



Urteil vom 18. 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,**

Einsteinstrasse 2, 3003 Bern,
Vorinstanz,

**Verband Schweizerischer
Sicherheitsdienstleistungs-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 ersuchte sie ihn, bis zum 18. Juni 2013 (bei der Erstinstanz eintreffend) 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 Mit Eingabe vom 17. Juni 2013 reichte X. _____ eine Aufstellung der von ihm geleisteten Stunden ("Bescheinigung FPO Stunden") ein. Der Geschäftsführer der D. _____ GmbH bestätigte im Begleitschreiben diese Stunden. Die Aufstellung führt die folgenden Stunden auf:

Kunde	Art der Sicherheitsdienstleistung	Dauer	Stunden Total
A. _____ Security	Sicherheitsdienst / Werttransport	seit 1.5.2010	ca. 800
B. _____	Sicherheitsdienst / Werttransport	seit 1.2.2011	ca. 800
C. _____-Wache	Sicherheitsdienst / Werttransport	1.3.2011-1.10.2011	ca. 500
D. _____ GmbH	Sicherheitsdienst / Werttransport	seit 1.10.2009	ca. 450
E. _____	Sicherheitsdienst / Werttransport/PS	seit 26.10.2010	ca. 800
Total Stunden			ca. 3'350

A.d Mit Verfügung vom 20. Juni 2013 teilte die Erstinstanz X. _____ mit, er sei ihrer Aufforderung, bis zum 18. Juni 2013 die fehlenden Unterlagen einzureichen, nicht nachgekommen. Sie habe daher aufgrund von Art. 8 des Reglements beschlossen, dass er zur Prüfung nicht zugelassen sei.

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 diese Stunden aufstellung eingereicht. Die im Reglement BP FPO geforderten Stunden seien damit 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. 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 fest. Den zum Akkreditierungszeitpunkt vorliegenden Unterlagen habe sie entnehmen können, dass X._____ einen Lehrabschluss als Elektromonteur habe. Er müsse demnach 3'200 Arbeitsstunden und zwei Jahre Praxisnachweis, plus 200 Arbeitsstunden im Personen- und Objektschutz, vorweisen. Der Beschwerdeführer habe eine Auflistung seiner geleisteten Arbeitsstunden sowie ein Zwischenzeugnis der Firma D._____ GmbH beigelegt, aus dem hervorgehe, dass er seit 2009 in dieser Firma arbeite, jedoch ohne genaue Stundenangaben und Arbeitsbeginn. Zudem fehle diesem Zwischenzeugnis auch der Praxisnachweis der geforderten 200 Stunden im Personen- und Objektschutz. Die Erstinstanz habe X._____ aufgefordert, die im Reglement festgelegten Arbeitszeugnisse nachzureichen. X._____ habe innert der Frist zwar seine Aufstellung bestätigt, doch entspreche diese Bestätigung nicht den regulatorischen Vorgaben.

A.h X._____ teilte mit Stellungnahme vom 24. November 2013 mit, dass er inzwischen die BP FPO theoretisch und praktisch abgeschlossen und mit grösster Wahrscheinlichkeit bestanden habe, und reichte weitere Belege ein.

A.i Mit Beschwerdeentscheid vom 2. Dezember 2013 wies die Vorinstanz die Beschwerde von X._____ ab. Zwar sei unbestritten, dass X._____ über einen Lehrabschluss als Elektromonteur verfüge. Umstritten sei indessen, ob und allenfalls in welchem Umfang er die verlangte Berufspraxis nachgewiesen habe. Der Beschwerdeführer habe mit seiner

letzten Eingabe verschiedene Bestätigungen eingereicht. Zu berücksichtigen seien 450 bei D._____ GmbH, 157 bei E._____ GmbH und 798,25 bei A._____ Security Service vom Beschwerdeführer geleistete Einsatzstunden. Insgesamt verfüge er demnach lediglich über 1'405,25 bestätigte Arbeitsstunden im Sicherheits- und Bewachungsdienst, weshalb er zu Recht nicht zur Prüfung zugelassen worden sei.

B.

Gegen den Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 2. Dezember 2013 erhebt X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 19. Januar 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, der Beschwerdeentscheid sei im Punkt 8 aufzuheben und neu zu beurteilen. Es seien ihm die 3'200 Arbeitsstunden und davon 200 im Bereich Personen-/Objektschutz als geleistet zu werten und die Zulassung zur Prüfung zu erteilen. Er habe bei der Erstinstanz rechtzeitig unter anderem ein Zwischenzeugnis der A._____ Security und der E._____ GmbH eingereicht, auf welchen der Objektschutz aufgeführt sei. Zudem habe er eine schriftliche Aufstellung über die geleisteten Arbeitsstunden abgegeben, aus der hervorgehe, dass er die Stunden in den geforderten Bereichen geleistet habe. Sodann müssten die bei der B._____ Security und der C._____ -Wache AG geleisteten Stunden angerechnet werden.

