



Urteil vom 17. März 2022

Besetzung

Richterin Mia Fuchs (Vorsitz),
Richter Daniel Willisegger, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Pascal Sennhauser.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Anerkennung eines ausländischen Ausbildungsabschlusses.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer erlangte am (Datum) ein Diplom in Physiotherapie von der Universität Internacional de Catalunya, Barcelona.

B.

B.a Am 22. März 2019 stellte er bei der Vorinstanz ein Gesuch um Anerkennung seines in Spanien erworbenen Ausbildungsabschlusses als Physiotherapeut. Am 5. Juli 2019 reichte er bei der Vorinstanz ergänzende Unterlagen ein.

B.b Mit Schreiben datiert vom 20. Februar 2020 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass sie im Rahmen eines ersten Vergleichs seines Ausbildungsabschlusses mit der schweizerischen Ausbildung als Physiotherapeut (Niveau Fachhochschule, Tertiärstufe) Lücken im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens festgestellt habe. Die Vorinstanz setzte dem Beschwerdeführer eine Frist bis zum 20. März 2020 zur Nachreichung relevanter Dokumente zum Unterricht in diesem Bereich an. Im Übrigen forderte sie ihn auf, im Falle einer Arbeitstätigkeit ein aktuelles Zwischenzeugnis einzureichen.

B.c Am 23. Januar 2020 gingen bei der Vorinstanz ergänzende Unterlagen ein.

B.d Mit Schreiben vom 5. März 2020 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, seine Unterlagen seien seit dem 23. Januar 2020 komplett, und stellte einen Anerkennungsentscheid in Aussicht.

C.

In Ihrem Teilentscheid vom 21. April 2020 hielt die Vorinstanz fest, dass sich die Ausbildung des Beschwerdeführers bezüglich der Dauer und der Inhalte wesentlich von derjenigen in der Schweiz unterscheidet und eine Anerkennung seines Ausbildungsabschlusses als Physiotherapeut (Niveau Fachhochschule) nicht möglich sei. Im Wesentlichen begründete sie dies damit, dass der vom Beschwerdeführer erworbene Abschluss im Vergleich zum schweizerischen Bildungsabschluss in Physiotherapie Lücken insbesondere im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens aufweise. Diese könnten nicht durch Berufserfahrung ausgeglichen werden. Für die beantragte Anerkennung als Physiotherapeut auf Fachhochschulniveau seien Ausgleichsmassnahmen zu absolvieren. Der Beschwerdeführer

habe diesbezüglich die Wahl, eine Zusatzausbildung von mindestens fünf ECTS-Punkten im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens, verbunden mit einem auf die wissenschaftlichen Kompetenzen bezogenen sechsmo-natigen Anpassungslehrgang, oder aber eine seine beruflichen Kenntnisse betreffende Eignungsprüfung zu absolvieren.

D.

Mit Eingabe vom 4. Juni 2020 hat der Beschwerdeführer gegen vorgenann-ten Teilentscheid vom 21. April 2020 Beschwerde beim Bundesverwal-tungsgericht erhoben. Er beantragt sinngemäss die Anerkennung seines Ausbildungsabschlusses, eventualiter die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend, der Ent-scheid der Vorinstanz verletze mangels Nachvollziehbarkeit die Begrün-dungspflicht und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Nachdem sich insgesamt keine wesentlichen Unterschiede zwischen den zu verglichen-ten Ausbildungslehrgängen ergäben und er ausgewiesene berufliche Er-fahrung ausweise, verfolgten die Ausgleichsmassnahmen kein nennens-wertes Ziel. Schliesslich werde auch die Wirtschaftsfreiheit verletzt.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 10. Juli 2020 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. In der Ausbildungsbestätigung des Be-schwerdeführers fänden sich keine Hinweise, dass dieser Unterricht in den theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens gehabt hätte, so wie dies bei einer Schweizer Ausbildung der Fall sei.

F.

In seiner Replik vom 17. August 2020 hält der Beschwerdeführer an seinen in der Beschwerde vom 4. Juni 2020 gestellten Rechtsbegehren fest. Er verweist im Wesentlichen auf Berufspraxis, welche geeignet sei, allfällige Lücken im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens auszugleichen. Im Übrigen liefe es auf eine freizügigkeitsabkommenswidrige indirekte respek-tive mittelbare Diskriminierung hinaus, würden durch die Anwendung von Unterscheidungsmerkmalen durch innerstaatliche Normen, welche die un-terschiedliche Behandlung von Staatsangehörigen anderer Vertragspar-teien als des Aufnahmestaates zur Folge hätten, erstere besonders be-nachteiligt.

G.

Duplicando hält auch die Vorinstanz mit Eingabe vom 18. September 2020 an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest. Die Nachweise des

Beschwerdeführers über ausreichende Kenntnisse im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens seien nicht ausgewiesen. Ebensowenig habe er nachgewiesen, inwiefern seine Berufspraxis ihm zum Erwerb entsprechender Kenntnisse im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens verholfen hätte.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der Entscheid der Vorinstanz vom 21. April 2020 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG; SR 132.32) als Beschwerdeinstanz Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Es liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor, weshalb das Bundesverwaltungsgericht für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist (Art. 33 Bst. h VGG; vgl. Zwischenentscheid des BVGer B-1813/2020 vom 26. Februar 2021 E. 2.2, insb. 2.2.4).

