018 nimmt der Beschwerdeführer zur Beilage Nr. 7 zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 20. April 2018 Stellung.

Auf die erwähnten und weiteren Vorbringen der Parteien wird – soweit sie sich für den Entscheid als rechtserheblich erweisen – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist (Art. 7 VwVG [SR 172.021]).

1.1 Der Entscheid der Vorinstanz vom 14. März 2018 stellt eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG dar. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG (SR 173.32) liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 32 VGG *e contrario* sowie Art. 31 i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer, ein Verein im Sinne von Art. 60 Abs. 1 ZGB (SR 210), hat als Verfügungsadressat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 VwVG; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2087/2017 vom 12. Oktober 2017). Die Beschwerde wurde zudem frist- und formgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG), der verlangte Kostenvorschuss geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen ebenfalls vor (Art. 44 ff. VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

2.1 Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz [BGG], SR 412.10) ist die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung; zur sog. Verbundaufgabe vgl. STEPHAN HÖRDEGEN, Aus- und Weiterbildung [Kapitel 17], in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott, Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2015, N 17.32). Sie streben ein genügendes Angebot im Bereich der Berufsbildung, insbesondere in zukunftsfähigen Berufsfeldern an (Abs. 1). Die Massnahmen des Bundes zielen darauf ab, die Initiative der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt so weit als möglich mit

finanziellen und anderen Mitteln zu fördern (Abs. 2). Zur Verwirklichung der Ziele des Berufsbildungsgesetzes arbeiten die Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt je unter sich sowie mit dem Bund zusammen (Abs. 3).

2.2 Das Berufsbildungsgesetz regelt u.a. auch die höhere Berufsbildung (Art. 2 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 26 ff. BBG). Die höhere Berufsbildung auf der Tertiärstufe dient der Vermittlung und dem Erwerb der Qualifikationen, die für die Ausübung einer anspruchs- oder einer verantwortungsvolleren Berufstätigkeit erforderlich sind (Art. 26 Abs. 1 BGG). Sie kann einerseits durch eine eidgenössische Berufsprüfung oder eine eidgenössische höhere Fachprüfung (Bst. a) oder andererseits durch eine eidgenössisch anerkannte Bildung an einer höheren Fachschule (Bst. b) erworben werden (Art. 27 BBG).

2.3 Die eidgenössischen Berufsprüfungen und die eidgenössischen höheren Fachprüfungen setzen eine einschlägige berufliche Praxis und einschlägiges Fachwissen voraus (Art. 28 Abs. 1 BBG). Sie stellen bildungssystematisch insoweit einen Sonderfall dar, als nicht der Weg zum Abschluss, d.h. die Ausbildung und die Ausbildungsinhalte definiert und geregelt sind, sondern nur die Prüfung zur Erreichung des Abschlusses (vgl. Bundesrat, Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 vom 22. Februar 2012, BBl 2012 3137; HÖRDEGEN, a.a.O., N 17.74).

Durchgeführt werden die eidgenössischen Berufsprüfungen und die eidgenössischen höheren Fachprüfungen von den zuständigen Organisationen der Arbeitswelt in eigener Verantwortung (vgl. Bundesrat, Botschaft BBG vom 6. September 2000, BBl 2000 5755; HÖRDEGEN, a.a.O., N 17.75). Sie bilden für das Angebot und die Durchführung einer eidgenössischen Berufsprüfung oder einer eidgenössischen höheren Fachprüfung eine Trägerschaft (Art. 24 Abs. 2 der Verordnung über die Berufsbildung [Berufsbildungsverordnung, BBV; SR 412.101]). Dabei ist den Organisationen, die einen Bezug zur entsprechenden Prüfung aufweisen, die Möglichkeit einzuräumen, der Trägerschaft beizutreten (Art. 24 Abs. 3 BBV).

2.4 Die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt regeln – im Rahmen der Trägerschaft – die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel. Sie berücksichtigen dabei die anschliessenden Bildungsgänge. Die Vorschriften unterliegen der Genehmigung durch das SBFI (Art. 28 Abs. 2 BBG i.V.m. Art. 26 BBV).

