Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-173/2014

Urteil vom 9. Dezember 2014

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter David Aschmann,
Richter Pietro Angeli-Busi,
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI,
Effingerstrasse 27, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Verband Schweizerischer Sicherheits-
dienstleistungs-Unternehmen VSSU,
Prüfungssekretariat,
Kirchlindachstrasse 98, 3052 Zollikofen,
Erstinstanz.

Gegenstand

Zulassung zur Berufsprüfung
Fachmann für Personen- und Objektschutz 2013.

Sachverhalt:

A.

A.a X._____ meldete sich beim Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen VSSU zur Berufsprüfung für den Fachmann für Personen- und Objektschutz 2013 (nachfolgend auch: BP FPO) an.

A.b In der Folge teilte ihm die Prüfungskommission des VSSU (nachfolgend: Erstinstanz) mit Schreiben vom 2. Mai 2013 mit, er sei zur Berufsprüfung provisorisch zugelassen. Zugleich forderte sie ihn auf, bis zum 18. Juni 2013 den "Stundennachweis FPO" nachzureichen, damit sie über seine definitive Zulassung befinden könne. Bei nicht rechtzeitigem Eintreffen der fehlenden Unterlagen werde ihm die Prüfungskommission einen negativen Zulassungsentscheid erteilen.

A.c X._____ reichte bei der Erstinstanz mit Schreiben vom 17. Juni 2013 eine "Bescheinigung FPO Stunden" ein.

Die von X._____ erstellte Auflistung führt die folgenden Stunden auf:

Kunde	**Art der Sicherheitsdienstleistung**	**Dauer**	**Stunden Total**
A._____	Sicherheitsdienst/ Werttransport	1.10.2005 - 31.12.2005	ca. 300
B._____	Sicherheitsdienst/ Werttransport/PS	23.6.2005 - 1.7.2008	ca. 5'700
C._____ Polizei	Polizei	1.7.2008 - 1.10.2010	ca. 5'000
D._____ GmbH	Sicherheitsdienst/ Werttransport	seit 1.1.2006	ca. 4'000
Total Stunden			ca. 15'000

A.d Mit Verfügung vom 20. Juni 2013 liess die Erstinstanz X._____ zur Prüfung nicht zu. Zur Begründung führte sie aus, er sei ihrer Aufforderung, bis zum 18. Juni 2013 die fehlenden Unterlagen nachzureichen, nicht nachgekommen.

A.e Gegen diesen Entscheid erhob X._____ am 22. Juli 2013 Beschwerde beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (nachfolgend: Vorinstanz) und beantragte, die Verfügung der Erstinstanz betreffend Nichtzulassung zur Berufsprüfung FPO sei aufzuheben

und er sei zur BP FPO zuzulassen. Da nicht alle Arbeitszeugnisse und Bestätigungen vorhanden gewesen seien, habe er zusätzlich einen Stundenausweis eingereicht, aus welchem ersichtlich sei, bei welcher Firma in welchem Zeitraum er wie viele Stunden in etwa gearbeitet habe. Er habe die in Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Reglements BP FPO geforderten Stunden bei Weitem übertroffen.

A.f Die Vorinstanz entschied mit Zwischenverfügung vom 20. August 2013, X._____ sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme provisorisch zur BP FPO 2013 zuzulassen. Es könne nicht von vornherein gesagt werden, dass seine Praxis nicht ausreiche, um zur Prüfung zugelassen zu werden. Die nächste BP FPO finde erst im Herbst 2015 statt. Für den Fall der definitiven Zulassung sei das Prüfungsergebnis zu eröffnen, bei Abweisung der Beschwerde seien alle Prüfungsakten ohne Eröffnung des Prüfungsergebnisses zu vernichten.

A.g Die Erstinstanz hielt mit Vernehmlassung vom 29. August 2013 an ihrem Entscheid vom 25. April 2013 fest. Den zum Akkreditierungszeitpunkt vorliegenden Unterlagen habe sie entnehmen können, dass X._____ einen Lehrabschluss als Netzelektriker habe. Demnach müsse er 3'200 Arbeitsstunden und zwei Jahre Praxisnachweis sowie 200 Arbeitsstunden im Personen- und Objektschutz vorweisen. Er habe seiner Anmeldung eine Auflistung seiner geleisteten Arbeitsstunden sowie ein Zwischenzeugnis der Firma B._____ AG beigelegt. Am 17. Juni 2013 habe er eine Bescheinigung geschickt, in der er die Arbeitsstunden bestätige, doch entspreche diese Bestätigung/Auflistung nicht den reglementarischen Vorgaben; der Praxisnachweis müsse vielmehr mit offiziellen Arbeitszeugnissen erbracht werden.