1.2 Der Beschwerdeführer hat am Vorverfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert, zumal er auch ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung beziehungsweise Änderung geltend zu machen vermag (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

2.1 Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechts erheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden (Art. 49 VwVG).

2.2 Die Vorinstanz verfügt bei der Anerkennung einer ausländischen Ausbildung und der damit möglicherweise verbundenen Anordnung von Aus-

gleichsmassnahmen über besonderes Fachwissen. Sie vermag diese daher sachgerechter zu beurteilen als das Bundesverwaltungsgericht. Insofern ist der Vorinstanz ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu belassen, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Das Bundesverwaltungsgericht weicht nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab. Es korrigiert nur unangemessene Entscheidungen, überlässt aber der Vorinstanz die Wahl unter mehreren angemessenen Lösungen (vgl. BGE 133 II 35 E. 3; 131 II 680 E. 2.3.2; Urteil des BVGer B-667/2021 vom 30. Juni 2021 E. 4.1 i.f. und 4.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154).

3.

3.1 Vorliegend ist ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu beurteilen. Deshalb ist das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, 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 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255/22 vom 30.9.2005; im Folgenden: Richtlinie 2005/36/EG). Diese Richtlinie ist gemäss Beschluss Nr. 2/2011 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) seit dem 1. November 2011 anwendbar (BBI 2012 4437 f.; BBI 2012 9731 f.; vgl. zum Ganzen Urteil des BGer 2C_472/2017 vom 7. Dezember 2017 E. 2.2.1 f.; Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 2.1 und B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 5.3 f. je m.H.).

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).

Wird die Aufnahme oder Ausübung eines reglementierten Berufs in einem Aufnahmestaat vom Besitz bestimmter Berufsqualifikationen abhängig gemacht, gestattet die zuständige Behörde des Aufnahmestaates den Antragstellern 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, 2C_668/2012 vom 1. Februar 2013 E. 3.1.3; zum Ausdruck "dieses Berufs" vgl. Urteile des EuGH vom 19. Januar 2006 C-330/03, Rn. 20, und vom 21. September 2017 C-125/16, Rn. 40). Die Befähigungs- oder Ausbildungsnachweise müssen in einem Mitgliedstaat von einer entsprechend dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften benannten zuständigen Behörde ausgestellt sein und bescheinigen, dass das Berufsqualifikationsniveau des Inhabers zumindest unmittelbar unter dem Niveau nach Art. 11 liegt, das der Aufnahmemitgliedstaat fordert (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und b der Richtlinie 2005/36/EG).

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 (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Richtlinie 2005/36/EG). Des Weiteren ist der Beruf, den der Antragsteller im Aufnahmemitgliedstaat 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).

3.2 Der Beschwerdeführer hat in Spanien 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 > Zuständige Anerkennungsstellen > Reglementierte Berufe und Merkblätter > Liste der reglementierten Berufe/Tätigkeiten in der Schweiz, <https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/2016/08/reglementierte-berufe.pdf.download.pdf/Liste_regl_Berufe_D.pdf> letztmals besucht am 25. Januar 2022).

Dieser Beruf ist auch in der EU und den EFTA-Staaten reglementiert (vgl. Datenbank "Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission, <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm>>, letztmals besucht am 25. Januar 2022). Die Richtlinie 2005/36/EG ist demnach anwendbar.

3.3 Der Anerkennungsstaat kann bei der allgemeinen Anerkennung – im Gegensatz zur automatischen Anerkennung – die Qualifikation des Antragstellers sowohl formell als auch materiell überprüfen. Die Behörde hat dabei die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises zu überprüfen. Der Antragsteller muss der Behörde hierzu die nötigen Unterlagen liefern (Art. 50 der Richtlinie 2005/36/EG; Urteil des BVGer B-4060/2019 vom 11. November 2019 E. 3.3 m.w.H.; bestätigt im Urteil des BGer 2C_1010/1019 vom 21. Februar 2020 insb. E. 4.7).

Der Aufnahmestaat kann nach Massgabe von Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG Ausgleichsmassnahmen verlangen. Ob Ausgleichsmassnahmen, mithin ein Anpassungslehrgang 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 der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteile des BVGer B-2680/2015 vom 21. Juni 2017 E. 2.6 und B-5372/2015 vom 4. April 2017 E. 6.2). Die Behörde überprüft die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises. Nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG dient 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 dabei eine kürzere Ausbildungsdauer, ein divergierender Ausbildungsinhalt oder ein divergierender Tätigkeitsbereich sein (vgl. Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Richtlinie 2005/36/EG; vgl. Urteil des BVGer A-368/2014 vom 6. Juni 2014 E. 5.2; Urteil des EuGH vom 7. Mai 1991 C-340/89 Rn. 16; 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, S. 239 ff., FRÉDÉRIC BERTHOUD, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse - Union européenne, 2016, S. 305 ff., NINA GAMMENTHALER, Diplomanerkennung und Freizügigkeit, 2010, S. 160 f.). Bei der Anwendung von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu verfahren. Insbesondere muss der Aufnahmemitgliedstaat, wenn er beabsichtigt, Ausgleichsmassnahmen zu verlangen, 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 (vgl. Art. 14 Abs. 5 der Richtlinie 2005/36/EG).