Das SBFI genehmigt innerhalb einer Branche für eine spezielle Ausrichtung nur je eine eidgenössische Berufsprüfung und eine eidgenössische höhere Fachprüfung (Art. 25 Abs. 1 BBV). Es prüft, ob: (a) ein öffentliches Interesse besteht; (b) kein bildungspolitischer Konflikt oder Konflikt mit einem anderen öffentlichen Interesse besteht; (c) die Trägerschaft in der Lage ist, ein längerfristiges gesamtschweizerisches Angebot zu gewährleisten; (d) sich der Inhalt der Prüfung an den für diese Berufstätigkeiten erforderlichen Qualifikationen orientiert; (e) der vorgesehene Titel klar, nicht irreführend und von anderen Titeln unterscheidbar ist (Art. 25 Abs. 2 BBV). Das SBFI kann die Prüfung einer anderen Trägerschaft übertragen oder die Genehmigung der Prüfungsordnung widerrufen, wenn eine Trägerschaft trotz Mahnung die Prüfungsordnung nicht einhält (Art. 27 BBV).

2.5 Gestützt auf Art. 28 Abs. 2 BBG hat die Beschwerdegegnerin vorliegend die Prüfungsordnung über die höhere Fachprüfung für KomplementärTherapeutinnen und Komplementärtheurapeuten (im Folgenden: Prüfungsordnung) erlassen, welche von der Vorinstanz am 9. September 2015 genehmigt worden ist. Damit wurde für Personen mit einschlägiger Berufserfahrung die Möglichkeit geschaffen, eine höheren Fachprüfung HFP KomplementärTherapie zu absolvieren und somit ein eidgenössisches Diplom zu erwerben.

Die Prüfungsordnung definiert nicht nur den Zweck der höheren Fachprüfung HFP KomplementärTherapie und beschreibt das Berufsbild KomplementärTherapeutin/KomplementärTherapeut, sondern sie hält insbesondere auch fest, welche Methoden von der Beschwerdegegenerin als Methoden der KomplementärTherapie anerkannt werden. So enthielt die Prüfungsordnung zum Zeitpunkt ihres Erlasses insgesamt fünf verschiedene, von der Beschwerdegegnerin anerkannte Methoden (Shiatsu, Craniosacral-Therapie, Ayurveda-Therapie, Eutonie, Yoga-Therapie), welche im Laufe der Zeit durch entsprechende Änderungen der Prüfungsordnung noch um weitere Methoden ergänzt wurden (vgl. die Änderungen der Prüfungsordnung vom 14. Januar 2016, vom 3. Oktober 2016, vom 4. Mai 2017 sowie die beantragte, aufgrund des vorliegenden Beschwerdeverfahrens jedoch noch nicht in Kraft getretene Änderung vom 22. März 2017). Streitgegenstand bildet vorliegend nun eine solche Ergänzung der Prüfungsordnung um eine weitere Methode; nämlich um die Methode Kinesiologie (vgl. sogleich E. 3).

3.
Mit der angefochtenen Verfügung hat die Vorinstanz die von der Beschwerdegegnerin beantragten Änderung der Prüfungsordnung vom 22. März 2017, mit welcher die Prüfungsordnung um die Methode der Kinesiologie ergänzt und damit die Kinesiologie in das Berufsbild KomplementärTherapie aufgenommen werden soll, genehmigt und die Einsprache des Beschwerdeführers hiergegen abgewiesen (Dispositiv-Ziff. 1 und 2 der angefochtenen Verfügung).

Der Beschwerdeführer seinerseits wendet sich gegen diese Genehmigung und beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die beantragte Änderung der Prüfungsordnung sei nicht zu genehmigen.

3.1 In prozessualer Hinsicht macht der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde mehrfach geltend, die Vorinstanz sei nicht bzw. nur ungenügend auf seine Einsprache eingetreten. Sie habe sich nicht – wie vom Bundesverwaltungsgericht gefordert – in materieller Hinsicht mit seinen Vorbringen auseinandergesetzt. Insbesondere habe sich die Vorinstanz nicht mit seinen inhaltlichen Ausführungen zur Methode der Kinesiologie und den diesbezüglich monierten Beanstandungen befasst. Damit rügt der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer zumindest sinngemäss eine Verletzung der Begründungspflicht und damit des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG).

3.1.1 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung ermöglicht es dem Betroffenen, die Rechtmässigkeit der Entscheidung zu überprüfen und die Chancen einer Anfechtung zu beurteilen. Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (vgl. statt vieler BGE 126 I 97 E. 2b).

