Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 138/2017

Urteil vom 4. Januar 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiberin Mayhall.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Lars Gerspacher und Sara Andrea Behrend, Rechtsanwälte,

gegen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Aufnahme in das Register für Versicherungsvermittler,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Dezember 2016
(B-6958/2015).

Sachverhalt:

A.
A._____ reichte am 19. April 2012 bei der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA ein Gesuch um Eintrag in das Register für Versicherungsvermittler ein. Nach Durchführung von Abklärungen über dessen fachliche Qualifikationen wies die FINMA das Gesuch mit Verfügung vom 17. September 2015 ab.

B.
Das Bundesverwaltungsgericht wies eine von A._____ gegen die Verfügung der FINMA vom 17. September 2015 erhobene Beschwerde mit Urteil vom 19. Dezember 2016 vorbehältlich des Kostenpunktes ab (Dispositivziffer 1). Im Kostenpunkt hiess es die Beschwerde teilweise gut und wies die FINMA an, die A._____ auferlegten Verfahrenskosten von Fr. 2'500.– mit den geleisteten Registrierungsgebühren von Fr. 600.– zu verrechnen (Dispositivziffer 2). Des Weiteren legte es A._____ die Verfahrenskosten auf (Dispositivziffer 3) und verweigerte ihm eine Parteientschädigung (Dispositivziffer 4).

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 1. Februar 2017 an das Bundesgericht gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Dezember 2016 beantragt A._____, die Ziffern 1, 2, 3 und 4 des Dispositivs des angefochtenen Urteils seien kostenfällig unter Beibehaltung der teilweisen Gutheissung in Ziffer 2 aufzuheben und er sei als ungebundener Versicherungsvermittler in das Register der Versicherungsvermittler aufzunehmen. Eventualiter seien die Ziffern 1, 2, 3 und 4 des Dispositivs des angefochtenen

Urteils unter Beibehaltung der teilweisen Gutheissung in Ziffer 2 aufzuheben und die Sache sei mit der Anweisung an die FINMA zurückzuweisen, ihre Verfügung vom 17. September 2015 aufzuheben und ihn als ungebundenen Versicherungsvermittler in das Register aufzunehmen. Subeventualiter seien die Ziffern 1, 2, 3 und 4 des Dispositivs des angefochtenen Urteils unter Beibehaltung der teilweisen Gutheissung in Ziffer 2 aufzuheben und die Sache sei an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen. Als Begründung macht der Beschwerdeführer übergangsrechtlich geltend, ein Registereintrag setze in seinem Fall keine Prüfung voraus, weil er im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über eine fünfjährige praktische
Tätigkeit verfügt habe; das müsse auch noch bei einem erst später gestellten Registrierungsgesuch zur Befreiung von der Prüfungspflicht führen.
Die Vorinstanz hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die FINMA lässt sich ohne Antrag zur Sache vernehmen. Der Beschwerdeführer repliziert.

Erwägungen:

1.

1.1. Der Beschwerdeführer hat frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht. Sie richtet sich gegen einen (der FINMA auch im Kostenpunkt keinen Entscheidungsspielraum belassenden) Endentscheid (Art. 90 BGG) des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der Finanzmarktaufsicht. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG).

1.2. Der Beschwerdeführer, der am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und mit seinen Anträgen unterlegen ist, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse (Art. 89 Abs. 1 BGG) an der Aufhebung oder Abänderung des angefochtenen Entscheids. Er ist zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die Beschwerde ist, vorbehältlich der Erfüllung der qualifizierten Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG), einzutreten.

1.3. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und Art. 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f. mit Hinweis). Die Verletzung von Grundrechten untersucht es in jedem Fall nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 139 I 229 E. 2.2 S. 232; 134 II 244 E. 2.2 S. 246).

2.