3.4 In der Schweiz regelt das Gesundheitsberufegesetz vom 30. September 2016 (GesBG; SR 811.21), in Kraft seit dem 1. Februar 2020, die Hochschulstudiengänge der Gesundheitsfachpersonen in Pflege, Physiotherapie, Ergotherapie, Hebamme, Ernährung und Diätetik, Optometrie sowie Osteopathie (Botschaft vom 18. November 2015 zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe [im Folgenden: Botschaft GesBG], BBl 2015 8715, 8723). Mit dem GesBG wurden die Bewilligungsvoraussetzungen der Berufsausübung auf Bundesebene vereinheitlicht (Botschaft GesBG, BBl 2015 8715, 8725). Erforderlicher Bildungsabschluss für den Beruf der Physiotherapeutin / des Physiotherapeuten ist ein Bachelor of Science in Physiotherapie FH (Art. 12 Abs. 2 Bst. b GesBG).

4.

4.1 Art. 11 der Richtlinie 2005/36/EG unterscheidet zwischen verschiedenen Qualifikationsniveaus. In die Stufe gemäss dessen Bst. d eingeordnet wird ein Diplom, das erteilt wird nach Abschluss einer postsekundären Ausbildung von mindestens drei und höchstens vier Jahren oder einer Teilzeitausbildung von entsprechender Dauer an einer Universität oder Hochschule oder einer anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Ausbildungsniveau sowie der Berufsausbildung, die gegebenenfalls neben dem Studium gefordert wird. Der Ausbildungsabschluss des Beschwerdeführers ist demnach – angesichts der dreijährigen Ausbildungsdauer und der entsprechenden Bescheinigung auf der beglaubigten Übersetzung des Diploms – auf dem Qualifikationsniveau gemäss Art. 11 Bst. d der Richtlinie 2005/36/EG anzusiedeln. Dies trifft auch auf den genannten schweizerischen Abschluss zu (vgl. auch Datenbank "Reglementierte Berufe" der Europäischen Kommission, <<https://ec.europa.eu/growth/tools-data->

bases/regprof/index.cfm>). Von dieser Einordnung ging auch die Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 21. April 2020 aus. Der Beschwerdeführer wendet nichts dagegen ein.

Nachdem das in Spanien erworbene Diplom des Beschwerdeführers auf dem Qualifikationsniveau von Art. 11 Bst. d der Richtlinie 2005/36/EG und damit auf der Stufe des schweizerischen Referenzabschlusses liegt, erfüllt es grundsätzlich die Anerkennungsvoraussetzungen gemäss Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG. Der Vorinstanz war es indessen unbenommen, in der Folge zu prüfen, ob wesentliche Unterschiede zwischen seiner Ausbildung und dem schweizerischen Referenzabschluss vorliegen, und in diesem Fall entsprechende Ausgleichsmassnahmen nach Art. 14 der Richtlinie 2005/36/EG zu verlangen (vgl. E. 3.3 vorstehend).

4.2 Die Vorinstanz verglich die Ausbildung des Beschwerdeführers mit jener in der Schweiz. Sie kam zum Schluss, dass die Dauer des von ihm besuchten theoretisch-praktischen Unterrichts länger als jene in der Schweiz, die Dauer seiner klinischen Praktika allerdings kürzer gewesen sei. Diese Lücken könnten durch seine Berufserfahrung kompensiert werden. Sie stellte weiter fest, dass der Ausbildungsnachweis des Beschwerdeführers Lücken im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens, der Forschungsmethoden und der "Evidence based practice" aufweise. Die Lücken betrafen die allgemeinen Kompetenzen gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. b, c und i GesBG sowie die berufsspezifischen Kompetenzen gemäss Art. 3 Bst. f und h der Gesundheitsberufekompetenzverordnung vom 13. Dezember 2019 (GesBKV; SR 811.212). In der Ausbildungsbestätigung des Beschwerdeführers fänden sich keine Hinweise darauf, dass dieser Unterricht in den theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens gehabt hätte, so wie dies bei einer Schweizer Ausbildung im Mittel im Umfang von 19 ECTS der Fall sei (vgl. Entscheidungsraster Wissenschaftliches Arbeiten Physiotherapie der Vorinstanz vom 19. Juli 2018, Vernehmlassungsbeilage 1). Trotzdem seien ihm für das Modul "Estancias Clinicas", in dessen Rahmen er eine Fallstudie ("trabajo de investigación"; vgl. Replikbeilage 8) verfasst habe, 5 ECTS angerechnet worden. Gemäss seinen Weiterbildungsbestätigungen habe er im Weiteren einen Master in Physical Therapy an der Universität Zaragoza absolviert. Diese bescheinige ihm anrechenbare 2 ECTS für das "Research Project". Zusammen resultierten 7 ECTS und damit weniger als die minimal erforderlichen 16 ECTS. Praxisgemäss könne in diesem Bereich erst ab 16 erworbenen ECTS von Ausgleichsmassnahmen abgesehen werden. Weil die Berufserfahrung nicht

die Vermittlung theoretischer oder wissenschaftlicher Kenntnisse im Rahmen der Ausbildung ersetze, könnten wesentliche Unterschiede in der Ausbildung nicht durch Berufspraxis und Erfahrung abgedeckt werden. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gebiete zwar die Prüfung, ob der Beschwerdeführer diese wissenschaftlichen Grundlagen im Rahmen der Berufspraxis habe erwerben können. Dabei könnten aber nur Erfahrungen berücksichtigt werden, für die festgestellt werde, dass sie die Lücken in der Ausbildung schliessen würden. Der Antragsteller müsse die Relevanz seiner Erfahrung nachweisen, was ihm nicht gelungen sei. Damit er in der Lage sei, den Beruf gleich wie die Personen, welche ihre Ausbildung in Physiotherapie in der Schweiz abgeschlossen hätten, auszuführen, müsse er die bestehenden Lücken mittels Ausgleichsmassnahmen schliessen.