A.h Mit Entscheid vom 2. Dezember 2013 wies die Vorinstanz die Beschwerde von X._____ ab. Zwar stehe ausser Frage, dass er über die verlangten zwei Praxisjahre mit 3'200 Stunden im Sicherheits- und Bewachungsdienst verfüge, doch habe er den Nachweis in Bezug auf die 200 Arbeitsstunden im Personen- und Objektschutz nicht erbracht. Nach seinen eigenen Angaben habe er einzig bei der C._____ Polizei Erfahrungen im Personen- und Objektschutz gesammelt, doch habe er kein Arbeitszeugnis beigebracht, welches dies bestätigen würde. Er sei daher zu Recht nicht zur Prüfung zugelassen worden.

B.
Gegen den Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 2. Dezember 2013

erhebt X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 11. Januar 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Beschwerdeentscheids und die Zulassung zur Prüfung. Zur Begründung rügt er, die Vorinstanz habe den Nachweis der notwendigen Arbeitsstunden im Personen- und Objektschutz zu Unrecht nicht als erbracht erachtet. Er habe die 200 Stunden Personen- und Objektschutz nicht ausschliesslich bei der Polizei geleistet, vielmehr sei auf dem bei der Erstinstanz rechtzeitig eingereichten Zwischenzeugnis der Firma B._____ AG der Objektschutz aufgeführt. Die bei der B._____ AG geleisteten Stunden müssten daher angerechnet werden. Im Weiteren sei jede einzelne Arbeitsstunde der C._____ Polizei eine Personen- und Objektschutzstunde. Diese Stunden habe die Vorinstanz nur deshalb nicht berücksichtigt, weil er kein Arbeitszeugnis habe vorweisen können. Die Erstinstanz hätte indessen auch mündliche Referenzen einziehen können und müssen.

In der Beilage reichte der Beschwerdeführer ein Arbeitszeugnis der C._____ Polizei vom 31. August 2010 sowie das Zwischenzeugnis der B._____ AG vom 18. Januar 2007 ein, sowie am 22. Januar 2014 eine vom ehemaligen Geschäftsführer der B._____ AG am 20. Januar 2014 unterzeichnete Bestätigung über geleistete Arbeitsstunden im Bereich Objektschutz für die Unternehmung B._____ AG im Jahr 2008.

C.
Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 26. März 2014 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie aus, gemäss Reglement sei der Nachweis von Berufspraxis sowohl im Objekt- als auch im Personenschutz erforderlich. Dem vom Beschwerdeführer neu eingereichten Arbeitszeugnis der C._____ Polizei aus dem Jahr 2010 sei nicht zu entnehmen, dass er Einsätze bei Objekt- und Personenschutz erbracht habe. Zudem habe er die Existenz des Arbeitszeugnisses noch am 25. September 2013 explizit in Abrede gestellt, was seine Glaubwürdigkeit erschüttere. Auch die Glaubwürdigkeit der nachträglich erstellten Bestätigung für die Praxis bei der B._____ AG sei fraglich, doch sei ohnehin unbestritten, dass der Beschwerdeführer bei dieser Tätigkeit keine Aufgaben im Bereich des Personenschutzes wahrgenommen habe.

D.
Auch die Erstinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 1. April 2014 die Abweisung der Beschwerde. Gemäss ihren reglementarischen Vorgaben werde nur zur Prüfung zugelassen, wer zur Zeit des Anmeldeschlusses

(31. März 2013) unter anderem Kopien von Arbeitszeugnissen vorweise, um den nötigen Praxisnachweis zu erbringen. Weil der Beschwerdeführer diesen Nachweis nicht entsprechend ihrer Aufforderung bis zum 18. Juni 2013 erbracht habe, habe sie entschieden, ihn gestützt auf Art. 8 des Reglements nicht zur Prüfung zuzulassen. Das Arbeitszeugnis der C._____ Polizei und die Stundenbestätigung der B._____ AG seien erst mit der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht eingereicht worden.