3.1.2 Entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers ist die Vorinstanz in der vorliegend angefochtenen Verfügung entsprechend dem Rückweisungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Oktober 2017 (Verfahren B-2087/2017) auf die Einsprache des Beschwerdeführers in der Sache eingetreten. Sie hat sich – wenn auch teilweise eher kursorisch –

mit den materiellen Vorbringen des Beschwerdeführers auseinandergesetzt und ihren Entscheid so abgefasst, dass eine sachgerechte Anfechtung möglich war. Eine Verletzung der Begründungspflicht und damit des rechtlichen Gehörs liegt demnach nicht vor. Eine andere, im Folgenden zu prüfende Frage ist es hingegen, ob die Argumentation der Vorinstanz in materiell-rechtlicher Hinsicht auch zu überzeugen vermag.

3.2 Unbestritten ist sodann, dass die Beschwerdegegnerin vorliegend als zuständige Arbeitsorganisation die Trägerschaft i.S.v. Art. 28 BBG i.V.m. Art. 24 BBV bildet, welcher es obliegt, die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel für die in Frage stehenden Prüfungsordnung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 BBG). Zwar kritisiert der Beschwerdeführer die Beschwerdegegnerin und ihre Rolle im Berufsbildungsprozess in verschiedenster Hinsicht (vgl. E. 5.1 und 5.3). Er macht jedoch nicht grundsätzlich geltend, dass die Trägerschaft vorliegend nicht rechtmässig konstituiert worden wäre. Insbesondere bringt er nicht vor und es ist auch nicht ersichtlich, dass ihm selbst oder anderen Organisationen, die einen Bezug zur entsprechenden Prüfung aufweisen, nicht die Möglichkeit eingeräumt worden wäre, der Trägerschaft beizutreten und sich damit am Berufsbildungsprozess zu beteiligen (Art. 24 Abs. 3 BBV; vgl. hierzu das Urteil des Bundesgerichts 2C_793/2016 vom 10. Februar 2017).

Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, dass die Voraussetzungen von Art. 25 Abs. 2 BBV vorliegend nicht erfüllt seien, weshalb die Vorinstanz die beantragte Änderung der Prüfungsordnung nicht hätte genehmigen dürfen. Seine Einwände sind daher im Folgenden im Einzelnen zu prüfen.

4.
Der Beschwerdeführer rügt, dass die Voraussetzung des öffentlichen Interesses vorliegend nicht gegeben sei.

Die Vorinstanz stütze sich zur Begründung des öffentlichen Interesses zu Unrecht auf die Volkabstimmung über die Komplementärmedizin vom 17. Mai 2009. Dabei sei in dieser Abstimmung einzig über die Zukunft der „Komplementärmedizin“, nicht hingegen über die „Komplementärtherapie“ abgestimmt worden. Komplementärmedizin stehe für universitäre Ausbildungen und akademische Berufe, die Kinesiologie hingegen sei ein Konglomerat von einerseits Sinnvollem und andererseits Scharlatanerie. Für den Beruf „Komplementärtherapeut/Komplementärtherapeutin mit eidge-

nössischem Diplom im Fach Kinesiologie müsse eine konkrete Bedarfsprüfung vorliegen und ein öffentliches Interesse nachgewiesen sein. Dies fehle jedoch für die Kinesiologie. Die Berufsfeldanalyse, auf welche sich die Beschwerdegegner bzw. die Vorinstanz stütze, sei keine Inhaltsprüfung und leide an methodischen und inhaltlichen Fehlern.

4.1 Eine Genehmigung durch die Vorinstanz setzt nach Art. 25 Abs. 2 Bst. a. BBV voraus, dass hieran bzw. an der zu genehmigenden Prüfung ein öffentliches Interesse besteht. Beim Begriff des öffentlichen Interesses handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der zuständigen Verwaltungsbehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt, sofern ihre besonderen Kenntnisse oder ihre Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen für die Auslegung bedeutsam sind (vgl. statt vieler ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. Zürich/St.Gallen 2016, §7 Rz. 463). Eine wichtige Rolle bei der Ermittlung des öffentlichen Interesses spielen die zahlreichen Zielbestimmungen und Aufgabennormen der Bundesverfassung, auch wenn gemeinhin kein Verfassungsvorbehalt für öffentliche Interessen und auch kein positiver *numerus clausus* von zulässigen öffentlichen Interessen besteht (vgl. BGE 138 I 378 E. 8.3; statt vieler BENJAMIN SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014 [SG-Komm. BV], Art. 5 Rz. 43).

