Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 19.01.2018 (2C_138/2017)

Abteilung II
B-6958/2015

Urteil vom 19. Dezember 2016

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser,
Richter Jean-Luc Baechler;
Gerichtsschreiber Davide Giampaolo.

Parteien

X._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Lars Gerspacher
und Rechtsanwältin Sara Andrea Behrend,
gbf Rechtsanwälte AG,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA,
Vorinstanz.

Gegenstand

Aufnahme in das Register für Versicherungsvermittler.

Sachverhalt:

A.
Am 19. April 2012 stellte X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) bei der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA (nachfolgend: Vorinstanz) ein erstes Gesuch um Aufnahme in das Register für Versicherungsvermittler.

A.a Mit E-Mail vom 15. Mai 2012 forderte die Vorinstanz den Beschwerdeführer auf, den Nachweis einer anerkannten Ausbildung sowie eine Arbeitsbestätigung nachzureichen. Hierauf reichte der Beschwerdeführer eine vom 21. Mai 2012 datierte Bestätigung der A._____ GmbH über seine Tätigkeit als geschäftsführender Gesellschafter seit 1. Februar 1991 ein.

A.b Mit Schreiben vom 8. Juni 2012 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer unter Beilage einer vom 19. Dezember 2008 datierten Mitteilung des früheren Bundesamtes für Privatversicherungen BPV mit, dass die von ihm vorgewiesene deutsche Ausbildung als „Versicherungskaufmann“ bisher nicht als äquivalente berufliche Qualifikation für Versicherungsvermittler anerkannt worden sei. In Ermangelung eines Nachweises über den Abschluss der Vermittlerprüfung VBV oder einer anderen von der Vorinstanz anerkannten Ausbildung bis zum 9. Juli 2012 werde die Anmeldung des Beschwerdeführers abgeschrieben.

A.c Mit Eingabe vom 23. Juli 2014 ersuchte der Beschwerdeführer um eine eingeschränkte Registrierung für den Bereich der Kunstversicherungen, in welchem er seit rund 35 Jahren tätig sei. Er habe es aus Unkenntnis versäumt, während der gesetzlichen Übergangsfrist eine Registrierung ohne das Ablegen der entsprechenden Berufsprüfung zu beantragen. Während seiner beruflichen Tätigkeit habe er indessen klar nachgewiesen, dass er über die erforderlichen fachlichen Qualifikationen – zumindest für den Spezialbereich der Kunstversicherungen – verfüge. Auch komme der Gedanke des Verbraucherschutzes für jenen Spezialbereich nicht zum Tragen.

A.d Die Vorinstanz teilte dem Beschwerdeführer am 5. August 2014 mit, dass bei Inkrafttreten des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG; zitiert in E. 2.1) am 1. Januar 2006, das heisst im Zeitpunkt der Errichtung des Vermittlerregisters, das Übergangsrecht eine Frist von sechs Monaten für die Registrierung von eintragungspflichtigen Vermittlern vorgesehen habe. Auf Anmeldungen, welche vor Ablauf dieser Übergangsfrist eingereicht worden seien, sei bezüglich des Erwerbs der beruflichen Qualifikation die Übergangsbestimmung in Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA (zitiert in E. 2.4) anwendbar

gewesen. Gemäss dieser habe eine mindestens fünfjährige hauptberufliche bzw. achtjährige nebenberufliche Berufserfahrung als Versicherungsvermittler, welche bis zum 1. Januar 2006 erworben worden sei, als berufliche Qualifikation im Sinne von Art. 184 AVO (zitiert in E. 2.2) ausgereicht. Die Anmeldung des Beschwerdeführers sei am 23. April 2012 und damit deutlich nach Ablauf der erwähnten Übergangsfrist von sechs Monaten bei der Vorinstanz eingegangen. Auf dessen Anmeldung seien deshalb die Registrierungsvoraussetzungen von Art. 44 Abs. 1 VAG in Verbindung mit Art. 184 AVO anwendbar, wonach entweder der erfolgreiche Abschluss der Vermittlungsprüfung VBV oder einer anderen von der Vorinstanz anerkannten Ausbildung erforderlich sei.

A.e Mit Schreiben vom 2. Dezember 2014 forderte der Beschwerdeführer, nunmehr anwaltlich vertreten, die Vorinstanz dazu auf, ihren Standpunkt in Bezug auf sein Registrierungsgesuch vom 19. April 2012 zu überdenken. Er führte aus, die Rechtsauffassung der Vorinstanz, wonach die Bestimmung von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA nach Ablauf der Übergangsfrist nicht anwendbar wäre, sei falsch. Vielmehr gelte er als im Sinne von Art. 184 AVO beruflich qualifiziert, wenn er am 1. Januar 2006 über eine Erfahrung von mindestens fünf Jahren in der hauptberuflichen oder acht Jahren in der nebenberuflichen Versicherungsvermittlung verfügt habe. Der Ablauf der Übergangsfrist lasse eine erworbene berufliche Qualifikation im Sinne von Art. 44 VAG in Verbindung mit Art. 184 AVO unberührt. Da der Beschwerdeführer schon vor der Errichtung des Vermittlerregisters am 1. Januar 2006 während über acht Jahren als ungebundener Versicherungsvermittler auf dem Gebiet der Kunstversicherungen in der Schweiz tätig gewesen sei, gelte er als genügend beruflich qualifiziert. Er sei ausserdem mit den hiesigen Gesetzen im Bereich des Versicherungs-, Vertrags- und Aufsichtswesens vertraut.

A.f Mit Schreiben vom 23. Januar 2015 und 12. Februar 2015 ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz um eine Stellungnahme zu seinem Registrierungsgesuch. Mit Eingabe vom 24. März 2015 stellte der Beschwerdeführer erneut einen Antrag auf Aufnahme in das Vermittlerregister und ergänzte seine bis anhin eingereichten Dokumente. Am 2. Juni 2015 kündigte er der Vorinstanz die Einreichung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde an, sofern er keine Rückmeldung bis zum 26. Juni 2015 erhalte.

A.g Mit Schreiben vom 26. Juni 2015 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, für dessen Aufnahme in das Register für Versicherungsvermittler benötige sie die Nachweise, dass der Beschwerdeführer sich bis am 31. Dezember 2007 für die Eintragung in das Vermittlerregister angemeldet habe und er seit 2006 bis heute ohne Unterbruch in der Versicherungsvermittlung tätig gewesen sei. Alternativ bestehe nach wie vor die Möglichkeit, den Abschluss einer anerkannten beruflichen Qualifikation nachzuweisen.