2.1. Versicherungsvermittler und -vermittlerinnen sind, unabhängig von ihrer Bezeichnung, Personen, die im Interesse von Versicherungsunternehmen oder anderen Personen Versicherungsverträge anbieten oder abschliessen (Art. 40 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen [VAG; SR 961.01]). Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler, die weder rechtlich noch wirtschaftlich noch auf andere Weise an ein Versicherungsunternehmen gebunden sind, müssen sich, seit Inkrafttreten des VAG am 1. Januar 2006, in das Register eintragen lassen (Art. 43 Abs. 1 VAG). Ins Register eingetragen wird nur, wer sich über ausreichende berufliche Qualifikationen ausweist oder, im Fall juristischer Personen, nachweist, dass genügend seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese Qualifikationen besitzen, und zudem eine Berufshaftpflichtversicherung abgeschlossen oder gleichwertige finanzielle Sicherheiten geleistet hat (Art. 44 Abs. 1 VAG). Der Bundesrat bestimmt die erforderlichen beruflichen Qualifikationen und legt die Mindesthöhe der finanziellen Sicherheiten fest, wobei er die Regelung der technischen Einzelheiten der Aufsichtsbehörde (seit 1. Januar 2009: FINMA [AS 2008 5381]) überlassen kann
(Art. 44 Abs. 2 VAG). Der Bundesrat ist dieser delegierten Aufgabe mit dem Erlass von Art. 184 der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen vom 9. November 2005 (AVO; SR 961.011) nachgekommen und hat als fachliche Voraussetzung für Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler

den erfolgreichen Abschluss einer Prüfung oder eines gleichwertigen anderen Ausweises aufgestellt. Die Regelung weiterer Einzelheiten hat der Bundesrat an die Aufsichtsbehörde (ab 1. Januar 2009: FINMA [AS 2008 5381]) weiter delegiert (Art. 184 Abs. 2 und Abs. 3 AVO [AS 2005 5362; AS 2008 5381]; ROLF H. WEBER/PATRICK UMBACH, Versicherungsaufsichtsrecht, 2006, S. 189; THOMAS ISELI/ROLF H. WEBER, Vertriebsträger im Finanzmarktrecht, 2008, S. 19; MONICA MÄCHLER, Versicherungsaufsicht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XV: Finanzmarktaufsicht, 2016, S. 733 f.). Die FINMA ist auch zur Festsetzung von Dispensationsgründen zuständig und entscheidet über die Gleichwertigkeit anderer fachlicher Ausweise (Art. 184 Abs. 2 und Abs. 3 AVO).

2.2. Mit der Einführung des Registers für Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler am 1. Januar 2006 hatte der Gesetzgeber in übergangsrechtlicher Hinsicht insbesondere zwei Punkte zu regeln. Zum einen war zu klären, inwiefern die Tätigkeit als Versicherungsvermittlerin oder -versicherungsvermittler während einer Übergangsfrist zulässigerweise ohne Registereintrag weiter geführt werden konnte (unten, E. 2.2.1). Für den Registereintrag selbst galt es festzusetzen, welche beruflichen Qualifikationen während einer Übergangsfrist für den Registereintrag vorausgesetzt werden (unten, E. 2.2.2).

2.2.1. Hinsichtlich der Weiterführung der Tätigkeit bestimmte der Gesetzgeber, dass Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler im Sinne von Art. 43 Abs. 1 VAG sich innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des VAG bei der Aufsichtsbehörde für den Eintrag ins Register anzumelden hätten (Art. 90 Abs. 3 VAG). Der Bundesrat bestimmte als Verordnungsgeber in Art. 216 Abs. 13 AVO (AS 2005 5337; aufgehoben per 1. Januar 2009 [AS 2008 5370, 5382]), eintragungspflichtige Versicherungsvermittler oder Versicherungsvermittlerinnen, welche beim Inkrafttreten bereits in der Versicherungsvermittlung tätig seien, dürften diese Tätigkeit während sechs Monaten ohne Registereintrag weiterführen. Sofern sie sich innerhalb dieser Frist zum Eintrag ins Register angemeldet hätten, dürften sie die Tätigkeit ohne Registereintrag ausüben, bis die Aufsichtsbehörde über den Antrag entschieden habe.