4.2 Nach dem auf den direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zur Komplementärmedizin» zurückgehenden Art. 118a BV haben Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Berücksichtigung der Komplementärmedizin zu sorgen. Den Begriff der Komplementärmedizin präzisiert die Verfassung dabei nicht. Dessen Konkretisierung obliegt vielmehr den zuständigen Organen in Bund und Kantonen. Diese verfügen hierbei über einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Im Allgemeinen wird Komplementärmedizin jedoch als Oberbegriff für eine Vielzahl von Methoden verwendet, die für sich in Anspruch nehmen, die wissenschaftliche Medizin («Schulmedizin») zu ergänzen oder eine Alternative dazu anzubieten (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 118a Rz. 3, m.w.H.). Entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers ist die „Komplementärtherapie“ daher durchaus als Teil bzw. Unterbegriff des Oberbegriffs „Komplementärmedizin“ aufzufassen.

Art. 118a BV selbst begründet sodann ausdrücklich keine Kompetenzen, weshalb er in Verbindung mit den in der Bundesverfassung enthaltenen Kompetenz- und Aufgabennormen zu lesen ist (vgl. THOMAS GÄCHTER/STEPHANIE RENOLD-BURCH, SG Komm. BV, Art. 118a Rz. 2). So erlässt der

Bund nach Art. 63 BV Vorschriften über die Berufsbildung. Dabei fördert er ein breites und durchlässiges Angebot im Bereich der Berufsbildung (Abs. 2). Entsprechend sieht auch Art. 3 BBG [„Ziele“] vor, dass das Berufsbildungsgesetz die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsgängen und -formen innerhalb der Berufsbildung sowie zwischen der Berufsbildung und den übrigen Bildungsbereichen (Bst d) sowie die Transparenz des Berufsbildungssystems (Bst. e) fördert und entwickelt.

4.3 Die nicht universitären Gesundheitsberufe waren bzw. sind bis anhin nicht einheitlich normiert und die diesbezügliche Zulassungspolitik der Kantone ist sehr heterogen (vgl. UELI KIESER, in: St. Galler Kommentar zur BV, Art. 118a Rz. 39; UELI KIESER/MARIAN NEDI, Komplementärmedizin: Was legt Art. 118a BV fest?, in: hill 2013 Nr. 72, Rz. 42 ff.). Die Schaffung von eidgenössisch anerkannten Diplomen für nicht-ärztliche Fachleute im Bereich der Komplementärmedizin war denn auch ein zentrales Anliegen des Initiativkomitees „Ja zur Komplementärmedizin“ (vgl. Broschüre des Initiativkomitees „Ja zur Komplementärmedizin“ vom 8. Februar 2007, S. 7). Vor diesem Hintergrund und im Einklang mit den genannten Verfassungsgrundlagen besteht daher durchaus ein öffentliches Interesse daran, die Kinesiologie in das Berufsbild KomplementärTherapie zu integrieren und damit Ausbildungsstand, Arbeitsweise, Anforderungen und Kompetenzen der Kinesiologinnen und Kinesiologen einheitlich zu normieren (vgl. auch den Bericht des Bundesrates vom 13. Mai 2015 in Erfüllung der Postulate 14.3094 und 14.3089 „Komplementärmedizin: Stand der Umsetzung von Art. 118a der Bundesverfassung – Schwerpunkt: Leistungspflicht der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, insb. S. 8 f.; KIESER, a.a.O., Art. 118a Rz. 39). Dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf die beiden öffentlichen Interessen und Ziele der Qualitätssicherung und des Patientenschutzes.