4.2.1 In Art. 3 GesBG werden die allgemeinen Kompetenzen umschrieben, welche Absolventinnen und Absolventen der im Gesundheitsberufegesetz geregelten Studiengänge erwerben müssen, und in der Gesundheitsberufekompetenzverordnung die jeweiligen berufsspezifischen Kompetenzen. Die allgemeinen Kompetenzen gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. b, c und i GesBG, bezüglich derer die Vorinstanz Lücken in der Ausbildung des Beschwerdeführers festgestellt hat, betreffen die Fähigkeit, bei der Berufsausübung neue wissenschaftliche Erkenntnisse umzusetzen, die eigenen Fertigkeiten und Fähigkeiten laufend zu reflektieren und im Sinne des lebenslangen Lernens fortlaufend zu aktualisieren (Bst. b), die Fähigkeit, die Wirksamkeit, die Zweckmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit der eigenen Leistungen zu beurteilen und sich danach zu verhalten (Bst. c) sowie die Vertrautheit mit den Methoden der Forschung im Gesundheitsbereich und der wissenschaftlich abgestützten Praxis und die Fähigkeit, an Forschungsvorhaben mitzuwirken (Bst. i). Die berufsspezifischen Kompetenzen gemäss Art. 3 Bst. f und h GesBKV beinhalten, dass die Absolventen eines Bachelorstudiengangs in Physiotherapie fähig sein müssen, die physiotherapeutischen Interventionen auf wissenschaftliche Erkenntnisse abzustützen und deren Wirksamkeit anhand von Qualitätsstandards zu überprüfen (Art. 3 Bst. f GesBKV), sowie dass sie den Forschungsbedarf im Bereich der Physiotherapie erkennen, sich an der Beantwortung von Forschungsfragen beteiligen und aufgrund der eigenen klinischen Erfahrung die wirkungsvolle Umsetzung der Erkenntnisse in der Physiotherapiepraxis fördern (Art. 3 Bst. h GesBKV). Die Vorinstanz führt dazu aus, die Kenntnisse im wissenschaftlichen Arbeiten dienen zusammengefasst dazu, gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse unter Einbezug der klinischen Erfahrung sowie der Überzeugungen und Werte des Patienten die bestmögliche Therapie zu gewährleisten. Damit seien die Kenntnisse der theoretischen

Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens für die Ausübung des Berufs des Physiotherapeuten in der Schweiz wesentlich (Vernehmlassung, S. 5, Ziff. o).

4.2.2 Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, er habe mehr als die von der Vorinstanz angerechneten 7 ECTS im Bereich wissenschaftliches Arbeiten absolviert. Er verweist im Wesentlichen auf seine Arbeitserfahrungen und Arbeitszeugnisse sowie auf die von ihm verfassten Arbeiten "(Titel)" (Replikbeilage 7) sowie die "Trabajo de Investigación" (Replikbeilage 8), welche er nach den Regeln des evidenzbasierten Arbeitens verfasst und diesbezüglich einen Kurs belegt habe (Replik, S. 3). Er macht weiter geltend, seine Berufspraxis sei geeignet, allfällige Lücken im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens auszugleichen. Es bleibe dabei, dass die von der Vorinstanz verfügten Ausgleichsmassnahmen kein nennenswertes Ziel verfolgten und er nach mehr als zehnjähriger Tätigkeit ohne Weiteres in der Lage sei, seinen Beruf auch in der Schweiz auszuüben; insbesondere besitze er das Wissen sowie die Kompetenz, die für die Patienten bestmögliche Therapie zu bestimmen, was schlussendlich die wohl wichtigste Eigenschaft eines Physiotherapeuten sei (Replik, S. 5). Überdies sei es nicht angezeigt, lediglich auf die Anzahl ECTS abzustellen, da es allgemein bekannt sei, dass Universitäten und Hochschulen insbesondere schriftliche Arbeiten unterschiedlich gewichteten und bewerteten. Es erschliesse sich ihm nicht, ob die Vorinstanz die von ihr angerechneten Arbeiten auch inhaltlich begutachtet habe. Nur gestützt auf eine inhaltliche Überprüfung hätte aber die Vorinstanz eine Beurteilung vornehmen können, ob seine Ausbildung die behaupteten Lücken aufweise. Insofern liege eine Verletzung der Begründungspflicht vor (Beschwerde, S. 6, Ziff. 4).

Die Vorinstanz führt dazu aus, sie habe darauf verzichtet, die schriftlichen Arbeiten des Beschwerdeführers einzuverlangen und selbst zu beurteilen. Diese seien als Teil der Ausbildungen schon von den jeweiligen Institutionen bewertet worden. Sie nehme lediglich eine Analyse anhand der Ausbildungsbestätigungen vor (Vernehmlassung, S. 3, Ziff. g). Im Übrigen ergäben sich aus den nachgereichten Unterlagen zur "Trabajo de Investigación", dass im Rahmen des Moduls keine theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens vermittelt worden seien; mithin handle es sich um eine einfache Fallstudie, die nicht den Anforderungen an eine Bachelorarbeit in der Schweiz entspreche (Duplik, Ziff. c). Gleiches gelte für die im Rahmen der Weiterbildung (und mit 2 ECTS) angerechnete Arbeit (Duplik, Ziff. g). Insofern erweise sich die vorinstanzliche Verfügung sogar als unrichtig, da die Anrechnung zu Unrecht erfolgt sei (Duplik, Ziff. c; vgl.