A.h Mit Schreiben vom 8. Juli 2015 rügte der Beschwerdeführer gegenüber der Vorinstanz, dass es für den verlangten Nachweis einer vor dem 31. Dezember 2007 erfolgten Anmeldung keine gesetzliche Basis gebe. Diese gestützt auf Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA neu vorgebrachte Anmeldungsbedingung sei dem Wortlaut des Gesetzes nicht zu entnehmen und entspreche nicht dem Sinn und Zweck der besagten Bestimmung. Die Übergangsfrist könne nicht dazu dienen, einen materiell-rechtlichen Anspruch auf Registrierung zu verneinen. Von einer Anmeldefrist mit materiell-rechtlichem Verwirkungseffekt für Versicherungsvermittler mit den erforderlichen beruflichen Qualifikationen sei in Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA keine Rede. Diese Bestimmung könne nicht dahingehend ausgelegt werden, dass ein Versicherungsvermittler, der bereits am 1. Januar 2006 über die erforderliche Berufserfahrung verfügte – und zu dem Zeitpunkt keine fehlende berufliche Qualifikation hätte nachholen müssen –, seine Anmeldung zur Registrierung bis zum 31. Dezember 2007 hätte einreichen müssen. Sodann reichte der Beschwerdeführer der Vorinstanz zahlreiche Belege für seine in den Jahren 2006 bis 2015 erworbenen Berufserfahrungen ein.

A.i Mit Schreiben vom 10. August 2015 stellte der Beschwerdeführer der Vorinstanz eine Rechtsverzögerungsbeschwerde in Aussicht, sofern er keine Rückmeldung bzw. Verfügung bis zum 31. August 2015 erhalte.

A.j Mit Verfügung vom 17. September 2015 wies die Vorinstanz die Anträge des Beschwerdeführers auf Eintragung in das Vermittlerregister ab. Zur Begründung führte sie zusammenfassend aus, die Aufnahme in das Register für Versicherungsvermittler setze nach Art. 44 Abs. 1 VAG voraus, dass eine natürliche Person unter anderem genügende berufliche Qualifikationen nachweise. Gemäss Art. 184 Abs. 1 und 3 AVO sei dafür insbesondere der erfolgreiche Abschluss einer Vermittlerprüfung oder ein gleichwertiger Ausweis erforderlich. Die deutsche Berufsausbildung als Versicherungskaufmann sei bisher nicht als äquivalente berufliche Qualifikation für Versicherungsvermittler anerkannt worden. Ausserdem seien die Registrierungsanträge des Beschwerdeführers mehrere Jahre nach Ablauf

der gesetzlichen Übergangsfristen und damit verspätet gestellt worden. Er könne sich daher nicht mehr auf die erleichterten Registrierungsvoraussetzungen von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA berufen.

B.
Mit Beschwerde vom 28. Oktober 2015 wandte sich der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht und stellt folgende Anträge:

> „1. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin [recte: Vorinstanz] vom 17. September 2015 betreffend Abweisung des Gesuchs um Eintragung ins Register für Versicherungsvermittler sei aufzuheben und der Beschwerdeführer sei als ungebundener Versicherungsvermittler in das Register der Versicherungsvermittler aufzunehmen;
>
> 2. eventualiter sei die Verfügung der Beschwerdegegnerin [recte: Vorinstanz] vom 17. September 2015 betreffend Abweisung des Gesuchs um Eintragung ins Register für Versicherungsvermittler aufzuheben; und die Sache sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen;
>
> 3. es sei festzustellen, dass der Beschwerdeführer den Nachweis einer mindestens achtjährigen Berufserfahrung als in der Schweiz tätiger Versicherungsvermittler vor dem 1. Januar 2006 im Sinne von Art. 184 AVO erbracht hat;
>
> 4. es sei festzustellen, dass der Beschwerdeführer den Nachweis der ununterbrochenen Versicherungsvermittlertätigkeit ausserhalb der Schweiz seit dem 1. Januar 2006 bis und mit dem Jahr 2015 erbracht hat;
>
> 5. unter Auferlegung der Kosten an die Beschwerdegegnerin [recte: Vorinstanz] sowie unter Zuerkennung einer Prozessentschädigung;
>
> 6. eventualiter sei die Beschwerdegegnerin [recte: Vorinstanz] anzuweisen, dass die mit Verfügung vom 17. September 2015 erhobene Gebühr auf ein Kostendeckungs- und Verhältnismässigkeitsprinzip gerechtes Mass zu senken [sei], wobei die bereits geleisteten Anmeldegebühren des Beschwerdeführers von Fr. 600.– zu verrechnen seien, sowie unter Zuerkennung einer Prozessentschädigung."

Zur Begründung wird im Wesentlichen und sinngemäss vorgebracht, die von der Vorinstanz erwähnten Anmeldefristen (bis zum 30. Juni 2006 bzw. bis zum 31. Dezember 2007) für die Möglichkeit, anstelle des erfolgreichen Abschlusses einer Prüfung bzw. einer äquivalenten Berufsausbildung die fachliche Qualifikation durch entsprechende Berufserfahrung nachzuweisen, lägen auf keiner gesetzlichen Grundlage begründet. Insbesondere gebe es weder eine Gesetzes- noch eine Verordnungsbestimmung, deren Wortlaut die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 VAG zeitlich limitiere. Mithin gelte

der Beschwerdeführer bereits aufgrund des erbrachten Nachweises einer ausreichenden Vermittlungstätigkeit vor dem 1. Januar 2006 als beruflich qualifiziert, und zwar unabhängig davon, ob seine in Deutschland absolvierte Ausbildung als Versicherungskaufmann als äquivalente Berufsqualifikation anerkannt worden sei oder nicht. Der durch die Vorinstanz verwehrte Registereintrag stelle sodann einen ungerechtfertigten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 bzw. Art. 94 BV) sowie eine unverhältnismässige Härte dar.

C.
Mit Vernehmlassung vom 9. Dezember 2015 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, für die Eintragungen in das Versicherungsvermittlerregister sei sie selbst zuständig. Auf den Beschwerdeantrag Ziff. 1 sei deshalb mangels bundesverwaltungsgerichtlicher Zuständigkeit nicht einzutreten. Hinsichtlich der Feststellungsbegehren gemäss Ziff. 3 und 4 fehle es alsdann an einem (nachgewiesenen) besonderen Feststellungsinteresse. Zudem berufe sich der Beschwerdeführer auf die angeblich uneingeschränkte Geltungsdauer einer Übergangsregelung, die bereits per Definition sowie gestützt auf den Wortlaut und den Sinn der einschlägigen gesetzlichen Bestimmung befristet sei. Auch lege er nicht dar, weshalb es für ihn unzumutbar sein soll, die Vermittlerprüfung abzulegen.

D.
In seiner Replik vom 26. Januar 2016 hält der Beschwerdeführer an seinen Beschwerdeanträgen fest. Er entgegnet mit Blick auf seinen Antrag Ziff. 1 sinngemäss, in spruchreifen Fällen könne das Bundesverwaltungsgericht selbst entscheiden und den Beschwerdeführer auch in das Register eintragen. Hinsichtlich der Anträge Ziff. 3 und 4 bestehe ein Feststellungsinteresse insbesondere für den Fall, dass der Hauptantrag Ziff. 1 abgewiesen werde. Auch stelle sich vorliegend die Frage nach der (Un-)Zumutbarkeit der Vermittlerprüfung nicht, da der Beschwerdeführer gesetzlich berechtigt sei, sich als ungebundenen Versicherungsvermittler eintragen zu lassen. Zudem daure die Vorbereitung für die Vermittlerprüfung lediglich 20 Tage (über eine Zeitdauer von vier Monaten). Es sei daher unwahrscheinlich, dass Prüfungsabsolventen besser auf den Schweizer Versicherungsmarkt vorbereitet seien als der Beschwerdeführer mit seiner dreijährigen Ausbildung und seiner langjährigen Berufserfahrung. Der Beschwerdeführer bestreite sodann die Richtigkeit des Inhaltsverzeichnisses des vorinstanzlichen Verfahrensdossiers. Dieses Dossier zeige nicht auf, wieviel Druck seitens des Beschwerdeführers erforderlich gewesen sei, um den Erlass

der angefochtenen Verfügung zu bewirken. Angesichts der zeitintensiven und beschwerlichen Behördengänge und Korrespondenzen mit der Vorinstanz seien dem Beschwerdeführer auch im Falle des Unterliegens die Verfahrenskosten zu erlassen. Als Belege für die bisher aufgelaufenen finanziellen Aufwände im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren offeriere der Beschwerdeführer die Edition einer Kostenaufstellung.