Was der Beschwerdeführer im Übrigen gegen das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Genehmigung der Änderung der Prüfungsordnung ausführt, mag nicht zu überzeugen. Einzig die Tatsache, dass nach der Schätzung der Beschwerdegegnerin in ihrer Bedarfsanalyse „nur“ ein Drittel der heute registrierten praktizierenden Kinesiologinnen und Kinesiologen bereit sein dürften, den Aufwand zum Erwerb eines eidgenössischen Diploms auf sich zu nehmen, bedeutet – entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers – nämlich nicht, dass kein öffentliches Interesse daran besteht, die Methode Kinesiologie in die Prüfungsordnung und damit in das Berufsbild KomplementärTherapie aufzunehmen. Denn öffentliche Interessen sind *per definitionem* Interessen der Allgemeinheit und dürfen nicht auf

rein private Interessen Einzelner oder auf Sonderinteressen bestimmter Gruppen reduziert werden (vgl. BIAGGINI, a.a.O., Art. 5 Rz. 15; ASTRID EPINEY, SG-Komm. BV, Art. 5 Rz. 62 ff.). Gerade bei der Einführung von höheren Qualifikationen dürfte es regelmässig der Fall sein, dass nicht alle der hiervon betroffenen Berufsausübenden eine solche befürworten und/oder bereit sind, die damit verbundenen Kosten und den hierfür nötigen zeitlichen Aufwand auf sich zu nehmen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass gerade auch im Hinblick auf die Qualitätssicherung und die Patientensicherheit kein öffentliches Interesse an der Einführung solcher Qualifikationen und damit an einer einheitlichen Regelung besteht.

Insgesamt ist daher mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass ein öffentliches Interesse an der Genehmigung der Änderung der Prüfungsordnung besteht und die Voraussetzung von Art. 25 Abs. 1 Bst. a BBV vorliegend entsprechend erfüllt ist.

5.

Der Beschwerdeführer erhebt ferner diverse weitere Rügen, mit welchen er zumindest sinngemäss geltend macht, dass vorliegend ein bildungspolitischer Konflikt oder ein Konflikt mit einem anderen öffentlichen Interesse bestehe und/oder dass der vorgesehene Titel irreführend sei.

5.1 So bringt der Beschwerdeführer vor, der Ausdruck „Komplementärtherapie“ sei irreführend, da er etwas verspreche, was die Kinesiologie nicht halten könne. Der Begriff „Kinesiologie“ sei ein Sammelname und werde im Gesundheitswesen seit 100 Jahren im Sinne eines akademischen Fachgebietes verwendet. Eine unabhängige, fachlich kompetente Überprüfung der kinesiologischen Inhalte und Verfahren habe nie stattgefunden. Die Beschwerdegegnerin anerkenne vorliegend ihre eigenen, von keiner unabhängigen Stelle jemals überprüften Zertifikate. Die Vorinstanz wiederum stütze sich ohne weitere Prüfung auf die Methodenidentifikation der Beschwerdegegnerin bzw. von Kinesuisse und habe diese ungeprüft in die Prüfungsordnung übernommen. Kinesuisse anerkenne jedoch bis heute unseriöse kinesiologische Inhalte und auch an den von der Kinesuisse akkreditierten Pilotschulen würden unseriöse Inhalte unterrichtet. Mit dem angestrebten eidgenössischen Diplom würden unseriöse Inhalte, Methoden und Diagnostikverfahren in das Berufsbildungssystem eingeschleust. Deren Aufnahme unter dem Namen „Komplementärtherapie“ würden eine schwere Täuschung der Behörden und der nicht informierten Öffentlichkeit darstellen. Die in Frage stehende Prüfungsordnung würde den Kinesiologen und Kinesiologinnen medizinische Diagnosen erlauben, was aufgrund

der fehlenden ärztlichen Ausbildung eine Gefährdung der Patientensicherheit darstelle. Die Vorinstanz komme vorliegend ihrer Sorgfalts- und Kontrollpflicht nicht nach. Mehrere Schadensfälle würden beweisen, dass die Methode der Kinesiologie so unterentwickelt sei, dass sie sich für eine eidgenössiche Diplomierung verbiete.

5.2 Demgegenüber erklären die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin, dass vorliegend kein Konflikt mit anderen öffentlichen Interessen bestehe und dass weder der Titel noch die Methode Kinesiologie, wie sie im Rahmen der höheren Fachprüfung verwendet würden, irreführend seien. Die Vorinstanz orientiere sich im Rahmen des vorliegenden Genehmigungsverfahrens am Modell der Kinesiologie von Kinesuisse. Sie stütze sich daher sehr wohl auf eine bestehende und spezifisch beschriebene Methode. Diese enthalte weder unseriöse noch irreführende Inhalte und benenne insbesondere auch die Grenzen zur Schulmedizin klar.