2.2.2. Als beruflich qualifiziert im Sinne der Voraussetzung für den Registereintrag gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. a VAG in Verbindung mit Art. 184 AVO galten in übergangsrechtlicher Hinsicht die Versicherungsvermittler und -vermittlerinnen, die am 1. Januar 2006 über eine Erfahrung von mindestens fünf Jahren in der hauptberuflichen oder acht Jahren in der nebenberuflichen Versicherungsvermittlung verfügten (Art. 6 Abs. 1 der Verordnung vom 9. November 2005 des Bundesamtes für Privatversicherungen [BPV]über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen ([AVO-BPV; SR 961.011.1]; mittlerweile umbenannt in Verordnung vom 9. November 2005 der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen [AVO-FINMA]). Betreffend den Erwerb der beruflichen Qualifikationen der übrigen Personen nach den Art. 23, Art. 28 und Art. 44 VAG räumte der Gesetzgeber dem Bundesrat die Möglichkeit ein, eine Übergangsfrist vorzusehen (Art. 90 Abs. 4 VAG; WEBER/UMBACH, a.a.O., S. 189). Die Aufsichtsbehörde präzisierte, dass registrierungspflichtige Versicherungsvermittler und -vermittlerinnen eine fehlende berufliche Qualifikation bis spätestens am 31. Dezember 2007 nachzuholen hätten (Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA).

3.
Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe Art. 6 AVO-FINMA unzutreffend ausgelegt und angewendet. Diese Bestimmung unterscheide zwischen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern, welche am 1. Januar 2006 bereits über eine fünfjährige hauptberufliche bzw. eine achtjährige nebenberufliche Erfahrung verfügt hätten und somit automatisch als beruflich qualifiziert gelten würden, und solchen, denen zu diesem Zeitpunkt die erforderliche berufliche Qualifikation gefehlt und diese bis zum 31. Dezember 2007 nachzuholen gehabt hätten. Falls eine Versicherungsvermittlerin oder ein -vermittler am Stichtag 1. Januar 2006 somit über die erforderliche Berufserfahrung verfügt habe, habe er wegen der fehlenden zeitlichen Limitierung der Übergangsvorschrift von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA fortwährend als beruflich qualifiziert und von der Vermittlerprüfung als dispensiert zu gelten, was die Vorinstanz verkannt habe. Eine Auslegung von Art. 6 AVO-FINMA in dem Sinn, dass die Übergangsbestimmung zeitlich begrenzt anzuwenden sei, verletze auch das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), seine Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK; Art. 19 UNO-Pakt II), sein Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) und seine

Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) insbesondere dadurch, dass damit eine unzulässige Härte begründet würde.

4.

4.1. Unter Berücksichtigung der anerkannten Auslegungsmethoden ist die vorinstanzliche Auslegung und Anwendung von Art. 6 AVO-FINMA im Ergebnis nicht zu beanstanden.

4.2. Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut. Ist der Text unklar bzw. nicht restlos klar und bleiben verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind alle anerkannten Auslegungselemente zu berücksichtigen. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (BGE 140 I 305 E. 6.1 S. 310; 140 II 80 E. 2.5.3 S. 87).

4.3. Die Vorinstanz hat in ihrer Rechtsprechung zutreffenderweise erkannt, dass die Übergangsfrist, während welcher die Tätigkeit als Versicherungsvermittler noch ohne Registereintrag ausgeübt werden kann, nicht mit derjenigen übereinstimmt, während welcher übergangsrechtlich eine bestimmte Berufserfahrung als genügende fachliche Qualifikation angerechnet wird.