E.
Mit Schreiben vom 22. Februar 2016 verzichtete die Vorinstanz auf die Einreichung einer Duplik.

F.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich und rechtserheblich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der Entscheid der Vorinstanz vom 17. September 2015 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt als Beschwerdeinstanz Verfügungen gemäss Art. 5 VwVG, die unter anderem von den Anstalten und Betrieben des Bundes erlassen werden (Art. 31 VGG und Art. 33 Bst. e VGG). Darunter fällt die vorliegende, von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA erlassene Verfügung (vgl. Art. 54 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 [FINMAG, SR 956.1]). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Behandlung der Beschwerde gegen die vorinstanzliche Verfügung zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist formeller Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Er ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

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

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
Zunächst sind die vorliegend relevanten gesetzlichen Bestimmungen darzulegen:

2.1 Gemäss Art. 43 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17. Dezember 2004 (VAG, SR 961.01) müssen sich Versicherungsvermittler, die weder rechtlich noch wirtschaftlich noch auf andere Weise an ein Versicherungsunternehmen gebunden sind, in das Versicherungsvermittlerregister eintragen lassen (Abs. 1). Die übrigen Versicherungsvermittler haben das Recht, sich in das Register eintragen zu lassen (Abs. 2). Für die Aufnahme in das Register für Versicherungsvermittler wird gemäss Art. 44 Abs. 1 VAG vorausgesetzt, dass sich ein Versicherungsvermittler über ausreichende berufliche Qualifikationen ausweist oder, im Fall juristischer Personen, nachweist, dass genügend seiner Mitarbeitenden diese Qualifikationen besitzen (Bst. a), und dass er eine Berufshaftpflichtversicherung abgeschlossen oder gleichwertige finanzielle Sicherheiten geleistet hat (Bst. b). Nach Art. 44 Abs. 2 VAG bestimmt der Bundesrat die erforderlichen beruflichen Qualifikationen und legt die Mindesthöhe der finanziellen Sicherheiten fest. Dabei kann er die Normierung der technischen Einzelheiten der Vorinstanz überlassen.

2.2 Der Bundesrat hat mit Erlass der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen vom 9. November 2005 (AVO, SR 961.011) von seiner Verordnungskompetenz Gebrauch gemacht und in Art. 184 Abs. 1 AVO festgehalten, dass Versicherungsvermittler ihre fachlichen Qualifikationen durch den erfolgreichen Abschluss einer Prüfung oder durch einen gleichwertigen anderen Ausweis nachzuweisen haben. In persönlicher Hinsicht setzt Art. 185 AVO sodann voraus, dass die Versicherungsvermittler handlungsfähig sind (Bst. a) und dass gegen sie weder (nicht gelöschte) strafrechtliche Verurteilungen noch Verlustscheine bestehen, die mit einem Verhalten im Zusammenhang stehen, welches mit der Versicherungsvermittlungstätigkeit unvereinbar ist (Bst. b und c). Art. 186 AVO spezifiziert die Anforderungen in Bezug auf die zu leistenden finanziellen Sicherheiten.

2.3 Mit Inkrafttreten des VAG am 1. Januar 2006 gelangten alsdann mehrere Übergangsbestimmungen zur Anwendung. So sieht Art. 90 Abs. 3 VAG vor, dass sich die ungebundenen Versicherungsvermittler nach Art. 43 Abs. 1 VAG innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des VAG für den Eintrag in das Register anzumelden hatten. Diese Bestimmung wurde durch den – inzwischen aufgehobenen – aArt. 216 Abs. 13 AVO dahingehend konkretisiert, dass die bereits vor dem 1. Januar 2006 tätigen Vermittler ihre Tätigkeit während sechs Monaten, das heisst bis am 30. Juni 2006, auch ohne erfolgte Registrierung weiterführen durften. Sofern eine Anmeldung zur Registrierung innerhalb dieser sechs Monate erfolgt war, konnten die Vermittler ihre Tätigkeit bis zu einem Entscheid der Registrierungsbehörde ohne Registrierung weiter ausüben (Satz 2 von aArt. 216 Abs. 13 AVO; aufgehoben mit Wirkung seit 1. Januar 2009 durch Anhang Ziff. 11 der [inzwischen ihrerseits aufgehobenen] Finanzmarktprüfverordnung vom 15. Oktober 2008 [aFINMA-PV, AS 2008 5363]).

2.4 Der Bundesrat kann gemäss Art. 90 Abs. 4 VAG zum Erwerb der in Art. 44 VAG geforderten und in Art. 184 AVO konkretisierten beruflichen Qualifikationen eine Übergangsfrist vorsehen. Gestützt auf diese Delegationsnorm hat das damalige Bundesamt für Privatversicherungen (BPV; heute FINMA) – stellvertretend im Sinne von Art. 44 Abs. 2 VAG – Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen vom 9. November 2005 (aAVO-BPV, AS 2005 5383; seit 1. Januar 2009 [AS 2008 5613] umbenannt in AVO-FINMA, SR 961.011.1) erlassen. Nach dieser Bestimmung hatten registrierungspflichtige Versicherungsvermittler eine fehlende berufliche Qualifikation bis am 31. Dezember 2007 nachzuholen (Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA). In Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA wird überdies statuiert, dass Versicherungsvermittler, die am 1. Januar 2006 über eine Erfahrung von mindestens fünf Jahren in der hauptberuflichen bzw. acht Jahren in der nebenberuflichen Versicherungsvermittlung verfügten, im Sinne von Art. 184 AVO als beruflich qualifiziert gelten.

3.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung grundsätzlich mit voller Kognition, das heisst sowohl auf Rechtsverletzungen – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – als auch auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

4.
Vorab sind die vom Beschwerdeführer gestellten Feststellungsbegehren (Beschwerdeanträge Ziff. 3 und 4) zu prüfen.

4.1 Die in der Sache zuständige Behörde – im Beschwerdefall das Gericht – kann gemäss Art. 25 Abs. 1 VwVG über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Feststellungsverfügung bzw. einen Feststellungsentscheid treffen. Gegenstand einer Feststellung können zweifelsfrei bestimmbare sowie eindeutige individuelle und konkrete Rechte und Pflichten sein. Es können nur Rechtsfragen geklärt, nicht aber Tatsachenfeststellungen getroffen werden (vgl. BGE 130 V 388 E. 2.5 m.w.H.; ISABELLE HÄNER, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N. 7 zu Art. 25 VwVG).