E.
Mit Replik vom 13. Mai 2014 hält der Beschwerdeführer an seinen Rechtsbegehren fest. Er habe anhand der Arbeitszeugnisse und Bescheinigungen sowie mit Blick auf den Grundauftrag der Polizei den Nachweis dafür erbracht, dass er zum Zeitpunkt der Prüfungsanmeldung weit über 200 Stunden im Personen- und Objektschutz gearbeitet habe. Auf das Arbeitszeugnis der C._____ Polizei sei er beim Vorbereiten der Auflösung des Haushalts gestossen. Er sei vorher der Meinung gewesen, keines erhalten zu haben.

F.
Die Erstinstanz hält mit Duplik vom 4. Juli 2014 an ihren Anträgen fest. Der Beschwerdeführer habe die Voraussetzungen der Prüfungszulassung bis zur Anmeldefrist am 31. März 2013 nicht erfüllt und diese weder während der Nachfrist bis zum 18. Juni 2013 noch bis zur Prüfung im Herbst 2013 nachgewiesen.

G.
Auch die Vorinstanz hält mit Duplik vom 9. Juli 2014 an ihren Anträgen fest. Da der Beschwerdeführer das Arbeitszeugnis der C._____ Polizei nicht rechtzeitig eingereicht habe, sei es nicht zu beachten. Demnach erübrige es sich zu prüfen, ob der Beschwerdeführer im Personen- und Objektschutz tätig gewesen sei. Das Bestätigungsschreiben des ehemaligen Geschäftsführers der B._____ AG vom 20. Januar 2014 wiederum sei unglaubwürdig und scheine eine reine Gefälligkeit zu sein. Zudem belege die Bestätigung nur Praxis im Objektschutz.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden

gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden, zu welchen auch das SBFI zählt (Art. 33 Bst. d VGG).

1.2 Der Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 2. Dezember 2013 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG dar. Diese Verfügung kann im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (vgl. Art. 61 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BBG, SR 412.10] i.V.m. Art. 44 ff. VwVG i.V.m. Art. 31 und 37 ff. VGG) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

1.3 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung berührt ist und an deren Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse hat. Der Beschwerdeführer war Partei des vorinstanzlichen Verfahrens. Als Adressat der Verfügung ist er durch diese berührt.

Da die Prüfung selbst im Herbst 2013 stattfand, stellt sich die Frage, ob der Beschwerdeführer noch über ein schutzwürdiges Interesse an seiner Zulassung verfügt. Ein Interesse ist grundsätzlich nur dann schutzwürdig im Sinn von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG, wenn es auch im Urteilszeitpunkt noch aktuell und praktisch ist. Der Beschwerdeführer hat indessen gestützt auf die von der Vorinstanz am 20. August 2013 angeordnete provisorische Zulassung den theoretischen und praktischen Teil der BP FPO im Herbst 2013 bereits absolviert. Würde die Beschwerde gutgeheissen und der Beschwerdeführer definitiv zur BP FPO zugelassen, würde das Resultat dieser Prüfung bekannt gegeben. Je nach diesbezüglichem Resultat wäre in diesem Fall die Prüfung als bestanden zu werten. Aber auch dann, wenn der Beschwerdeführer die im Jahr 2013 abgelegte Berufsprüfung 2013 nicht bestanden haben sollte, wäre von einem aktuellen und praktischen Interesse auszugehen, da er bei einer definitiven Zulassung die Prüfung im Rahmen der nächsten ordentlichen Prüfung im Herbst 2015 wiederholen könnte, ohne das Zulassungsverfahren erneut durchlaufen zu müssen.

Der Beschwerdeführer ist demnach zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63. Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

1.5 Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
Gemäss dem Berufsbildungsgesetz, welches am 1. Januar 2004 in Kraft trat, kann die höhere Berufsbildung durch eine eidgenössische Berufsprüfung oder eine eidgenössische höhere Fachprüfung erworben werden (Art. 27 Bst. a BBG; vgl. auch aArt.51 des Berufsbildungsgesetzes vom 19. April 1978 [AS 1979 1687]). Die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt regeln die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel. Sie berücksichtigen dabei die anschliessenden Bildungsgänge. Die Vorschriften unterliegen der Genehmigung durch die Vorinstanz (Art. 28 Abs. 2 BBG).