Vernehmlassung, S. 3, Ziff. e). Seine Aussage, aufgrund zehnjähriger Berufspraxis wohl in der Lage zu sein, die bestmögliche Therapie für die Patientinnen und Patienten zu bestimmen, zeige gerade auf, weshalb Kenntnisse im wissenschaftlichen Arbeiten wichtig seien: Dabei gehe es exakt darum, die eigenen Erfahrungen und angewendeten Therapien immer wieder wissenschaftlich fundiert zu hinterfragen und anhand wissenschaftlicher Publikationen neue Erkenntnisse zu analysieren und gegebenenfalls in die Behandlung einfließen zu lassen. Begnüge sich der Therapeut mit den in seiner Ausbildung erworbenen Kenntnissen, würden den Patientinnen und Patienten möglicherweise wichtige Fortschritte und Erkenntnisse vorenthalten. Im Übrigen weist die Vorinstanz darauf hin, der Beschwerdeführer habe die Möglichkeit, eine Eignungsprüfung zu absolvieren und seine Kenntnisse im wissenschaftlichen Arbeiten zu beweisen (Duplik, S. 2 f., Ziff. l-q).

4.2.3 Der Beschwerdeführer rügt sinngemäss eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes. Der Bereich der Diplomanerkennung wird vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht (vgl. BERTHOUD, a.a.O., S. 349 f.). Die Behörde hat dabei die Inhalte der vorgelegten Nachweise auf deren Gleichwertigkeit mit den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises zu überprüfen. Hierzu hat der Antragsteller der Behörde die nötigen Unterlagen zu liefern (vgl. Art. 50 der Richtlinie 2005/36/EG). Es ist die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats, welche nachweisen muss, dass die im Ausland anerkannte Ausbildung den eigenen Anforderungen an den Erhalt des entsprechenden innerstaatlichen Ausbildungsnachweises (Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG) nicht entspricht. Die Beweislast dafür, dass wesentliche Unterschiede zwischen den Ausbildungsgängen bestehen, liegt bei der Vorinstanz; kann sie diese wesentlichen Unterschiede nicht nachweisen, darf sie keine Ausgleichsmassnahmen anordnen. Dieses System stellt eine Vermutung auf, wonach die Qualifikationen eines Gesuchstellers, der seinen reglementierten Beruf im Mitgliedstaat ausübt, ausreichen, um diesen Beruf in den übrigen Mitgliedstaaten auszuüben (vgl. Urteil des BGer 2C_493/2017 vom 5. Februar 2018 E. 5.3 mit Hinweis auf BGE 140 II 185 E. 4.2; Urteil des EuGH vom 23. Oktober 2008 C-286/06, Kommission/Spanien, Rn. 76, 80). Der Gesuchsteller ist indessen gestützt auf seine Mitwirkungspflicht (Art. 13 VwVG) verpflichtet, für die Abklärung nützliche Informationen beizubringen. Dies gilt insbesondere bezüglich solcher Unterlagen, die naturgemäss nur er liefern kann, und für die Abklärung von Tatsachen, welche er besser kennt als die Behörde (BGE 130 II 449 E. 6.6.1;

128 II 139 E. 2b; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 994). Gemäss Art. 50 Abs. 1 der Richtlinie 2005/36/EG kann die zuständige Behörde des Mitgliedstaats die im Anhang VII aufgeführten Unterlagen und Bescheinigungen verlangen. Zu diesen zählen der Staatsangehörigkeitsnachweis der betreffenden Person, eine Kopie der Befähigungsnachweise oder des Ausbildungsnachweises, der zur Aufnahme des entsprechenden Berufes berechtigt, sowie gegebenenfalls eine Bescheinigung über die von der betreffenden Person erworbene Berufserfahrung. Ferner können die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats den Antragsteller auffordern, Informationen zu seiner Ausbildung vorzulegen, soweit dies erforderlich ist, um festzustellen, ob diese möglicherweise von der im betreffenden Staat geforderten Ausbildung gemäss Art. 14 erheblich abweicht (Anhang VII zur Richtlinie 2005/36/EG Ziff. 1 Bst. a und b). Infolgedessen kann die zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats gegebenenfalls Informationen verlangen, die die Gesamtdauer des Studiums, die absolvierten Fächer und unter Umständen das Verhältnis zwischen theoretischem und praktischem Ausbildungsanteil betreffen. Kann der Antragsteller diese Informationen nicht beibringen, sollten sich die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats an die Kontaktstelle, die zuständige Behörde oder an eine sonstige einschlägige Stelle im Herkunftsmitgliedstaat wenden; sollte es nicht möglich sein, 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. 5.1.2; Urteile des BVGer B-6082/2020 vom 12. Oktober 2021 E. 3.1 und B-5081/2020 vom 1. September 2021 E. 10.3.1 f. je m.H.).