Nach der Rechtsprechung ist der Erlass einer Feststellungsverfügung nur zulässig, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges – mithin rechtliches oder tatsächliches und aktuelles – Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses nachweist, wenn keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, wenn dieses schutzwürdige Interesse nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (sog. Subsidiarität der Feststellungsverfügung) und wenn der betroffenen Person aus dem Verweis auf die gestaltende Verfügung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (vgl. Urteil des BVGer B-6011/2015 vom 5. April 2016 E. 2.3 m.w.H.).

4.2 Mit seinen Beschwerdebegehren Ziff. 3 und 4 beantragt der Beschwerdeführer, es sei einerseits von seiner mindestens achtjährigen Berufserfahrung als in der Schweiz tätiger Versicherungsvermittler vor dem 1. Januar 2006 Vormerk zu nehmen, und andererseits zu bestätigen, dass er den Nachweis der ununterbrochenen Versicherungsvermittlertätigkeit ausserhalb der Schweiz seit dem 1. Januar 2006 bis und mit dem Jahr 2015 erbracht habe.

Wie in E. 4.1 dargelegt, bilden individuelle Rechte und Pflichten bzw. der (Nicht-)Bestand eines Rechtsverhältnisses Gegenstand einer Feststellung. Die Feststellungsbegehren Ziff. 3 und 4 betreffen indessen weder einzelne Rechte und Pflichten noch den (Nicht-)Bestand eines konkreten Rechtsverhältnisses. Vielmehr ersucht der Beschwerdeführer damit um die Feststellung von zwei Tatsachen. Tatsachenfeststellungen können jedoch nicht

Gegenstand einer gerichtlichen Feststellung sein. Unter diesen Umständen kann von der Prüfung eines schutzwürdigen Interesses des Beschwerdeführers an seinen Feststellungsbegehren Umgang genommen werden.

4.3 Die Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers (Beschwerdeanträge Ziff. 3 und 4) sind daher abzuweisen.

5.
Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe ihn zu Unrecht nicht als ungebundenen Versicherungsvermittler registriert.

5.1 Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer vor, die Vorinstanz habe zunächst behauptet, er hätte seine Anmeldung zur Eintragung in das Versicherungsvermittlerregister innert sechs Monaten seit Inkrafttreten des VAG, das heisst bis zum 30. Juni 2006, eingeben müssen. Erst mit Schreiben vom 26. Juni 2015 habe sie ihre Meinung dahingehend geändert, dass eine Anmeldung bis Ende des Jahres 2007 noch fristgerecht erfolgt wäre. Beide genannten Fristen stützten sich indessen auf keine gesetzliche Grundlage. So gebe es keine gesetzliche Bestimmung, weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe, deren Wortlaut die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 VAG zeitlich beschränke oder mit einem konkreten Stichtag für die Anmeldung in Verbindung bringe. Dies gelte insbesondere für den vorliegenden Fall, bei welchem der Beschwerdeführer den Nachweis einer ausreichenden Vermittlertätigkeit vor dem 1. Januar 2006 erbracht habe, gleichfalls wie für die kontinuierliche Tätigkeit (ausserhalb des Schweizer Vermittlungsgeschäfts) vom 1. Januar 2006 bis heute.

Des Weiteren führt der Beschwerdeführer unter Verweis auf das Urteil des BVGer B-7250/2007 (zitiert in E. 5.3.1) aus, für eine Anwendung der in Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA vorgesehenen Frist verbleibe vorliegend kein Raum, da er schon am 1. Januar 2006 über die erforderlichen beruflichen Qualifikationen verfügt habe. Vor diesem Hintergrund sei es unerheblich, ob seine in Deutschland absolvierte Ausbildung als Versicherungskaufmann bisher nicht als äquivalente berufliche Qualifikation anerkannt worden sei, da er aufgrund der vorliegend anwendbaren erleichterten Registrierungsvoraussetzungen bereits im Sinne von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA in Verbindung mit Art. 184 AVO als beruflich qualifiziert gelte. Entsprechend erfülle er sämtliche der in Art. 44 Abs. 1 VAG statuierten Voraussetzungen für den Registereintrag.

5.2 Im Zuge der Einführung der Registereintragungspflicht für ungebundene Versicherungsvermittler (Art. 43 f. VAG) wurde die vorliegend relevante Vorschrift von Art. 6 AVO-FINMA (in der gleichlautenden Fassung von Art. 6 aAVO-BPV) als Teil der einschlägigen intertemporalen Übergangsordnung legiferiert (vgl. die entsprechende Marginalie: „Übergangsbestimmungen“; vgl. auch die 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 3879, 3827). Im Kontext von zeitlich offenen Dauersachverhalten, bei welchen im Rahmen einer Rechtsänderung (auch) auf Verhältnisse abgestellt wird, die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern, kommt dem jeweiligen Einführungs- bzw. Übergangsrecht die Funktion zu, die aus der Anknüpfung an zwei materielle Rechtsordnungen resultierenden „Kollisionsfälle“ zu regeln und geeignete Übergangsmassnahmen zu treffen. Als solche kommen namentlich die Festsetzung von Übergangsfristen, milderes „Zwischenrecht“ und allenfalls die gänzliche Befreiung bestimmter Träger von früher begründeten Dauersachverhalten von neuen gesetzlichen Erfordernissen in Betracht (vgl. ALFRED KÖLZ, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR 102/1983 II S. 155, 167 f. und 224 ff.; vgl. auch ALAIN GRIFFEL, Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel des Verwaltungsrechts, in: Uhlmann [Hrsg.], Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre und des Verwaltungsrechts, 13. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, 2014, S. 15; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 24 N. 12 ff.).

Die intertemporalen Normierungen reflektieren die „überleitungsrechtlichen“ legislatorischen Wertungen und sind in erster Linie Ausdruck der vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber intendierten Abwägung zwischen dem Interesse an der Wahrung von „Kontinuitäts- bzw. Geltungsvertrauen“ einerseits und dem öffentlichen Interesse an der legiferierten Neuordnung (und an der Vermeidung eines Zustands „doppelten Rechts“) sowie dem Gleichbehandlungsinteresse andererseits (vgl. KÖLZ, a.a.O., S. 224 ff.; ferner GRIFFEL, a.a.O., S. 10). Erweist sich jedoch deren konkrete Tragweite im Einzelnen als unklar, bedürfen sie – unter Berücksichtigung ihres intertemporalrechtlichen Sinngehalts und ihrer Sachnähe zum betreffenden materiellen Recht – der Auslegung (vgl. KÖLZ, a.a.O., S. 159 und 225).