Die Trägerschaft, der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen VSSU, erliess am 26. März 2003 gestützt auf aArt. 51–57 BBG das "Reglement über die Berufsprüfung für den/die Fachmann/Fachfrau für Sicherheit und Bewachung mit eidg. Fachausweis (FSB) und Fachmann/Fachfrau für Personen- und Objektschutz mit eidg. Fachausweis (FPO)" (nachfolgend: Reglement), welches mit der Genehmigung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements am 12. Juni 2003 in Kraft trat.

Die Anmeldungsbedingungen und die Zulassungsbedingungen zur Berufsprüfung werden in Art. 7 und 8 des Reglements wie folgt geregelt:

Art. 7 Reglement "Anmeldung":

> Der fristgerecht eingereichten Anmeldung sind beizufügen:
> a) eine Zusammenstellung über die bisherige berufliche Ausbildung und Praxis;
> b) eine Kopie des Strafregisterauszugs nicht älter als drei Monate;
> c) Kopien der für die Zulassung geforderten Ausweise und Arbeitszeugnisse;
> d) Angabe der Prüfungssprache.

Art. 8 Reglement "Zulassung":

> "1 Zur Prüfung wird zugelassen, wer zur Zeit des Anmeldeschlusses:
> a) Allgemeines

– einen kurzen Lebenslauf mit Angaben über die bisherige berufliche Ausbildung und Praxis vorweist;
– Kopien von erworbenen Ausweisen und/oder von Arbeitszeugnissen vorweist;
– eine Kopie des Strafregisterauszugs nicht älter als drei Monate (ausnahmslos) ohne Eintrag oder höchstens mit einer Übertretung (keine Vergehen oder Verbrechen) vorweist;

b) Fachmann/Fachfrau für Sicherheit und Bewachung mit eidg. Fachausweis (FSB)

- […]

c) Fachmann/Fachfrau für Personen- und Objektschutz mit eidg. Fachausweis (FPO)

– mit Lehrabschluss (oder anerkannter und gleichwertiger Ausbildung): 2 Praxisjahre (entsprechen mindestens 3200 Arbeitsstunden) im Sicherheits- und Bewachungsdienst aufweist, wovon mindestens 200 Arbeitsstunden im Bereich des Personen- und Objektschutzes ausgeführt wurden;
– oder ohne Lehrabschluss: 4 Praxisjahre (entsprechen mindestens 6400 Arbeitsstunden) im Sicherheits- und Bewachungsdienst aufweist, wovon mindestens 200 Arbeitsstunden im Bereich des Personen- und Objektschutzes ausgeführt wurden;
– oder den eidg. Fachausweis für Sicherheit und Bewachung (FSB) und mindestens 200 Arbeitsstunden im Bereich des Personen- und Objektschutzes ausgeführt wurden;
– einen gültigen CPR-Ausweis (Cardio-pulmonary Resuscitation) besitzt;
– einen gültigen Führerausweis der Kategorie B besitzt;
– eine vom VSSU anerkannte Fahrausbildung (siehe Merkblatt) absolviert hat;
– eine gültige Waffentragbewilligung für Faustfeuerwaffen besitzt oder 2 Jahre «hoheitlichen» Einsatz (z.B. beim Festungswachtkorps oder der Schweizergarde) geleistet hat;
– mindestens 22 Jahre alt ist.

2 Die Zulassung zur Prüfung verfällt, wenn die Prüfungsgebühr nicht fristgerecht bezahlt worden ist.

3 Über die Gleichwertigkeit ausländischer Ausweise entscheidet das BBT.

4 Der Entscheid über die Zulassung zur Prüfung wird dem Kandidaten schriftlich mitgeteilt. Ein ablehnender Entscheid umfasst eine Begründung und eine Rechtsmittelbelehrung, welche die Beschwerdebehörde und die Beschwerdefrist nennt."

3.

Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanzen hätten den Nachweis der notwendigen Arbeitsstunden im Personen- und Objektschutz zu Unrecht als nicht erbracht erachtet. Er habe die 200 Stunden Personen- und Objektschutz nicht ausschliesslich bei der Polizei erbracht, vielmehr sei auf dem bei der Erstinstanz rechtzeitig eingereichten Zwischenzeugnis der

Firma B._____ AG auch der Objektschutz aufgeführt. Die bei der B._____ AG geleisteten Stunden müssten daher ebenfalls angerechnet werden. Im Weiteren sei jede einzelne Arbeitsstunde der C._____ Polizei eine Personen- und Objektschutzstunde. Diese Stunden habe die Vorinstanz nur deshalb nicht berücksichtigt, weil er kein Arbeitszeugnis habe vorweisen können. Die Erstinstanz hätte indessen auch mündliche Referenzen einziehen können und müssen. Als weitere Belege reichte der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren das Arbeitszeugnis der C._____ Polizei vom 31. August 2010 sowie eine vom ehemaligen Geschäftsführer der B._____ AG am 20. Januar 2014 unterzeichnete Bestätigung über geleistete Arbeitsstunden im Bereich Objektschutz für die Unternehmung B._____ AG im Jahr 2008 ein. Er macht geltend, mittels dieser Arbeitszeugnisse und Bescheinigungen habe er den Nachweis dafür erbracht, dass er zum Zeitpunkt der Prüfungsanmeldung weit über 200 Stunden im Personen- und Objektschutz gearbeitet habe.

Die Vorinstanz und die Erstinstanz vertreten dagegen übereinstimmend die Auffassung, auf diese, erst im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingereichten Belege könne nicht abgestellt werden, weil sie nicht rechtzeitig im erstinstanzlichen Verfahren eingereicht worden seien. Die Vorinstanz führt diesbezüglich aus, es sei zwar grundsätzlich zulässig, vor dem Bundesverwaltungsgericht neue Beweismittel einzureichen. Wenn aber der Beschwerdeführer seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsfeststellung verletze, indem er ein bereits vorhandenes, erkennbar relevantes Beweismittel der Vorinstanz nicht einreiche, ergebe sich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, dass dieses Beweismittel im Rahmen des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht unzulässig sei. Der Beschwerdeführer habe sich so zu organisieren, dass er die (allenfalls relevanten) Arbeitszeugnisse zur Hand habe und sie den beurteilenden Behörden rechtzeitig einreiche. Das Arbeitszeugnis der C._____ Polizei sei daher nicht zu beachten.

3.1 Aktenkundig und unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Prüfungsanmeldung resp. innert der ihm angesetzten Nachfrist bis zum 18. Juni 2013 neben Unterlagen betreffend seinen Lehrabschluss lediglich die selbst erstellte Auflistung seiner geleisteten Arbeitsstunden sowie ein Zwischenzeugnis der Firma B._____ AG vom 18. Januar 2007 eingereicht hatte. Unbestritten ist weiter, dass der Beschwerdeführer erst im Verlauf des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht das Arbeitszeugnis der C._____ Polizei vom 31. August 2010 sowie eine "Bestätigung über geleistete Arbeitsstunden im Bereich

Objektschutz für die Unternehmung B._____ AG im Jahr 2008" vom 20. Januar 2014 ins Recht gelegt hat.

3.2 Die Auffassung des Beschwerdeführers, dass die von ihm selbst erstellte Auflistung seiner geleisteten Arbeitsstunden ausreiche, um den erforderlichen Nachweis zu erbringen, und dass es Sache der Erstinstanz gewesen wäre, gegebenenfalls diesbezüglich mündliche Referenzen einzuziehen, ist offensichtlich unbegründet.

Nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ist eine behauptete Tatsache von derjenigen Partei zu beweisen, die aus ihr Rechte ableitet. Diese in Art. 8 ZGB verankerte Regel gilt auch im öffentlichen Recht. Zudem trifft Prozessparteien auch unter dem Untersuchungsgrundsatz eine Mitwirkungspflicht, insbesondere dort, wo sie ein Verfahren im eigenen Interesse eingeleitet haben. Die Missachtung der Mitwirkungspflicht kann im Rahmen der Beweiswürdigung berücksichtigt werden (vgl. Urteil des BGer 2A.343/2005 vom 10. November 2005 E. 4.2).