4.4. Sämtliche Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler nach Art. 43 Abs. 1 VAG hatten sich innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des neuen Rechts bei der Aufsichtsbehörde für den Eintrag in das Register anzumelden (Art. 90 Abs. 3 VAG). Der historische Gesetzgeber ging somit davon aus, dass sich sämtliche am 1. Januar 2006 bereits tätigen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler innert sechs Monaten bei der Aufsichtsbehörde für den Registereintrag anmelden würden. Aus seiner Sicht war übergangsrechtlich zu regeln, inwiefern die fristgerecht angemeldeten Personen bis zum Entscheid über den Registereintrag ihre berufliche Tätigkeit weiterhin ausüben konnten (oben, E. 2.2.1) und welche beruflichen Voraussetzungen die fristgerecht angemeldeten Personen in übergangsrechtlicher Hinsicht als Voraussetzung für den Eintrag zu erfüllen hatten (oben, E. 2.2.2); fristgerecht angemeldete Personen, welche am 1. Januar 2006 über eine hauptberufliche Erfahrung von fünf bzw. über eine nebenberufliche Erfahrung von acht Jahren verfügten, wurden (ohne Ablegen einer Prüfung gemäss Art. 184 AVO) als beruflich qualifiziert angesehen und bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen (Art. 44 VAG) ins Register eingetragen, während die übrigen
Personen übergangsrechtlich die berufliche Qualifikation bis Ende 2007 nachzuholen hatten. Wie die Vorinstanz zutreffend erkannte, ermöglichte Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA auch nicht rechtzeitig angemeldeten Personen, ihre Tätigkeit während der Übergangsfrist bis Ende 2007 ohne Registereintrag weiterzuführen, was allerdings mit Art. 90 Abs. 3 VAG und Art. 216 Abs. 13 AVO nicht konsistent ist. Daraus hat die Vorinstanz schlüssig abgeleitet, dass wenn selbst im Falle einer fehlenden fristgerechten Anmeldung und fehlender beruflicher Qualifikation die Tätigkeit während der Übergangsfrist bis Ende 2007 ohne Registereintrag weitergeführt und die fehlende berufliche Qualifikation während dieser Übergangsfrist noch nachgeholt werden konnte, es während der Übergangsfrist auch zulässig sein muss, für die Registrierung die bereits erworbene praktische Erfahrung von fünf bzw. acht Jahren geltend zu machen. Keinesfalls bedeutet dies jedoch, dass sich der Beschwerdeführer auch nach Ablauf der Übergangsfrist Ende 2007 aus Gründen der Rechtsgleichheit noch auf Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA berufen kann. Ausgehend vom Prinzip des sofortigen Inkrafttretens neuen Rechts hat die Rechtsprechung aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), der
Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) und dem Willkürverbot (Art. 9 BV) abgeleitet, dass unter Umständen eine angemessene Übergangsfrist für neue Regelungen verfassungsrechtlich geboten sein kann; dies gelte insbesondere bei der Einführung neuer Anforderungen für bestimmte Berufsgruppen mit Hinblick auf Personen, welche die Tätigkeit bereits ausüben (BGE 128 I 92 E. 4 S. 99 f., mit zahlreichen Hinweisen; Urteil 2C 158/2012 vom 20. April 2012 E. 3.6). Abzuwägen ist dabei das Interesse des Vertrauensschutzes gegenüber dem öffentlichen Interesse daran, eine Gesetzesänderung aufgrund des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) unverzüglich in Kraft zu setzen. Unter diesem Gesichtspunkt hat das Bundesgericht, je nach Situation, Übergangsfristen

zwischen drei Monaten bis zu drei Jahren als angemessen erachtet, wobei als Kriterium stets auch die Voraussehbarkeit der Inkraftsetzung einer neuen Regelung angewandt wurde (BGE 128 I 92 E. 4 S. 99; Urteile 2C 694/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 4.9; 2C 158/2012 vom 20. April 2012 E. 3.8). Unter Berücksichtigung dieser der Übergangsregelung zu Grunde liegenden Ziele und Zwecke kann Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA nicht der wohlverstandene Sinn zu Grunde gelegt werden, eine am 1. Januar 2006 durch
genügende Berufserfahrung bestehende fachliche Qualifikation würde für alle Zeiten als solche anerkannt werden; eine Übergangsregelung kann nicht beliebig lange dauern. Zwar kann bis zu dem Zeitpunkt, in welchem übergangsrechtlich eine Prüfung abzulegen wäre, noch erörtert werden, ob die praktische Erfahrung noch zu berücksichtigen ist. In Anwendung der bundesgerichtlichen Praxis, wonach selbst für anwaltliche und notarielle Tätigkeit Übergangsfristen von drei Jahren als ausreichend angesehen wurden (Urteil 2C 694/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 4.9.3), erweist sich ein im Jahr 2012 gestützt auf übergangsrechtliche Überlegungen zur fachlichen Qualifikation (Art. 44 VAG in Verbindung mit Art. 6 FINMA) eingereichtes Gesuch in jedem Fall als verspätet. Anhand des angefochtenen Urteils und der Beschwerdeschrift ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen der Beschwerdeführer, der nach eigenen Angaben ein ausgewiesener Experte im Bereich der Kunstversicherung ist und vor Errichtung der schweizerischen Zweigniederlassung im Jahr 1998 bis zur Einführung des Registers am 1. Januar 2006 stets als Versicherungsvermittler im Bereich der Kunstversicherungen auf internationaler Ebene und in der Schweiz tätig gewesen sein will, sich im Jahr
2006 nicht auch für den Eintrag in das Register anmelden konnte. Ebensowenig geht daraus hervor, aus welchen gewichtigen vertrauensschutzrechtlichen Aspekten der Beschwerdeführer selbst im Jahr 2012 noch ein das Legalitätsprinzip überwiegendes Interesse an einer weiteren Übergangsfrist hätte, zumal sich die Inkraftsetzung einer Registrierungspflicht spätestens seit Publikation der bundesrätlichen Botschaft vom 9. Mai 2003 zu einem Gesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) und zur Änderung des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (BBl 2003 3789, 3799, 3802) abzeichnete. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