5.3 Wie bereits ausgeführt, ist es nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 28 Abs. 2 BBG sowie nach der Konzeption der Berufsbildungsgesetzes insgesamt (vgl. E. 2.1) an der Beschwerdegegnerin als zuständiger Arbeitsorganisation und Trägerschaft i.S.v. Art. 28 BBG i.V.m. Art. 24 BBV, die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel zu regeln. Die Vorinstanz hat diese Vorschriften einzig – aber immerhin – zu genehmigen (Art. 25 BBV i.V.m. Art. 28 Abs. 3 BBG) und dabei unter anderem zu prüfen, ob kein bildungspolitischer Konflikt oder Konflikt mit einem anderen öffentlichen Interesse besteht (Art. 25 Abs. 1 Bst. b BBV) und ob der vorgesehene Titel klar, nicht irreführend und von anderen Titeln unterscheidbar ist (Art. 25 Abs. 1 Bst. e BBV). Die Vorinstanz ist damit – wie sie auch selber richtig ausführt – im Wesentlichen Steuerungs- und Aufsichtsinstanz. Grundlage der von ihr vorzunehmenden Prüfung und Genehmigung bilden notwendigerweise die von der Beschwerdegegnerin nach Art. 28 Abs. 2 BBG erlassenen bzw. von ihr anerkannten und für die in Frage stehende höhere Fachprüfung einschlägigen Vorschriften.

Der Beschwerdeführer wendet sich mit seinen Vorbringen vorliegend teilweise ganz grundsätzlich gegen die Stellung der Beschwerdegegnerin als zuständige Arbeitsorganisation und Trägerschaft der in Frage stehenden höheren Fachprüfung sowie insbesondere auch gegen die der Beschwerdegegnerin hierbei zukommenden Regelungsbefugnisse. So etwa, indem er ganz allgemein kritisiert, dass die Beschwerdegegnerin ihre eigenen, von keiner „unabhängigen Stelle“ überprüften Zertifikate zur Voraussetzung für eine Höhere Fachprüfung mit eidgenössischem Diplom mache

und dass die Vorinstanz sich zu Unrecht ohne weitere Prüfung auf die von der Beschwerdegegnerin anerkennten Methodenidentifikation stütze (vgl. E. 5.4.1). Für das Bundesverwaltungsgericht ist indes das dargelegte gesetzlich vorgesehene Berufsbildungssystem massgebend (Art. 190 BV). Auf die diesbezüglichen Einwendungen des Beschwerdeführers ist daher nicht weiter einzugehen.

Mit Blick auf die vom Beschwerdeführer kritisierten materiellen Regelungsbefugnisse der Beschwerdegegnerin bleibt jedoch festzuhalten, dass das Gesetz und die einschlägigen Ausführungsbestimmungen durchaus Vorgaben enthalten, die darauf zielen, dass die von der Trägerschaft erlassenen Vorschriften in der hiervon betroffenen Arbeitswelt möglichst breit abgestützt sind. So schreibt Art. 24 Abs. 3 BBV vor, dass allen Organisationen, die einen Bezug zur entsprechenden Prüfung aufweisen, die Möglichkeit einzuräumen ist, der Trägerschaft beizutreten und in diesem Rahmen an der Erarbeitung der materiellen Vorgaben mitzuwirken (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_793/2016 vom 10. Februar 2017, insb. E. 5.10, wonach die Vorinstanz im Rahmen ihrer Genehmigung zu prüfen hat, ob diese Vorgaben eingehalten wurden, zumindest soweit deren Verletzung ausdrücklich gerügt wird). Dabei hat die Trägerschaft die Rechte und Pflichten der darin vertretenen Organisationen auf Grund ihrer Grösse und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit festzulegen (Art. 24 Abs. 4 BBV). Dass der Beschwerdeführer sich vorliegend erfolglos um einen entsprechenden Beitritt und um entsprechende Mitsprache bemüht hätte, ist aufgrund der dem Bundesverwaltungsgericht vorliegenden Akten jedoch nicht ersichtlich und macht er selbst denn auch nicht geltend (vgl. bereits E. 3.2). Das Einsprache- und das vorliegende Beschwerdeverfahren dienen jedoch nicht dazu, diese im Rahmen des Berufsbildungsprozesses unterlassene Mitwirkung nachzuholen und/oder die im Rahmen dieses Prozesses geltende Mitwirkungsbefugnisse und deren Gewichtung (Art. 24 Abs. 4 BBV) zu untergraben.