Die Vorinstanz teilte dem Beschwerdeführer bereits mit Schreiben vom 20. Januar 2020 mit, dass sie im Rahmen eines ersten Vergleichs seines Ausbildungsabschlusses mit der schweizerischen Ausbildung Lücken im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens festgestellt habe und setzte ihm eine Frist zur Nachreichung relevanter Dokumente zum Unterricht in diesem Bereich an (eingangs Sachverhalt Bst. B.b). Es ist allgemein üblich und entspricht gängiger internationaler Praxis, den Erwerb von Ausbildungsleistungen an Universitäten und Hochschulen in ECTS-Punkten (respektive Stunden) zu beziffern. Das gesamte Verfahren der Diplomanerkennung ist darauf angelegt, auf Ausbildungsabschlüsse abzustellen. Folgte

man der Kritik des Beschwerdeführers, liefe dies darauf hinaus, dass überhaupt keine ausländischen Ausbildungsabschlüsse mehr berücksichtigt werden könnten und jeder Vertragsstaat eine eigene Gesamtbeurteilung der Fähigkeiten und Kenntnisse von Gesuchstellern vorzunehmen hätte. Es kann der Vorinstanz jedenfalls nicht mit einem pauschalen Verweis auf das bestehende Ermessen von Ausbildungsinstitutionen im Bereich der Bewertung und die sich daraus notwendig ergebenden Unterschiede vorgeworfen werden, sie hätte die Arbeiten des Beschwerdeführers selbst inhaltlich bewerten müssen. Dieser zeigt denn auch nicht auf, inwiefern die von ihm absolvierten und von der Vorinstanz angerechneten 7 ECTS materiell mindestens derer 16 in der Schweiz entsprechen sollten. Ebensov wenig zeigt er auf, inwiefern er in diesen oder anderen Modulen die theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens erarbeitet habe. Insgesamt ist – unter Berücksichtigung des der Vorinstanz zustehenden Fachwissens und Ermessens (vgl. E. 2.2) – eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes nicht auszumachen und die Feststellung, der Beschwerdeführer habe im genannten Bereich lediglich 7 ECTS erworben, nicht zu beanstanden.

4.2.4 Weiter bringt der Beschwerdeführer vor, er sei aufgrund seiner langjährigen Berufserfahrung ohne Weiteres in der Lage, die Tätigkeit als Physiotherapeut (auch) in der Schweiz auszuüben und insbesondere die für den Patienten bestmögliche Therapie zu bestimmen. Die ihm von der Vorinstanz auferlegten Ausgleichsmassnahmen erwiesen sich sodann als unverhältnismässig (Beschwerde, S. 7 ff.). Insbesondere verfolgten sie kein nennenswertes Ziel im Sinne eines öffentlichen Interesses und stünden in keinem vernünftigen Verhältnis zu den ihm damit auferlegten Einschränkungen. Die Absolvierung der Zusatzausbildung (Fachkurs und Anpassungslehrgang von sechs Monaten) sei für einen nicht in der Forschung tätigen Physiotherapeuten wie den Beschwerdeführer weder brauchbar noch nützlich.

Die Vorinstanz hat mit Verweis auf die rechtlichen Grundlagen (vgl. E. 4.2.1 vorstehend) die Bedeutung einer wissenschaftsbasierten Arbeitsweise in der Physiotherapie einlässlich dargelegt (Vernehmlassung, S. 3 ff., Ziff. k. bis o). Dass sie zum Schluss kommt, der Beschwerdeführer weise nicht nach, inwiefern seine Berufspraxis ihm zum Erwerb theoretischer Kenntnisse im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens verholfen habe, ist nicht zu beanstanden. Die vom Beschwerdeführer ins Recht gelegten Bestätigungen über seine praktische Arbeitstätigkeit und die darüber ausgestellten Arbeitszeugnisse (Gesuchsbeilagen 11-15; Beschwerdebeilagen 3 und

4; Replikbeilage 6) bescheinigen ihm zwar insbesondere eine selbständige und systematische Arbeitsweise sowie ausgeprägte Fachkenntnisse; auch regelmässige Fortbildungen sind belegt. Aus den Akten geht aber darüber hinaus nicht hervor, inwiefern die praktischen Tätigkeiten ihm zu theoretischen Kenntnissen im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens verholfen hätten. Er macht auch nicht konkret geltend, inwiefern er sich im Rahmen seiner Arbeitstätigkeit Kenntnisse in diesem Bereich angeeignet hätte. So fehlen insbesondere Angaben über von ihm erlangten methodischen Kompetenzen zur Recherche, Einordnung und Reflexion von neuen Erkenntnissen gestützt auf wissenschaftliche Quellen. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Auffassung vertritt, dass die Nachweise über seine beruflichen Tätigkeiten keine hinreichenden Belege für die verlangten theoretischen Kenntnisse im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens darstellen.