In der Beilage reicht der Beschwerdeführer eine Bestätigung der B._____group vom 6. Januar 2014 sowie ein Arbeitszeugnis der C._____ -Wache AG vom 16. April 2012 ein.

C.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 6. März 2014 die Abweisung der Beschwerde. Zusammen mit dem vom Beschwerdeführer neu eingereichten Arbeitszeugnis der C._____ -Wache AG über 401,5 Arbeitsstunden verfüge er nun zwar über 1'806.75 bestätigte Arbeitsstunden im Sicherheits- und Bewachungsdienst. Damit habe er die geforderten 3'200 Arbeitsstunden aber immer noch nicht erreicht.

D.

Mit Vernehmlassung vom 7. März 2014 beantragt auch die Erstinstanz 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 dies auch auf ihre Aufforderung und Nachfristansetzung hin nicht getan habe, sei er zu Recht nicht zur Prüfung zugelassen worden. Das Arbeitszeugnis der C._____-Wache AG und der Ausdruck der Einsatzstunden bei der B.____group seien erst mit der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht eingereicht worden und daher nicht zu berücksichtigen.

E.

Mit Eingabe vom 18. März 2014 legt der Beschwerdeführer ein Zwischenzeugnis der B.____ Security AG vom 11. März 2014 ins Recht, aus welchem hervor geht, dass er bis dahin rund 1'868 Einsatzstunden in unterschiedlichen Aufgabengebieten geleistet habe. Im Weiteren teilt der Beschwerdeführer mit, dass er die Prüfung mit einer Note von 4,7 bestanden habe.

F.

Die Vorinstanz hält mit Eingabe vom 26. März 2014 an ihren Anträgen fest. Das Zwischenzeugnis der B.____ Security AG vom 11. März 2014, in welchem dem Beschwerdeführer 1'868 Einsatzstunden bestätigt würden, könne vorliegend nicht vollumfänglich anerkannt werden.

G.

Mit Eingabe vom 9. Mai 2014 macht der Beschwerdeführer geltend, bis zum 31. März 2013 habe er insgesamt ca. 3'477 allgemeine Stunden und davon insgesamt ca. 567 Stunden im Personen- und Objektschutz geleistet.

H.

Mit Eingabe vom 4. Juli 2014 hält auch die Erstinstanz am ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest. Neu bringt sie vor, der Beschwerdeführer habe auch die Prüfungsgebühr nicht komplett bezahlt. Der ausstehende Betrag belaufe sich auf Fr. 340.–.

I.

Die Vorinstanz äussert sich erneut mit Stellungnahme vom 9. Juli 2014 und hält an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest.

J.

Mit Eingabe vom 3. September 2014 bestreitet der Beschwerdeführer, dass er die Prüfungsgebühr nicht bezahlt habe. Noch ausstehend sei lediglich der Betrag von Fr. 40.– für den Fachausweis, welchen er zu bezahlen gewillt sei.

K.

Mit Stellungnahme vom 2. Oktober 2014 hält die Erstinstanz an ihren Vorbringen fest. Gemäss ihren reglementarischen Vorgaben ver falle die Zulassung zur Prüfung, wenn die Prüfungsgebühr nicht fristgerecht bezahlt werde.

L.

Auf die weiteren Eingaben und Ausführungen des Beschwerdeführers und der Vorinstanzen wird in den Erwägungen Bezug genommen, soweit sie relevant erscheinen.

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

men 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. Fachausweise (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 Anmeldebedingungen 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 von ihm im erstinstanzlichen Verfahren eingereichte Auflistung seiner geleisteten Arbeitsstunden sei als Beweismittel ausreichend gewesen, da die Erstinstanz ohne Weiteres diesbezüglich mündliche Referenzen hätte einholen können.

3.1 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).

3.2 Im vorliegenden Fall sieht das anwendbare Reglement ausdrücklich vor, dass die Bewerber Kopien ihrer Arbeitszeugnisse vorzuweisen haben.

3.3 Die Frage, ob der Beschwerdeführer den erforderlichen Nachweis auch durch mündliche Referenzen hätte erbringen können, sofern es ihm nicht

möglich gewesen wäre, von gewissen Arbeitgebern Bestätigungen zu erhalten, kann im vorliegenden Fall offen gelassen werden. Einerseits hatte er im erstinstanzlichen Verfahren weder glaubhaft gemacht, dass er sich vergeblich um die erforderlichen Arbeitgeberbestätigungen bemüht hätte, noch entsprechende Beweisanträge gestellt. Vor allem aber liegen im vorliegenden Beschwerdeverfahren nun Bestätigungen aller von ihm aufgelisteten Arbeitgeber vor, woraus zu schliessen ist, dass keine entsprechende Beweisnot bestand.