5.4

5.4.1 Die Beschwerdegegnerin hat im Rahmen des Berufsbildungsprozesses und gestützt auf Art. 28 Abs. 2 BBG die Prüfungsordnung über die höhere Fachprüfung für KomplementärTherapeutinnen und Komplementärtheurapeuten erlassen, welche mit der vorliegend in Frage stehenden Änderung noch um die Methode der Kinesiologie ergänzt werden soll. Die Prüfungsordnung definiert den Zweck der höheren Fachprüfung HFP KomplementärTherapie und beschreibt detailliert das Berufsbild KomplementärTherapeutin/KomplementärTherapeut, d.h. das Arbeitsgebiet (Ziff. 1:

Arbeitsgebiet, Berufstitel, Arbeitsfelder, Klientel), die beruflichen Grundlagen (Ziff. 2: Grundlagen der KomplementärTherapie, Methoden der KomplementärTherapie), die Berufsausübung (Ziff 3: Handlungsbereiche, Kompetenzprofil, Kernkompetenzen, Unterstützende Kompetenzen; Anhang: Handlungskompetenzen) sowie den Beitrag an Gesundheit und Gesellschaft (Ziff. 4). Zu den Methoden der Komplementärtherapie hält Ziff. 1.22 der Prüfungsordnung fest, dass die Beschwerdegegnerin Methoden anhand des Reglements zur Anerkennung von Methoden der KomplementärTherapie anerkennt. Dabei hat die Trägerschaft einer Methode im Rahmen dieses Anerkennungsverfahrens darzulegen, dass ihre Methode dem Berufsbild KomplementärTherapeutin/Komplementärtherapeut, den Grundlagen der KomplementärTherapie und den Kriterien für die Anerkennung einer Methodenidentifikation entspricht.

Gestützt auf diese Grundlagen hat die Beschwerdegegnerin mit Bezug auf die Kinesiologie sodann die Methodenidentifikation (METID) von Kinesuisse anerkannt. Die Methodenidentifikation definiert – wie die Vorinstanz zu Recht ausführt – klar die Methode der Kinesiologie im Rahmen der Komplementärtherapie und des eidgenössischen Abschlusses. Darüber hinaus werden in der METID u.a. auch die Formen der Befunderhebung, das Therapiekonzept, die Grenzen der Methodenausübung und die Kontraindikationen sowie der Bezug der Methode zur Alternativ- und Schulmedizin ausführlich dargelegt.

5.4.2 Der Beschwerdeführer bringt nun vorab in allgemeiner Weise vor, dass die Verwendung des Begriffs „Kinesiologie“ in der Prüfungsordnung irreführend sei, da der Begriff „Kinesiologie“ im Gesundheitswesen seit 100 Jahren im Sinne eines akademischen Fachgebiets der Rehabilitationswissenschaften verwendet werde. Auf die in der Methodenidentifikation METID enthaltene und damit im Rahmen der Komplementärtherapie und des eidgenössischen Abschlusses relevante Definition der Methode Kinesiologie geht der Beschwerdeführer hingegen nicht ein. Insbesondere substantiiert der Beschwerdeführer nicht weiter und es ist auch nicht ersichtlich, weshalb bzw. inwiefern die konkret in der Methodenidentifikation METID enthaltene Definition der Methode Kinesiologie irreführend sein sollte. Dabei ist – wie die Beschwerdegegnerin zu Recht darauf hinweist – in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass Therapeuten sich bereits heute für die Methode „Kinesiologie“ im Erfahrungsmedizinischen Register EMR und der schweizerischen Stiftung für Komplementärmedizin ASCA registrieren können und die Methode von den Zusatzversicherern als solche auch vergütet wird (vgl. <http://www.emr.ch> → EMR-Therapiemetho-

den; <http://www.asca.ch> → Gesundheitsmethoden). Vor diesem Hintergrund kann der Begriff „Kinesiologie“, wie er vorliegend in der Prüfungsordnung verwendet und in der METID definiert wird, nicht als irreführend qualifiziert werden.