5.3 Um den Sinngehalt einer Norm zu ergründen, ist nach Doktrin und Judikatur zunächst vom Wortlaut des auszulegenden Rechtsetzungsakts auszugehen. Gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die rechtsanwendende Behörde an einen klaren und unzweideutigen Wortlaut einer Vorschrift jedoch nur gebunden, sofern dieser den wirklichen Sinn der Norm wiedergibt. Ist eine Norm trotz ihres – scheinbar – klaren Wortlauts unklar, so ist unter Berücksichtigung aller interpretativen Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm zu suchen (vgl. BGE 134 II 249 E. 2.3; 125 III 57 E. 2b; 120 II 112 E. 3a; Urteil des BVGer B-6936/2007 vom 2. Juli 2009 E. 5.1.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 214 ff.). Die Auslegung hat sich daher vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der blosse Wortlaut die Rechtsnorm darstellt, sondern erst der an Sachverhalten angewandte und konkretisierte Rechtsetzungsakt. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis. Massgebend ist damit der Rechtssinn des Rechtssatzes (vgl. BGE 128 I 34 E. 3b; 122 V 362 E. 4; Urteil des BVGer B-6936/2007 E. 5.1.1; ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl. 2016, S. 61 ff. und 87 ff.).

5.3.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits in zwei Urteilen mit norminterpretativen Fragen im Zusammenhang mit Art. 6 AVO-FINMA (bzw. Art. 6 aAVO-BPV) befasst (vgl. Urteile des BVGer B-7150/2007 vom 8. Mai 2008 E. 3.1.1 f. und B-2101/2008 vom 19. Januar 2009 E. 4.1 ff.). Im Urteil B-7150/2007 entschied es über das Gesuch eines registrierungspflichtigen Versicherungsvermittlers, welcher seine vor dem 1. Januar 2006 erworbene Berufserfahrung erst anlässlich eines am 23. November 2006 eingereichten Registrierungsgesuchs geltend gemacht hatte. Das Bundesverwaltungsgericht erwog, dass Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA nicht an die in Art. 90 Abs. 3 VAG vorgesehene sechsmonatige Anmeldefrist geknüpft sei, womit die Möglichkeit der Anrechnung der vor dem 1. Januar 2006 erlangten Berufserfahrung zeitlich nicht auf die ersten sechs Monate des Jahres 2006 beschränkt sei. Im Lichte des normsystematischen Kontexts von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA befand es alsdann, dass Versicherungsvermittler, welche bereits am 1. Januar 2006 über die für eine erleichterte Registrierung erforderliche Berufserfahrung verfügten, gegenüber Versicherungsvermittlern, die eine fehlende berufliche Qualifikation gemäss Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA noch bis am 31. Dezember 2007 nachholen konnten, in Bezug auf den Anmeldungszeitpunkt nicht schlechter gestellt werden dürften. Entsprechend gestand es registrierungspflichtigen

Vermittlern ab dem 1. Januar 2006 bis zum 31. Dezember 2007 die Möglichkeit zu, ihre vor dem 1. Januar 2006 erworbene Berufserfahrung anlässlich eines Registrierungsgesuchs geltend zu machen. Es wies aber gleichfalls darauf hin, dass ein registrierungspflichtiger Versicherungsvermittler sich nicht zeitlich unbegrenzt auf seine vor dem 1. Januar 2006 erworbene Berufserfahrung berufen könne (vgl. Urteil B-7150/2007 E. 3.1.2).

Wie das Bundesverwaltungsgericht in Bestätigung dieser Rechtsprechung im Urteil B-2101/2008 festhielt, ergebe sich auch aus dem – teleologisch begründeten – Erfordernis eines zeitlichen Zusammenhangs zwischen der vor dem 1. Januar 2006 erlangten Berufserfahrung und der mit dem Registrierungsgesuch anvisierten Vermittlungstätigkeit, dass die Möglichkeit der erleichterten Registrierung zeitlich limitiert sei (vgl. Urteil B-2101/2008 E. 4.2). Der übergangsrechtlichen Vorschrift von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA ist demnach insofern eine Befristung inhärent, als ein registrierungspflichtiger Versicherungsvermittler seine vor dem 1. Januar 2006 erworbene berufliche Erfahrung – in Anwendung der in Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA vorgesehenen Frist – nur bis zum 31. Dezember 2007 geltend machen konnte (vgl. auch MARTIN A. KESSLER, Die Stellung der gebundenen und ungebundenen Versicherungsvermittler nach Inkrafttreten des neuen VAG am 1. Januar 2006, 2009, S. 168).

5.3.2 An dieser – methodenpluralistisch abgestützten – Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 und 2 AVO-FINMA ist festzuhalten. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die dargelegte Rechtsprechung sei vorliegend unter anderem deshalb nicht einschlägig, weil er aufgrund seiner kontinuierlichen Vermittlungstätigkeit ausserhalb der Schweiz nach wie vor über aktuelle Berufserfahrung verfüge, kann ihm nicht gefolgt werden. Zwar war der versicherungsaufsichtsrechtliche Gesetz- bzw. Verordnungsgeber mit dem Erlass des hier relevanten Übergangsrechts (Art. 90 Abs. 3 VAG, aArt. 216 Abs. 13 AVO, Art. 6 Abs. 1 und 2 AVO-FINMA) bestrebt, im Sinne der Wahrung von Kontinuitätsvertrauen eine schonende Rechtsänderungsweise zu statuieren (vgl. vorn E. 5.2; ferner KÖLZ, a.a.O., S. 224; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 N. 17). Allerdings lässt sich aber aus dem systematisch-teleologischen Kontext von Art. 6 Abs. 1 AVO-FINMA – sowohl Art. 90 Abs. 3 VAG als auch aArt. 216 Abs. 13 AVO und Art. 6 Abs. 2 AVO-FINMA enthalten Befristungen – auch ableiten, dass dadurch keine zeitlich unlimitierte Privilegierung derjenigen Versicherungsvermittler, welche schon vor dem 1. Januar 2006 im Vermittlungsgeschäft tätig gewesen waren, beabsichtigt war. Vielmehr sollte (spätestens) ein nach dem 31. Dezember 2007 andauernder Zustand „doppelten Rechts“

(vgl. vorn E. 5.2) vermieden werden. Indem die bereits vor dem Inkrafttreten der hier einschlägigen Aufsichtsgesetzgebung tätigen Versicherungsvermittler demnach lediglich für einen beschränkten Zeitraum von der Anwendung des neuen Rechts ausgenommen werden sollten, ist es unerheblich, dass der Beschwerdeführer auch nach dem 31. Dezember 2007 ununterbrochen als Versicherungsvermittler im Ausland tätig gewesen ist.

5.4 Nach dem Vorstehenden vermag der Beschwerdeführer aus seinen Rügen betreffend die falsche Anwendung von Art. 6 AVO-FINMA nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

5.5 Nach Ablauf des in der Rechtsprechung präzisierten zeitlichen Geltungsbereichs der betreffenden Übergangsregelung gelten für den Beschwerdeführer die regulären Voraussetzungen für die Registrierung. Demnach hat er insbesondere seine fachliche Qualifikation durch den erfolgreichen Abschluss einer Prüfung oder einen gleichwertigen anderen Ausweis nachzuweisen (vgl. Art. 44 VAG i.V.m. Art. 184 Abs. 1 AVO).