Die Vorinstanz führt zu Recht aus, bei einer wissenschaftsbasierten Tätigkeit gehe es darum, seine eigenen Erfahrungen und angewendeten Therapien wissenschaftlich fundiert zu hinterfragen und anhand wissenschaftlicher Publikationen neueste Erkenntnisse kritisch zu analysieren und gegebenenfalls in die Behandlung einfliessen zu lassen. Begnüge sich der Therapeut mit seinen in der Ausbildung erworbenen Kenntnissen sowie seiner Berufserfahrung, würden Patienten möglicherweise wichtige Fortschritte und neue Erkenntnisse vorbehalten (Duplik, Ziff. o). Das Gesundheitsberufegesetz, welches gestützt auf Art. 117a Abs. 2 Bst. a BV erlassen wurde, fördert im Interesse der öffentlichen Gesundheit die Qualität der Ausbildung an Hochschulen in den Gesundheitsberufen (Art. 1 Bst. a GesBG) sowie die Ausübung der Gesundheitsberufe in eigener fachlicher Verantwortung (Art. 1 Bst. b GesBG), wobei als Gesundheitsberufe insbesondere auch Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten gelten (Art. 2 Abs. 1 Bst. b GesBG; siehe E. 3.4). Im Interesse der öffentlichen Gesundheit soll mit dem Gesundheitsberufegesetz die Qualität in den Gesundheitsberufen gefördert werden (Botschaft GesBG, BBI 2015 8715, 8716). Zu den Kompetenzen gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. b, c und i sowie Art. 3 Bst. f und h GesBKV, wo die Vorinstanz Lücken in der Ausbildung des Beschwerdeführers festgestellt hat, führt die Botschaft aus, dass es der Gesetzgeber angesichts der Menge der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse und ihrer fortlaufenden Entwicklung für unabdingbar hält, dass die Fachpersonen fähig sind, diese Erkenntnisse in ihrer Berufstätigkeit umzusetzen und ihre Praxis laufend entsprechend anzupassen. Ebenso müssen sie fähig sein, ihre Leistungen unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit zu beurteilen und sich danach zu

verhalten. Schliesslich müssen die Fachpersonen mit den Methoden der wissenschaftlichen Forschung im Gesundheitsbereich und der wissenschaftlich abgestützten Praxis (Evidence Based Practice) vertraut sein und fähig sein, an Forschungen mitzuwirken. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von chronischen Krankheiten, Demenzerkrankungen, Suchtverhalten und psychischen Störungen müssen Gesundheitsfachpersonen ihr Wissen zu therapeutischen Interventionen fortwährend aktualisieren. Dies setzt voraus, dass sie Fragestellungen aus ihrer Berufspraxis mittels wissenschaftlicher Erkenntnisse beantworten und Konsequenzen für ihre Praxis ableiten können (BBl 8715, 8740 f., Ziff. 2, zu Art. 3). Unter Berücksichtigung der Verantwortung und des Schadenspotenzials von Tätigkeiten im Gesundheitswesen einerseits und der hohen Bedeutung des Guts der öffentlichen Gesundheit andererseits ist ohne Weiteres von einem öffentlichen Interesse auszugehen, bei Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten Kenntnisse im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens vorauszusetzen.

Das Ziel der Ausgleichsmassnahme der Zusatzausbildung (Fachkurs und Anpassungslehrgang), gegen die sich der Beschwerdeführer in erster Linie wendet, ist die Vermittlung der Kenntnisse des wissenschaftlichen Arbeitens. Die alternativ dazu absolvierbare Prüfung dient dazu, diese sicherzustellen. Weder bringt der Beschwerdeführer inhaltlich vor, inwiefern die Zusatzausbildung die berufsrelevanten Kenntnisse im wissenschaftlichen Arbeiten nicht vermitteln könnte oder dass die Prüfung ungeeignet wäre, den Kenntnisstand in diesem Bereich zu eruieren. Es ist denn auch nicht ersichtlich, weshalb sich die speziell auf diesen Zweck zugeschnittene Zusatzausbildung als völlig ungeeignet erweisen sollte.

Nachdem das öffentliche Interesse an einer Ausgleichsmassnahme vorliegend im Grundsatz gegeben ist und der Beschwerdeführer sich in erster Linie gegen die Zusatzausbildung wendet, ist darauf hinzuweisen, dass es ihm freisteht, alternativ eine Eignungsprüfung zu absolvieren. Zwar ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass eine solche mit einem gewissen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden sein dürfte, eine noch weniger einschneidende Alternative, welche ebenso tauglich wäre, seine Kenntnisse im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens sicherzustellen, schlägt er indes weder vor noch ist eine solche ersichtlich.

4.2.5 Damit läuft schliesslich auch die Rüge des Beschwerdeführers ins Leere, es liege eine indirekte Diskriminierung aufgrund seiner Nationalität vor: Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Art. 2 FZA gewährleistet

den Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich regelmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, das Recht, bei der Anwendung dieses Abkommens nach dessen Anhängen I (Freizügigkeit), II (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) und III (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen) aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert zu werden. Namentlich nationale Diplomanerkennungserfordernisse verunmöglichen oder erschweren die Ausübung des Rechts auf Zugang zu einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit in einem Vertragsstaat. Art. 9 FZA bestimmt daher, dass die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Zeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie zur Koordinierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften treffen, um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz den Zugang zu unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern.

4.2.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass nicht zu beanstanden ist, wenn die Vorinstanz als Fachbehörde (vgl. E. 2.2) zum Schluss gekommen ist, dass die theoretischen Grundlagen des wissenschaftlichen Arbeitens in der Ausbildung des Beschwerdeführers ungenügend vertieft worden seien, so dass ihm die notwendigen theoretischen Kenntnisse fehlten, um diese in der Berufsausübung anzuwenden. Es ist demnach auch nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gelangt, dass diese Lücken nicht durch die vom Beschwerdeführer nachweislich bestehende Berufserfahrung ausgeglichen werden können.