Im vorliegenden Fall sieht das anwendbare Reglement ausdrücklich vor, dass die Bewerber Kopien ihrer Arbeitszeugnisse vorzuweisen haben. Die Frage, ob der Beschwerdeführer den erforderlichen Nachweis auch durch mündliche Referenzen hätte erbringen können, kann offen gelassen werden. In der von ihm im erstinstanzlichen Verfahren eingereichten Aufstellung seiner Praxiserfahrung sind Arbeitsstunden im Personen- und Objektschutz nicht konkret erwähnt und er stellte auch keine entsprechenden Beweisanträge.

Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, wenn die Erstinstanz nicht von sich aus mündliche Referenzen einzog.

3.3 Zu prüfen ist indessen, ob die erst im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingereichten Belege, nämlich das Arbeitszeugnis der C._____ Polizei vom 31. August 2010 sowie eine "Bestätigung über geleistete Arbeitsstunden im Bereich Objektschutz für die Unternehmung B._____ AG im Jahr 2008" vom 20. Januar 2014 im vorliegenden Verfahren zu berücksichtigen sind.

3.3.1 Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist der Sachverhalt zum Zeitpunkt des Urteils massgebend, weshalb im Rahmen des Streitgegenstandes bisher noch nicht gewürdigte, bekannte wie auch bis anhin unbekannte, neue Sachverhaltsumstände, die sich zeitlich vor dem (sog. unechte Nova) oder erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens

(sog. echte Nova) zugetragen haben, vorgebracht werden dürfen. Gleiches gilt für neue Beweismittel (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, N. 2.204; FRANK SEETHALER/FABIA BOCHSLER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren VwVG, Zürich/Basel/Genf 2009, N. 77 zu Art. 52 VwVG).

3.3.2 Mit ihrer Argumentation, auf diese erst im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingereichten Belegen könne nicht abgestellt werden, weil sie nicht rechtzeitig im erstinstanzlichen Verfahren eingereicht wurden, machen die Vorinstanzen sinngemäss geltend, der Beschwerdeführer habe das Recht auf die Berücksichtigung dieser Beweismittel verwirkt, weil er sie nicht innert der ihm von der Erstinstanz angesetzten Nachfrist eingereicht habe.

Verwirkung bedeutet, dass ein materielles oder prozessuales Recht untergeht, wenn die erforderliche Handlung nicht innerhalb der Frist durch die Berechtigten oder Verpflichteten vorgenommen wird. Verwirkungsfristen müssen aus Gründen der Rechtssicherheit und weil sie empfindlich in die Rechtsstellung des Betroffenen eingreifen – beispielsweise im Sozialversicherungsrecht – in der Regel auf Gesetzesstufe verankert werden (vgl. ATTILIO R. GADOLA, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, AJP 1995, S. 56; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, S. 182 f.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 2.136 ff.). Bei den in Regelungen unterer Rechtsetzungsstufen festgelegten Fristen – wie zum Beispiel Verordnungen – handelt es sich insofern in der Regel nicht um Verwirkungsfristen, sondern um blosse Ordnungsfristen. Diese sollen den geordneten Verfahrensgang gewährleisten, sind aber nicht mit Verwirkungsfolgen verbunden. Die Verfahrenshandlung kann auch noch nach Fristablauf vorgenommen werden, soweit und solange der geordnete Verfahrensgang dies nicht ausschliesst (vgl. Urteile des BVGer A-3454/2010 vom 19. August 2011 E. 2.3.1; B-2508/2013 vom 13. Oktober 2013 E. 5.3; B-2616/2013 vom 11. September 2014 E. 3.1).

Auch bei behördlich angesetzten Fristen handelt es sich in der Regel um reine Ordnungsvorschriften. Sie können indessen Säumnisfolgen haben, wenn bei der Ansetzung der Frist ausdrücklich auf diese Folgen aufmerksam gemacht wurde (vgl. Art. 23 VwVG). Einschneidende Folgen, wie insbesondere der Verlust materieller Rechte, setzen allerdings eine aus-

reichend bestimmte gesetzliche Grundlage voraus (vgl. URS PETER CAVELTI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, N. 8 zu Art. 23 VwVG).