Vorliegend steht unbestrittenermassen fest, dass der Beschwerdeführer über keinen erfolgreichen Abschluss der Vermittlerprüfung VBV verfügt. Die vom Beschwerdeführer im Jahr 1978 in Deutschland absolvierte Ausbildung zum „Versicherungskaufmann IHK“ wurde bislang nicht als gleichwertiger Abschluss anerkannt (vgl. <https://www.finma.ch/de/bewilligung/versicherungsvermittler/vermittlerportal/dokumentation/berufliche-qualifikation/>, abgerufen am 12. Dezember 2016). Mithin erfüllt der Beschwerdeführer die Eintragungsvoraussetzungen nicht, weshalb die durch die angefochtene Verfügung verweigerte Aufnahme in das Register für Versicherungsvermittler nicht zu beanstanden ist.

6.

Alsdann stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt, die verweigerte Eintragung in das Register für Versicherungsvermittler stelle einen unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit sowie eine unverhältnismässige Härte dar.

6.1 Der Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV) erfasst die freie wirtschaftliche Betätigung, das heisst jede auf Erzielung eines Gewinns oder eines Erwerbseinkommens gerichtete privatwirtschaftliche Tätigkeit, unabhängig davon, ob die Tätigkeit selbständig oder unselbständig, hauptberuflich oder nebenberuflich ausgeübt wird. Einer der Teilgehalte

von Art. 27 Abs. 2 BV ist das Recht auf freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit, welches seine Bedeutung im Wesentlichen in seiner Ausprägung als Garantie für einen freien Marktzutritt hat (vgl. Urteil B-7150/2007 E. 4.2; KLAUS A. VALLENDER, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, N. 18 zu Art. 27 BV). Insbesondere sollen die privatwirtschaftlich Tätigen dadurch vor grundsatzwidrigen oder vor unverhältnismässigen grundsatzkonformen Marktzutrittsbarrieren geschützt werden. In diesem Zusammenhang stellen Bewilligungspflichten für die Berufsausübung bisweilen schwere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit dar, sind aber zulässig, sofern sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen (Art. 36 Abs. 1 BV), im öffentlichen Interesse liegen (Art. 36 Abs. 2 BV) und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) gewahrt wird (vgl. Urteil B-7150/2007 E. 4.2 m.w.H.; KLAUS A. VALLENDER, a.a.O., N. 18 zu Art. 27 BV).

6.2 Die Tätigkeit als Versicherungsvermittler fällt in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit in ihrer Ausprägung als Recht auf einen freien Berufszugang (Art. 27 Abs. 2 BV; vgl. Urteil B-7150/2007 E. 4.2). Indem dem Beschwerdeführer die Eintragung in das Register für Versicherungsvermittler verweigert wurde und er dadurch seinem Beruf als ungebundener Versicherungsvermittler in der Schweiz nicht nachgehen kann, ist er in der Ausübung seiner Erwerbstätigkeit und damit in seiner Wirtschaftsfreiheit berührt.

6.3 Die gesetzlichen Grundlagen für die vorliegende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit bilden die Vorschriften von Art. 43 und 44 VAG, welche den Anforderungen im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV ohne Weiteres genügen. Wie gezeigt (vgl. vorn E. 5.5), erfüllt der Beschwerdeführer die in Art. 44 Abs. 1 VAG für einen Registereintrag vorausgesetzte ausreichende Berufsqualifikation nicht. Die durch die Vorinstanz verwehrte Aufnahme in das Register für Versicherungsvermittler basiert demnach auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage.

6.4 Mit Blick auf die Registrierungspflicht für ungebundene Versicherungsvermittler hat das Bundesverwaltungsgericht bereits festgehalten, dass diese einem hinreichenden öffentlichen Interesse dient. Mit der Registrierungspflicht für ungebundene Versicherungsvermittler wird das Polizeigut von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr geschützt. Ziel ist es nicht, den Wettbewerb zu beeinträchtigen oder gewisse Bereiche des Privatversicherungswesens dem freien Wettbewerb zu entziehen. Vielmehr soll den Versicherungsnehmern einerseits die Gewissheit gegeben werden, dass der

sie beratende Versicherungsvermittler für seine Tätigkeit genügend qualifiziert ist, und andererseits, dass er im Haftungsfall über eine genügende finanzielle Deckung durch eine Haftpflichtversicherung verfügt. Darüber hinaus dient das Registrierungsverfahren auch dem Schutz der Kunden vor Missbräuchen durch diejenigen Versicherungsvermittler, von denen die begründete Gefahr ausgeht, dass sie nicht im Interesse ihrer Kundschaft handeln könnten. Schliesslich soll durch das öffentlich einsehbare Register die Transparenz im Geschäftsverkehr erhöht werden (vgl. Urteil des BVGer B-6395/2007 vom 17. Juli 2008 E. 2.2).

6.5 Vor diesem Hintergrund erweist sich der Ausschluss von beruflich nicht ausreichend qualifizierten Versicherungsvermittlern von einer Eintragung in das entsprechende Register als geeignet und gerade erforderlich – und damit als verhältnismässig –, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Insgesamt ist damit in der verweigerten Registrierung kein ungerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit des Beschwerdeführers zu sehen.

6.6 In Bezug auf die vom Beschwerdeführer geltend gemachte unverhältnismässige Härte ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer selbst davon ausgeht, die Vorbereitung für die Vermittlerprüfung VBV würde einen zeitlich geringen Aufwand darstellen (vgl. Replik des Beschwerdeführers [act. 8], Rz. 8). Unter diesen Umständen ist nicht einzusehen, inwiefern die Ablegung der Berufsprüfung für den Beschwerdeführer eine unzumutbare Härte bedeuten sollte.

7.

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass der Beschwerdeführer mit seinen Rügen betreffend die Nichtaufnahme in das Versicherungsvermittlerregister nicht durchzudringen vermochte, weshalb sich die Beschwerde in diesen Punkten als unbegründet erweist. Seine Anträge auf Aufnahme in das Register (Ziff. 1) sowie auf eventuelle Rückweisung an die Vorinstanz zur Neubeurteilung (Ziff. 2) sind daher abzuweisen. Damit erübrigt sich die Erörterung der (zuständigkeitsrechtlichen) Frage, ob das Bundesverwaltungsgericht den Registereintrag im Sinne des Antrags Ziff. 1 selbst hätte vornehmen können.

8.

Schliesslich werden die im vorinstanzlichen Verfahren auferlegten Kosten gerügt. Der Beschwerdeführer beantragt, die für die angefochtene Verfügung erhobenen Kosten von Fr. 2'500.– auf ein mit dem Kostendeckungs- und Verhältnismässigkeitsprinzip zu vereinbarendes Mass zu senken und

mit den bereits geleisteten Registrierungsgebühren von total Fr. 600.– zu verrechnen. Zudem sei ihm eine Prozessentschädigung für das vorinstanzliche Verfahren zuzusprechen (Eventualantrag Ziff. 6).