4.3

4.3.1 Der Beschwerdeführer rügt schliesslich eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit. Es sei unzulässig, wirtschaftspolitische oder standespolitische Massnahmen zu ergreifen, die den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen. Einzig der Schutz der öffentlichen Gesundheit der Bevölkerung rechtfertige die Auferlegung von Ausgleichsmassnahmen im konkreten Fall in keiner Weise (Beschwerde, S.10).

Die Vorinstanz führt dazu aus, sie wahre im Rahmen ihrer Anerkennungs-tätigkeit das öffentliche Interesse der Qualitätssicherung und des Patientenschutzes und verfolge keine standespolitischen Interessen. Bei Aus-

gleichsmassnahmen handle es sich nicht um wirtschaftspolitische Massnahmen, sondern um solche, welche die Gleichwertigkeit ausländischer Diplome im Gesundheitsbereich mit schweizerischen Ausbildungen sicherstellten und damit öffentliche Interessen wahrten (Vernehmlassung, S. 6, Ziff. u).

4.3.2 Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit schützt jede auf die Erzielung eines Gewinns oder eines Erwerbseinkommens gerichtete privatwirtschaftliche Betätigung. Sie umfasst insbesondere den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV; vgl. BGE 142 II 369 E. 6.2; 140 I 218 E. 6.3). Entsprechend stellt die Statuierung einer Bewilligungspflicht für die Ausübung eines Berufs einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (vgl. BGE 122 I 130 E. 3bb; Urteil des BGer 2C_501/2016 vom 7. Dezember 2016 E. 3.2). Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, die darauf abzielen, gewisse Gewerbebezüge oder Bewirtschaftungsformen zu begünstigen (wirtschaftspolitische Massnahmen) müssen in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sein (Art. 94 Abs. 4 BV); grundsatzkonforme Beschränkungen (im öffentlichen Interesse begründete polizeiliche Massnahmen) sind hingegen unter den für Grundrechtseingriffe allgemein geltenden Voraussetzungen des Art. 36 BV zulässig (BGE 138 I 378 E. 6.1, 6.3, 8.3; 131 I 223 E. 4.2; 125 I 431 E. 4b/aa; vgl. zum Ganzen Urteil des BGer 2C_1058/2019 vom 30. April 2020 E. 3.2).

Das Erfordernis einer Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung als Physiotherapeut dient der Qualitätssicherung sowie dem Patientenschutz; es liegt – wie die Vorinstanz zutreffend ausführt – keine grundsatzwidrige Massnahme vor.

4.3.3 Der Beschwerdeführer bestreitet weder das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage noch ein öffentliches Interesse. Er erachtet aber die ihm auferlegten Ausgleichsmassnahmen als unverhältnismässig zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und Bevölkerung. Die von der Vorinstanz verfügten Ausgleichsmassnahmen sind, wie bereits dargelegt (E. 4.2.4), mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar. Sowohl eine Zusatzausbildung als auch eine Eignungsprüfung erweisen sich als geeignet, die von der Vorinstanz festgestellten Lücken im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens auszugleichen und damit den in der Schweiz geforderten Anforderungen nachzukommen. Ebenfalls erweisen sie sich als erforderlich, ist doch keine weniger einschneidende Alternative ersichtlich.

Schliesslich ist auch von deren Zumutbarkeit auszugehen. Bereits der Gesetzgeber hat entschieden, dass ein Aufnahmestaat Ausgleichsmassnahmen anordnen kann, wenn wesentliche Unterschiede – insbesondere wie hier ein divergierender Ausbildungsinhalt – vorliegen (vgl. E. 3.3). Das öffentliche Interesse am Gesundheitsschutz ist ausgewiesen und hochrangig (vgl. schon Art. 117a Abs. 2 Bst. a BV; vorstehend E. 4.2.4). In dessen Konkretisierung hat der Gesetzgeber die Anforderungen an den nachzuweisenden Ausbildungsinhalt im GesBG und der GesBKV festgelegt. Als privates Interesse am Absehen von Ausgleichsmassnahmen macht der Beschwerdeführer im Wesentlichen persönliche Inkonvenienzen – Zeit und Kosten – geltend. Andere bedeutende private Interessen vermag er nicht vorzubringen. Vorliegend überwiegt damit das Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit den privaten Interessen des Beschwerdeführers.

4.3.4 Nach dem Gesagten ist die Wirtschaftsfreiheit vorliegend nicht verletzt.

5.

Im Ergebnis ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Anerkennung der Gleichwertigkeit des vom Beschwerdeführer in Spanien erworbenen Diploms mit der schweizerischen Ausbildung als Physiotherapeut (Niveau Fachhochschule) verweigert hat beziehungsweise davon abhängig macht, dass der Beschwerdeführer die von ihr zur Bedingung gemachten Ausgleichsmassnahmen (Zusatzausbildung im Bereich des wissenschaftlichen Arbeitens verbunden mit einem sechsmonatigen Anpassungslehrgang oder eine seine beruflichen Kenntnisse betreffende Eignungsprüfung) erfolgreich absolviert. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

6.

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 Verfahrenskosten werden mit Blick auf den Verfahrensaufwand und die Schwierigkeit der Streitsache auf Fr. 1'500.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG, Art. 2 Abs. 1 VGKE) und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Ausgangsgemäss ist dem Beschwerdeführer auch keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Mia Fuchs

Pascal Sennhauser

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand: 22. März 2022

Zustellung erfolgt an:

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