5.

5.1. Hinsichtlich der geltend gemachten Grundrechtsverletzungen (Art. 8 Abs. 1, Art. 27 BV; Art. 8 und Art. 10 EMRK; Art. 19 UNO-Pakt) ist zu unterstreichen, dass polizeirechtlich motivierte aufsichtsrechtliche Marktzulassungsregelungen wie sie Art. 40 ff. VAG für Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler enthält (vgl. MÄCHLER, a.a.O., S. 727, S. 733 f.), zwar durchaus und insbesondere in durch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) geschützte Rechtspositionen eingreifen können. Diese in formell-gesetzlichen Bundeserlassen enthaltenen aufsichtsrechtlichen Regelungen, insbesondere die übergangsrechtliche Anforderung an bereits tätige Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler, sich innert einer Frist von sechs Monaten ab Inkrafttreten der neuen Regelung für den Registereintrag anzumelden (Art. 90 Abs. 3 VAG), sind durch das Bundesgericht jedoch grundsätzlich anzuwenden (Art. 190 BV; zum Anwendungsgebot vgl. BGE 136 II 120 E. 3.5.1 S. 130), weshalb sie in aller Regel nicht zusätzlich auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht überprüft werden (SABINE KILGUS, Expertengutachten betreffend die Regulierungs- und Kommunikationstätigkeit der FINMA vom 4. August 2014, N. 15; vgl. auch PIERRE TSCHANNEN, Systeme des Allgemeinen
Verwaltungsrechts, 2008, S. 54).

5.2. Selbst falls eine solche Ausnahme vom Anwendungsgebot vorliegen würde, was an dieser Stelle offen bleiben kann, wäre bei eröffnetem sachlichen Anwendungsbereich der angerufenen Grundrechte jedoch davon auszugehen, dass eine Einschränkung grundrechtlich geschützter Rechtspositionen aufgrund der der aufsichtsrechtlichen Regelung von Art. 40 ff. VAG zu Grunde liegenden polizeirechtlichen Zielsetzung des Gläubiger-, Anleger- und Versichertenschutzes wie auch des Funktions- und Systemschutzes (Art. 5 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMAG; SR 956.1]; Art. 1 Abs. 2 VAG; MÄCHLER, a.a.O., S. 719) als im öffentlichen Interesse liegend sowie verhältnismässig und damit als rechtmässig (Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV bzw. Art. 8 Ziff. 2 und Art. 10 Ziff. 2 EMRK) anzusehen wäre (MÄCHLER, a.a.O., S. 715). Eine rechtsungleiche Behandlung des Beschwerdeführers erscheint bereits deswegen als ausgeschlossen, weil die Situation, in der sich der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung im Jahr 2012 befand, nicht mit derjenigen vergleichbar ist, welche bei Inkraftsetzung der Regelung im Jahr 2006 vorherrschte (zur Rechtsgleichheit im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV siehe BGE 138 I 225 E.

3.6.1 S. 229 f.; 136 I 1 E. 4.1 S. 5; 135 V 361 E. 5.4.1 S. 36). Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkt als unbegründet und ist vollumfänglich abzuweisen.

6.
Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen werden nicht gesprochen (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. Januar 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Mayhall