8.1 Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer vor, die FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung (FINMA-GebV; zitiert in E. 8.3) sehe keinen Gebührenrahmen für den Erlass einer Verfügung betreffend die Eintragung in das Vermittlerregister vor, sondern lediglich eine Gebühr von Fr. 300.– für die Eintragung selbst. Der Beschwerdeführer habe diese Gebühr im Rahmen seiner beiden Eintragungsgesuche vom 19. April 2012 und 24. März 2015 gleich zweifach bezahlt. Diese Gebühr betreffe die Prüfung und den allfälligen Eintrag in das Register der Versicherungsvermittler, weshalb die Vorinstanz für die angefochtene Verfügung keine Kosten hätte erheben dürfen. Falls das Bundesverwaltungsgericht zur Ansicht gelangen sollte, dass die Vorinstanz doch zur Erhebung von Verfahrenskosten berechtigt gewesen sei, so hätte sie zumindest die vom Beschwerdeführer bereits bezahlten Anmeldegebühren bei der Kostenfestsetzung beachten respektive verrechnen müssen. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz die Ineffizienz und Dauer des Verfahrens selbst zu verantworten habe. Insofern sei der Betrag von Fr. 2'500.– unverhältnismässig hoch und mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht in Einklang zu bringen.

8.2 In Bezug auf die erhobenen Verfahrenskosten verweist die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung auf Art. 5 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Art. 8 Abs. 3 FINMA-GebV (zitiert in E. 8.3). In ihrer Vernehmlassung führt sie aus, dass angesichts der vorliegenden Sach- und Rechtslage sowie der vollständigen Abhandlung der Argumente des Beschwerdeführers in der angefochtenen Verfügung kein Raum für eine Reduktion respektive Rückerstattung der erhobenen Gebühren oder eine Prozessentschädigung verbleibe.

8.3 Zunächst ist zu ermitteln, ob die Vorinstanz zur Erhebung der Kosten für die angefochtene Verfügung (im Sinne von Ziff. 2 des angefochtenen Dispositivs) berechtigt gewesen ist.

Die für die Vorinstanz massgebliche Gebührenordnung findet ihre Grundlage in Art. 15 Abs. 1 FINMAG (zitiert in E. 1.1). Danach erhebt die Vorinstanz Gebühren für Aufsichtsverfahren im Einzelfall und für Dienstleistungen (Art. 15 Abs. 1 FINMAG). Gestützt auf die Delegationsnormen von Art. 15 und 55 FINMAG hat der Bundesrat die Verordnung über die

Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 15. Oktober 2008 (FINMA-GebV, SR 956.122) erlassen. Nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a FINMA-GebV ist unter anderem gebührenpflichtig, wer eine Verfügung veranlasst. Für die Gebührenbemessung gelten die Ansätze im Anhang der FINMA-GebV (Art. 8 Abs. 1 FINMA-GebV). Ist im Anhang kein Rahmentarif festgelegt, so bemisst sich nach Art. 8 Abs. 3 FINMA-GebV die Gebühr für Verfügungen, Aufsichtsverfahren und Dienstleistungen nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person.

Aus den vorgenannten Bestimmungen erhellt, dass die Vorinstanz unabhängig vom Vorliegen eines besonderen Tarifierungsrahmens im Anhang der FINMA-GebV für ihre Verfügungen und Dienstleistungen Gebühren erheben kann bzw. muss. Insofern kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden, wenn er aus dem Umstand, dass im Anhang der FINMA-GebV kein spezieller Ansatz für den „Erlass einer Verfügung“ betreffend die Eintragung in das Vermittlerregister figuriert, eine diesbezügliche Kostenfreiheit folgert.

8.4 Angesichts dessen, dass – wie die vorangehenden Erwägungen zeigen – grundsätzlich eine Gebührenpflicht zu Lasten des Beschwerdeführers besteht, ist im Folgenden die konkrete Höhe der beanstandeten Kosten von Fr. 2'500.– zu beurteilen.

8.4.1 Wie erwähnt (vgl. vorn E. 8.3), sind nach Art. 8 Abs. 3 FINMA-GebV für die Gebührenbemessung im Zusammenhang mit Verfügungen, für die im Anhang der FINMA-GebV kein Ansatz festgelegt ist, die Kriterien des Zeitaufwandes und der subjektiven Bedeutung der Sache massgeblich. Dabei beträgt der Stundenansatz für die Gebühr je nach Funktionsstufe der ausführenden Person und der Bedeutung für die gebührenpflichtige Person Fr. 100.– bis Fr. 500.–. Darüber hinaus sieht Art. 6 FINMA-GebV vor, dass, soweit die FINMA-GebV keine besondere Regelung enthält, die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) zur Anwendung gelangen. Gemäss Art. 7 Abs. 2 AllgGebV sind bei der Festlegung der Gebühren im Einzelfall die konkreten Umstände zu berücksichtigen.

8.4.2 Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamterträge der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen (vgl. BGE 126 I 180 E. 3a/aa m.w.H.; Urteil des BVGer B-3895/2013 vom 18. August 2014 E. 5.2.2). Aus Art. 15 Abs. 1

FINMAG geht hervor, dass die Einnahmen der Vorinstanz, aus denen sie ihre gesamten Kosten decken muss, ausschliesslich aus den Gebühren und Abgaben der Beaufsichtigten bestehen. Entsprechend wird im Anwendungsbereich der FINMA-GebV von einem hohen Kostendeckungsgrad ausgegangen (vgl. Urteile des BVGer B-2786/2009 vom 5. November 2009 E. 2.7; B-3592/2015 vom 19. September 2016 E. 3.3.2).

Solange die Vorinstanz ihrer Gebührenbemessung den im konkreten Fall effektiv erbrachten, ausscheidbaren Zeitaufwand ihrer Mitarbeiter zu Grunde legt (Art. 6 FINMA-GebV i.V.m. Art. 4 Abs. 2 AllgGebV) und die Gebühr diese Selbstkosten nicht übersteigt, ist das Kostendeckungsprinzip nicht verletzt (vgl. Urteile B-3895/2013 E. 5.2.2 und B-2786/2009 E. 2.7).

8.4.3 Das Äquivalenzprinzip verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, dass eine Gebühr im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (vgl. BGE 132 II 371 E. 2.1; Urteil B-3592/2015 E. 3.2.3). Der Wert der Leistung bemisst sich entweder nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen einträgt, oder nach dem Kostenaufwand für die konkrete Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Anders als das Kostendeckungsprinzip bezieht sich das Äquivalenzprinzip nicht auf die Gesamtheit der Erträge und Kosten in einem bestimmten Verwaltungszweig, sondern immer nur auf das Verhältnis von Abgabe und Leistung im konkreten Fall. Wird die Gebühr nach dem Kostenaufwand für die konkrete Verwaltungshandlung bemessen, so darf nicht einfach der effektive, sondern höchstens der objektiv erforderliche Aufwand berücksichtigt werden (vgl. Urteile B-3895/2013 E. 5.2.3 und B-2786/2009 E. 2.8).