3.3.3 Im vorliegenden Fall ist keine derartige Basis für eine Verwirkungsfolge ersichtlich. Das Reglement enthält zwar die Bestimmung, dass Kopien der für die Zulassung geforderten Ausweise und Arbeitszeugnisse der fristgerecht eingereichten Anmeldung beizufügen sind (vgl. Art. 7 Reglement), sowie, dass zur Prüfung zugelassen wird, wer zur Zeit des Anmeldeschlusses u.a. Kopien von Arbeitszeugnissen vorweist (vgl. Art. 8 Reglement). Eine ausdrückliche Androhung von Verwirkungsfolgen bei nicht rechtzeitiger Einreichung der Arbeitszeugnisse innert der Anmeldefrist oder innert einer von der Prüfungskommission angesetzten Nachfrist lässt sich diesen Bestimmungen indessen nicht entnehmen. Die Frage kann daher offen gelassen werden, ob ein Prüfungsreglement überhaupt eine genügende gesetzliche Grundlage darstellen könnte, um Verwirkungsfolgen vorzusehen.

3.3.4 Die Vorinstanzen gehen daher zu Unrecht davon aus, die vom Beschwerdeführer erst im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingereichten Unterlagen seien nicht mehr zu berücksichtigen.

4.

Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist grundsätzlich reformatorisch ausgestaltet, d.h. das Gericht entscheidet in der Regel in der Sache selbst. Nur ausnahmsweise kassiert es die angefochtene Verfügung und weist die Sache mit verbindlichen Weisungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Rückweisung ist indessen dann angebracht, wenn die Vorinstanz bei ihrem Entscheid aufgrund der von ihr eingenommenen Rechtsauffassung Fragen nicht geprüft hat, die besondere Sachkenntnis bedingen oder bei deren Beurteilung sie einen eigentlichen Ermessensspielraum gehabt hätte, denn es ist nicht Sache des Bundesverwaltungsgerichts, als erste Instanz in einem Fachbereich zu entscheiden, in dem ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum der fachkundigeren Vorinstanz besteht (vgl. PHILIPPE WEISSENBERGER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., N. 15 ff. zu Art. 61 VwVG).

Diese Voraussetzungen sind auch im vorliegenden Fall gegeben. Zwar hat sich die Vorinstanz eventualiter auch in der Sache selbst vernehmen lassen. Es ist aber nicht sie, sondern die Erstinstanz, welche über die besonderen Sachkenntnisse verfügt, welche erforderlich sind, um zu beurteilen, was unter Berufspraxis im Personen- und Objektschutz zu verstehen ist und ob die vom Beschwerdeführer erst im vorliegenden Verfahren eingereichten Unterlagen geeignet sind, den erforderlichen Nachweis zu erbringen.

Die Sache ist daher an die Erstinstanz zurückzuweisen, damit diese die im Beschwerdeverfahren eingereichten Belege materiell prüfe und unter Berücksichtigung auch dieser Belege erneut darüber entscheide, ob der Beschwerdeführer zur Berufsprüfung FPO zuzulassen sei oder nicht.

5.

Die Verspätung bei der Einreichung relevanter Beweismittel ist zwar, wie dargelegt, nicht im Sinne einer Verwirkung des materiellen Rechts, aber doch im Kostenpunkt zu berücksichtigen, sofern einem Gesuchsteller eine Verletzung seiner Mitwirkungspflichten (vgl. Art. 13 VwVG) vorzuwerfen ist, welche das Beschwerdeverfahren und/oder das vorinstanzliche Verfahren unnötigerweise in die Länge gezogen hat (vgl. Art. 32 Abs. 2 i.V.m. Art. 63 Abs. 3 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 4.52; SEETHALER/BOCHSLER, a.a.O., N. 82 zu Art. 52 VwVG).