5.4.3 Was sodann die übrigen Vorbringen des Beschwerdeführers betrifft, so zielen auch diese im Wesentlichen an der vorliegend konkret in Frage stehenden Änderung der Prüfungsordnung bzw. den hierfür einschlägigen Vorschriften vorbei. Insbesondere stehen die vom Beschwerdeführer angeführten Schadensfälle allesamt in keinem Zusammenhang mit der vorliegend zu beurteilenden eidgenössischen höheren Fachprüfung bzw. mit der Methode der Kinesiologie, um welche die höhere Fachprüfung neu ergänzt werden soll. Ebenso weisen auch die vom Beschwerdeführer monierten unseriösen Inhalte der Kinesiologie keinen konkreten Bezug zur Prüfungsordnung und zur Methode der Kinesiologie auf, wie sie in der Methodenidentifikation METID beschrieben ist.

Zwar mag es insgesamt durchaus sein, dass es in der Kinesiologie – wie in anderen medizinischen oder therapeutischen Berufsfeldern auch – fragwürdige Entwicklungen gegeben hat und auch weiterhin noch geben mag. Diese bilden vorliegend jedoch nicht Gegenstand der Genehmigung durch die Vorinstanz (vgl. bereits E. 5.3). Zudem sprechen die von dem Beschwerdeführer vorgebrachten Bedenken betreffend unseriöse kinesiologische Inhalte ja vielmehr gerade dafür, auch die Kinesiologie in das Berufsbild KomplementärTherapie aufzunehmen und dadurch Ausbildungsstand, Arbeitsweise, Anforderungen und Kompetenzen der Kinesiologinnen und Kinesiologen einheitlich zu normieren.

Sollte die Vorinstanz später sodann feststellen, dass die Trägerschaft bzw. die Beschwerdegegnerin die – von ihr erlassene – Prüfungsordnung nicht einhält, so hat sie als Aufsichtsinstanz weiterhin die Möglichkeit, die Genehmigung der Prüfungsordnung zu widerrufen oder die Prüfung einer anderen Trägerschaft zu übertragen (Art. 42 Abs. 2 BBG i.V.m. Art. 27 BBV).

5.4.4 Mit Blick auf die vom Beschwerdeführer monierte Diagnostik und die „Anmassung medizinischer Diagnosen“ ist schliesslich festzuhalten, dass die Methodenidentifikation insbesondere unter Ziff. 7.1.3, 7.3.2 und 7.3.3 klar die Grundsätze der Patientenbehandlung wie auch deren Grenzen be- und umschreibt. Dabei wird insbesondere betont, dass die kinesiologische Arbeit notwendige schul- und / oder alternativmedizinische Massnahmen unterstützen, sie aber nicht ersetzen. Die Kinesiologinnen/Kinesiologen

werden entsprechend u.a. auch verpflichtet, keine medizinische Diagnosen zu stellen und auch keine Klienten in medizinischen Notfallsituationen zu behandeln (METID Ziff. 7.1.3). Damit findet eine klare Begrenzung der Handlungskompetenzen statt. Sodann müssen die Kinesiologinnen und Kinesiologen sich nach der METID verpflichten, Substanzen nur dann auszutesten und / oder zu empfehlen, wenn es sich um frei verkäufliche Produkte handelt oder wenn es sich um Nahrungsergänzungsmittel gemäss Lebensmittelgesetz handelt (METID Ziff. 7.3.2). Arzneimittel der Kategorien A-D finden hingegen keine Anwendung in der komplementartherapeutischen Kinesiologie (METID Ziff. 7.3.3).

Eine Gefährdung weiterer öffentlicher Interessen – insbesondere der Patientensicherheit – liegt mit Bezug auf die beantragte Änderung der Prüfungsordnung und der dieser zugrundeliegenden Vorschriften daher nicht vor. Vielmehr ist auch hier aufgrund des Dargelegten davon auszugehen, dass eine einheitliche Normierung dieser Grundsätze zu einer Erhöhung der Patientensicherheit führen dürfte, weshalb eine solche insgesamt im öffentlichen Interesse liegt.

6.
Zusammenfassend erweisen sich die Vorbringen des Beschwerdeführers vorliegend als unbegründet. Eine Verletzung von Bundesrecht, insbesondere von Art. 25 BBV, liegt nicht vor. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

7.
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. 4bis VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 1'500.– festzusetzen und dem vom Beschwerdeführer bezahlten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– zu entnehmen.

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

8.
Dieser Entscheid kann mit Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde);
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde);
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Stephan Breitenmoser	Julia Haas

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift 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. Januar 2019