8.4.4 Die Vorinstanz hat die Kosten für den Erlass der angefochtenen Verfügung auf Fr. 2'500.– festgesetzt. Es ist davon auszugehen, dass dadurch ein effektiver Gesamtzeitaufwand von zehn Stunden bei einem durchschnittlichen Stundenansatz von Fr. 250.– abgedeckt wird. Unter Berücksichtigung der ausgeführten Tätigkeiten, die mit der Bearbeitung der vorliegenden Angelegenheit in unmittelbarem Zusammenhang stehen – namentlich der Auseinandersetzung mit zahlreichen Aktenstücken und mit teilweise komplexen intertemporalrechtlichen Fragestellungen sowie der Ausfertigung einer sechsseitigen Verfügung –, erscheint dieser Aufwand auch als objektiv erforderlich und gerechtfertigt. Vor allem in Bezug auf

diese Tätigkeiten ist sodann auch nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz den daraus erwachsenden Aufwand selbst zu verantworten habe.

Damit ergibt sich, dass die Kostenauflage in der Höhe von Fr. 2'500.– vor dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip standhält und überdies keine besonderen Umstände vorliegen, welche eine Reduktion der Verfahrenskosten, etwa aus Billigkeitserwägungen, erfordern würden. Hinsichtlich deren Höhe ist die sich als kostendeckend und äquivalent erweisende Gebühr demnach nicht zu beanstanden.

8.5 Abschliessend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die für die angefochtene Verfügung erhobenen Kosten mit den Registrierungsgebühren, welche der Beschwerdeführer anlässlich der Anmeldungen vom 19. April 2012 und 24. März 2015 (unbestrittenermassen) geleistet hat, hätte verrechnen müssen.

8.5.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat sich im Urteil B-7150/2007 (zitiert in E. 5.3.1) mit der Frage befasst, ob das damalige Bundesamt für Privatversicherungen BPV (unter der Geltung der – inzwischen aufgehobenen – aArt. 212 f. AVO [i.V.m. aArt. 50 Abs. 1 VAG]) korrekt vorgegangen war, wenn es die vorgängig verlangten Registrierungsgebühren im Falle einer Verweigerung der Eintragung weder zurückerstattete noch mit den Gebühren für die Abweisungsverfügung verrechnete. Das Gericht erwog, dass angesichts des damit verbundenen schweren Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit die Aufsichtsbehörde zumindest dann, wenn sie die ersuchte Eintragung verweigern wolle, ihren Entscheid in Form einer Verfügung zu erlassen habe, und zwar ohne dass diese vom Gesuchsteller vorgängig verlangt werden müsste. Vor diesem Hintergrund kam es alsdann zum Schluss, dass es im Falle der Abweisung eines Registrierungsgesuchs nicht rechtmässig sei, zusätzlich zur Gebühr für die Verfügung eine Gebühr für den Registereintrag zu verlangen. Dies hänge damit zusammen, dass die in aArt. 213 Abs. 1 AVO vorgesehene Gebühr für „Neueintragungen“ in das Vermittlerregister einerseits die Prüfung des Gesuchs und andererseits die tatsächliche Eintragung selbst erfasse. Werde aber ein entsprechender Registereintrag verweigert, so seien die Kosten, die der Aufsichtsbehörde durch die Prüfung des Dossiers entstehen, bereits in den Kosten für die obligatorisch zu erlassende Verfügung enthalten (vgl. Urteil B-7150/2007 E. 4.2 f.).

8.5.2 Die vorstehenden Überlegungen lassen sich ohne Weiteres auf den vorliegenden Fall unter der Geltung der FINMA-GebV (i.V.m. Art. 15 Abs. 1 FINMAG) übertragen. So sieht Ziff. 4.1 des Anhangs der FINMA-GebV in ihrer mit aArt. 213 Abs. 1 AVO insoweit korrespondierenden Fassung vor, dass für „Eintragungen“ eine entsprechende Gebühr erhoben wird. Im Falle der Abweisung eines Registrierungsgesuchs mittels Verfügung kann daher diese Eintragungsgebühr insofern nicht (kumulativ) erhoben werden, als zum einen gerade keine Eintragung erfolgt und zum anderen die im Rahmen der Dossierprüfung anfallenden Kosten durch die Gebühr für die abweisende Verfügung abgegolten werden. An dieser Rechtslage ändert auch der Hinweis auf der Webseite der Vorinstanz nichts, dass bezahlte Registrierungsgebühren nicht zurückerstattet werden könnten (vgl. <https://www.finma.ch/de/bewilligung/versicherungsvermittler/vermittlerportal/dokumentation/kosten/>, abgerufen am 12. Dezember 2016).

8.6 Demnach ist in teilweiser Gutheissung des Eventualantrags Ziff. 6 die Vorinstanz anzuweisen, die dem Beschwerdeführer mit Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung auferlegten Kosten mit den Registrierungsgebühren von insgesamt Fr. 600.–, welche der Beschwerdeführer anlässlich der Anmeldungen vom 19. April 2012 und 24. März 2015 geleistet hat, zu verrechnen.

In Bezug auf die weiteren Beanstandungen betreffend den Kostenpunkt (Bestand und Höhe der erhobenen Gebühr) vermag der Beschwerdeführer hingegen mit seinen Rügen nicht durchzudringen.

9.

Nach dem Vorstehenden ist die Beschwerde in ihrem Hauptpunkt, namentlich hinsichtlich des Eintragungs- und des eventuellen Rückweisungsbegehrens (Beschwerdeanträge Ziff. 1 und 2), sowie in Bezug auf die Feststellungsbegehren (Beschwerdeanträge Ziff. 3 und 4) als unbegründet abzuweisen.

Im Kostenpunkt ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und Dispositivziffer 2 der angefochtenen Verfügung ist aufzuheben. Die Vorinstanz ist anzuweisen, die dem Beschwerdeführer für die angefochtene Verfügung auferlegten Kosten von Fr. 2'500.– mit den geleisteten Registrierungsgebühren von total Fr. 600.– zu verrechnen.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als weitgehend unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese werden unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache im vorliegenden Verfahren auf Fr. 2'000.– festgesetzt (Art. 63 Abs. 4bis VwVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'149.80 entnommen. Der Restbetrag von Fr. 149.80 wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils auf ein von ihm zu bezeichnendes Konto zurückerstattet.

Soweit sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt stellt, angesichts der zeitintensiven und beschwerlichen Behördengänge und Korrespondenzen mit der Vorinstanz seien ihm im Sinne von Art. 6 Bst. b VGKE auch im Falle des Unterliegens die Verfahrenskosten zu erlassen, ist auf die in E. 8.4.4 dargelegten Überlegungen zu verweisen.

Der Beschwerdeführer hat als weitgehend unterliegende Partei keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird vorbehaltlich Ziffer 2 abgewiesen.

2.
Im Kostenpunkt wird die Beschwerde teilweise gutgeheissen und Dispositivziffer 2 der Verfügung der Vorinstanz vom 17. September 2015 wird aufgehoben. Die Vorinstanz wird angewiesen, die dem Beschwerdeführer für die angefochtene Verfügung auferlegten Kosten von Fr. 2'500.– mit den geleisteten Registrierungsgebühren von total Fr. 600.– zu verrechnen.

3.
Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'149.80 entnommen. Der Restbetrag von Fr. 149.80 wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular);
– die Vorinstanz (Ref-Nr. G01075341; Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Ronald Flury	Davide Giampaolo

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 20. Dezember 2016