Im vorliegenden Fall liegt offensichtlich eine derartige Verletzung der dem Beschwerdeführer obliegenden Mitwirkungspflichten vor. Es ist unbestritten, dass sich das Arbeitszeugnis der C._____ Polizei vom 31. August 2010 bereits im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Verfahrens im Besitz des Beschwerdeführers befand. Der Beschwerdeführer führte selbst aus, er habe es bei der Durchsicht seiner Akten gefunden und lediglich vorher vergessen gehabt, dass er eines erhalten hatte. Auch die vom ehemaligen Geschäftsführer der B._____ AG am 20. Januar 2014 unterzeichnete Bestätigung hätte er ohne Weiteres auch früher einholen können. Jedenfalls sind in Bezug auf keinen dieser Belege irgendwelche Gründe dargetan, welche die Verspätung entschuldbar erscheinen liessen.

Der Beschwerdeführer hat somit die verspätete Einreichung offensichtlich und zugestandenermassen selbst verschuldet, weshalb der angefochtene Beschwerdeentscheid lediglich in Bezug auf die Dispositivziffer 1, nicht aber in Bezug auf den Kostenpunkt aufzuheben ist und auch die Kosten

des vorliegenden Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen sind.

6.
Im Ergebnis ist die Beschwerde daher teilweise gutzuheissen, Dispositivziffer 1 des angefochtenen Beschwerdeentscheids sowie die Verfügung der Erstinstanz sind aufzuheben und die Sache ist an die Erstinstanz zurückzuweisen, damit sie unter Berücksichtigung auch der erst im Beschwerdeverfahren eingereichten Beweismittel erneut darüber entscheide, ob der Beschwerdeführer zur Berufsprüfung FPO zuzulassen sei oder nicht.

7.
Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als teilweise obsiegend.

Einer obsiegenden Partei dürfen nur Verfahrenskosten auferlegt werden, die sie durch die Verletzung von Verfahrenspflichten verursacht hat (Art. 63 Abs. 3 VwVG in Verbindung mit Art. 1 ff. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Als unnötigerweise verursacht gelten die Kosten für ein Verfahren insbesondere dann, wenn ein Beschwerdeführer seinen Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen ist und Beweismittel verschuldetermassen verspätet eingereicht hat (vgl. Urteil des BVGer A-1527/2006 vom 6. März 2008 E. 6.2, mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall ist es daher trotz der teilweise Gutheissung der Beschwerde gerechtfertigt, dem Beschwerdeführer die gesamten Verfahrenskosten auch dieses Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen.

8.
Eine Parteientschädigung an den Beschwerdeführer ist aus denselben Gründen nicht zuzusprechen. Da der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren nicht vertreten war, stellt sich die Frage indessen ohnehin nicht, sondern es ist praxisgemäss davon auszugehen, dass ihm keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten entstanden sind, welche Anlass geben könnten, ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. VGKE).

9.
Die Beschwerde an das Bundesgericht ist ausgeschlossen gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewer-

tungen (Art. 83 Bst. t des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung fallen unter diese Ausschlussbestimmung nicht nur Prüfungsergebnisse im eigentlichen Sinn, sondern alle Entscheide, die auf einer Bewertung der intellektuellen oder physischen Fähigkeiten eines Kandidaten beruhen. Auch Beschwerden gegen die Entscheide, bei denen es um die Bewertung von Berufserfahrung ging, wurden bereits als unzulässig beurteilt (vgl. Urteile des BGer 2C_417/2011 vom 13. Januar 2012 E. 1.3; 2C_136/2009 vom 16. Juni 2009). Ob gegen das vorliegende Urteil, das die Bewertung von Berufspraxis zum Gegenstand hat, die Beschwerde an das Bundesgericht möglich ist oder nicht, ist indessen nicht durch das Bundesverwaltungsgericht, sondern gegebenenfalls durch das Bundesgericht zu entscheiden.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Dispositivziffer 1 des angefochtenen Beschwerdeentscheids und die Verfügung der Erstinstanz werden aufgehoben. Die Sache wird an die Erstinstanz zurückgewiesen, damit diese unter Berücksichtigung auch des Arbeitszeugnisses der C._____ Polizei vom 31. August 2010 und der vom ehemaligen Geschäftsführer der B._____ AG am 20. Januar 2014 unterzeichneten Bestätigung erneut darüber entscheide, ob der Beschwerdeführer zur Berufsprüfung FPO zuzulassen sei oder nicht.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 4071 / trp; Gerichtsurkunde)
– die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin: Die Gerichtsschreiberin:

Eva Schneeberger Beatrice Grubenmann

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 ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 16. Dezember 2014