4.

Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, nicht nur die von ihm im Rahmen der Anmeldung zur BP FPO eingereichten Bestätigungen, sondern auch die im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren und die erst im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingereichten Bescheinigungen, Bestätigungen und Arbeitszeugnisse seien für den Nachweis der erforderlichen Praxis zu berücksichtigen.

Die Erstinstanz vertritt dagegen die Auffassung, auf diese nachträglich eingereichten Belege könne nicht abgestellt werden, weil sie nicht rechtzeitig im erstinstanzlichen Verfahren eingereicht worden seien.

4.1 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).

4.2 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, macht die Erstinstanz 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 BVerG 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 ausreichend 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).

4.3 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 (vgl. Urteil des BVerG B-173/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 3.3.1 ff.).

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

5.

Die Vorinstanz und die Erstinstanz machen weiter geltend, selbst wenn die erst nach dem erstinstanzlichen Verfahren eingereichten Belege berücksichtigt würden, habe der Beschwerdeführer die erforderliche Anzahl geleisteter Einsatzstunden nicht nachgewiesen.

Der Beschwerdeführer macht diesbezüglich geltend, bis zum 31. März 2013 habe er insgesamt ca. 3'477 allgemeine Stunden, davon insgesamt ca. 567 Stunden im Personen- und Objektschutz geleistet.

Die Vorinstanz anerkennt sämtliche nachweislich, d.h. schriftlich durch die jeweilige Arbeitgeberin bestätigten und vor dem 31. März 2013 geleisteten 1'806,75 Einsatzstunden als Stunden im Sicherheits- und Bewachungsdienst, nämlich die vom Beschwerdeführer bei der D. _____ GmbH geleisteten und vom Geschäftsführer der D. _____ GmbH bestätigten 450 Stunden, die von der E. _____ GmbH bestätigten 157 Stunden, die von der A. _____ Security Services AG bestätigten 798,25 Stunden und die von der C. _____-Wache AG bestätigten 401,5 Stunden. In Bezug auf die bei der B. _____group geleisteten Arbeitsstunden könne jedoch weder die "Einsatzzusammenstellung" für den Oktober 2013 vom 7. November 2013 noch das Dokument "Einsatzstunden seit Firmeneintritt" vom 6. Januar 2014 anerkannt werden, da die Dokumente keine Bestätigung durch den Arbeitgeber darstellten. Das Zwischenzeugnis der B. _____ Security AG vom 11. März 2014 sei zwar unterzeichnet, doch gehe daraus nicht hervor, dass der Beschwerdeführer bis zum 31. März 2013 die erforderlichen Stunden im Sicherheits- und Bewachungsdienst nachgewiesen habe.

Die Erstinstanz erachtete sämtliche vom Beschwerdeführer eingereichten Belege, zu welchen sie sich im vorinstanzlichen Verfahren geäußert hatte, als ungenügend. Sie anerkennt auch die bei der C. _____-Wache AG geleisteten Stunden nicht, weil die beschriebenen Tätigkeiten nicht im relevanten Sicherheitsbereich geleistet worden seien, sowie die im Arbeitszeugnis der B. _____ Security AG vom 11. März 2014 aufgeführten Stunden, weil diese nicht explizit dem Personen- bzw. Objektschutz zugerechnet werden könnten. Zur "Auflistung" der E. _____ AG vom 24. März 2013, der Bestätigung der A. _____ Security Services vom 23. März

2013 und zum Dokument "Einsatzzusammenstellung" der B._____group für den Monat Oktober 2013 vom 7. November 2013 ist in den Vorakten keine Stellungnahme der Erstinstanz ersichtlich, weshalb nicht klar ist, ob sie dazu im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens überhaupt Gelegenheit erhalten hatte.

5.1 Anlässlich der Prüfungsanmeldung hatte der Beschwerdeführer eine von ihm selbst unterzeichnete "Bescheinigung FPO Stunden" eingereicht, woraus hervorgeht, dass er insgesamt 3'350 Stunden im Sicherheitsdienst/Werttransport geleistet habe, unter anderem 450 Stunden bei der D._____ GmbH, sowie ca. 800 Stunden bei der E._____, auch im Bereich "PS". Der Geschäftsführer der D._____ GmbH bestätigte im Begleitschreiben diese Stunden.

Im Rahmen des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens reichte der Beschwerdeführer im Weiteren eine Bestätigung der E._____ GmbH vom 24. März 2013 betreffend 157 im Bereich des bewaffneten Objekt- und Überfallschutzes absolvierte Arbeitsstunden sowie eine Bestätigung der A._____ Security Services vom 23. März 2013 betreffend insgesamt 798,25 vom Beschwerdeführer in den Bereichen Veranstaltungssicherheit (gewöhnlicher Sicherheitsdienst), Gemeindepatriouille, Bewachung eines Uhrengeschäftes und Baselworld geleistete Arbeitsstunden ein. Weiter reichte er eine teilweise geschwärzte Stundenabrechnung der B._____group für den Monat Oktober 2013 ein, aus der auch hervorgeht, dass er bis dahin im Jahr 2013 857,5 Stunden geleistet habe.

Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht reicht der Beschwerdeführer im Weiteren ein Arbeitszeugnis der C._____ -Wache AG vom 16. April 2012 ein, welches bestätigt, dass er als Sicherheitsangestellter im Teilzeitbereich im Rahmen verschiedener Aufgaben (Revierdienst, Überwachen technischer Anlagen, Laden- und Handwerkerüberwachung, allgemeine Bewachungsaufgaben, Ordnungsdienst) insgesamt 401,5 Arbeitsstunden geleistet habe. Im Weiteren legt er das nicht unterzeichnete Dokument "Einsatzstunden seit Firmeneintritt" der B._____group vom 6. Januar 2014 vor. Aus den beiden Dokumenten der B._____group geht hervor, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2011 355,25 Einsatzstunden, im Jahr 2012 34,75 Einsatzstunden und im Jahr 2013 1'176 Einsatzstunden geleistet habe, wovon 90.50 Stunden im Monat Oktober und 875.50 Stunden bis Ende Oktober 2013. Schliesslich reicht er ein Zwischenzeugnis der B._____ Security AG vom 11. März 2014 ein, welches besagt, dass er seit dem 1. März 2011 total 1'868 Einsatzstunden

in den Arbeitsgebieten Veranstaltungsschutz, Zutritts-, Personen- und Effektenkontrollen, Be- und Überwachungen, Verkehrs- und Parkdienste, Patrouillen und Präsenzaufträge sowie Objektschutz absolviert habe.

5.2 Belegt bzw. durch den jeweiligen Arbeitgeber bestätigt sind somit 450 Stunden bei der D. _____ GmbH, 157 Stunden bei der E. _____ GmbH, 798,25 Stunden bei der A. _____ Security Services AG und 401,5 Stunden bei der C. _____-Wache AG, insgesamt somit 1'806.75 Stunden.

Was die Anzahl der Einsatzstunden bei der B. _____group betrifft, so behauptete der Beschwerdeführer selbst im erstinstanzlichen Verfahren, er habe bei der B. _____group bis zum 31. März 2013 rund 800 Arbeitsstunden geleistet. Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht macht er nun erstmals geltend, es seien rund 1'345 Stunden gewesen. Diese Zahl steht indessen in klarem Widerspruch nicht nur zu seiner früheren Aufstellung, sondern auch zu den von ihm selbst eingereichten Belegen: So ergibt sich aus der Zusammenstellung der "Einsatzstunden seit Firmeneintritt" vom 6. Januar 2014 eine Einsatzstundenzahl bei dieser Arbeitgeberin von 355,25 Einsatzstunden im Jahr 2011 und 34,75 Einsatzstunden im Jahr 2012. Der "Einsatzzusammenstellung" für den Oktober 2013 ist zu entnehmen, dass er in den Monaten Januar bis Oktober 2013 875.50 Einsatzstunden geleistet habe, wovon 90.50 Stunden im Oktober 2013. Wie sich die übrigen 785 Stunden auf die Monate Januar bis September 2013 verteilen bzw. wie viele Stunden bis zum 31. März 2013 geleistet wurden, geht aus diesen Belegen nicht hervor. Immerhin ist aufgrund dieser Belege klar widerlegt, dass der Beschwerdeführer bis zum 31. März 2013 mehr als 1'175 Einsatzstunden bei der B. _____group geleistet haben könnte.

Der Beschwerdeführer hat damit den Nachweis von mindestens 3'200 Einsatzstunden im Sicherheits- und Bewachungsdienst nicht erbracht.

5.3 Unter diesen Umständen kann auch offen bleiben, wie viele dieser nachweislich geleisteten 1'806,75 Einsatzstunden als Einsatzstunden im Bereich Sicherheits- und Bewachungsdienst anzuerkennen oder gar dem Bereich Personen- und Objektschutz zuzurechnen wären.

6.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde somit als unbegründet und ist abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem unterlegenden Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

8.

Ausgangsgemäss ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

9.

Die Beschwerde an das Bundesgericht ist ausgeschlossen gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen (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 abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (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 Rechtschrift 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: 5. Januar 2014