



Urteil vom 9. Februar 2017

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Dr. iur. Susanne Raess, Rechtsanwältin,
Beschwerdeführer,

gegen

**Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI,**
Vorinstanz

**Schweizerischer Zentralverein
für das Blindenwesen SZB,**
Qualitätssicherungskommission QSK REHA,
vertreten durch lic. iur. Benno Lindegger, Rechtsanwalt,
Erstinstanz.

Gegenstand

Höhere Fachprüfung für Spezialisten für die Rehabilitation
von sehbehinderten und blinden Menschen, Vertiefungs-
gebiet Orientierung und Mobilität (Äquivalenzverfahren).

Sachverhalt:**A.**

A.a A. _____ (im Folgenden: Beschwerdeführer), geboren am (...), ist gelernter Möbelschreiner (1965-1968) und verfügt über einen Abschluss der Fachhochschule für Soziale Arbeit (...) (1978-1981). In den Jahren 1984/1985 absolvierte der Beschwerdeführer den Zertifikatslehrgang Orientierung und Mobilität (O+M) des Schweizerischen Zentralvereins für das Blindenwesen (im Folgenden auch: SZB) und arbeitet seither als O+M-Lehrer. In den Jahren 1995/96 absolvierte er auch die Ausbildung zum Low Vision (LV)-Trainer. Er ist zudem als Kursleiter für die Weiterbildung der O+M-Lehrer tätig. Diese Ausbildungen sowie weitere Kursbesuche im Zeitraum von 1983-2009 sind im Bildungsbüchlein des Beschwerdeführers dokumentiert.

A.b Mit Gesuch vom 5. September 2013 beantragte der Beschwerdeführer bei der Qualitätssicherungskommission QSK REHA des SZB (im Folgenden: Erstinstanz) die Erteilung des Eidgenössischen Diploms im Verfahren der Anerkennung von früheren Lehrgängen (sogenanntes Äquivalenzverfahren) gemäss der Prüfungsordnung des SZB über die höhere Fachprüfung Spezialist/in für die Rehabilitation von sehbehinderten und blinden Menschen vom 19. September 2011 (im Folgenden: Prüfungsordnung).

Gesuchsteller konnten in der Rubrik „Obligatorische Beilagen“ des Gesuchs-Formulars “ (Formular QSK-P Nr 21b) die folgenden Felder ankreuzen:

- SZB-Zertifikat der früheren Ausbildung
- Zertifikatsarbeit der früheren Ausbildung
- Arbeitszeugnisse (Anstellungsdauer, Anstellungsprozente)
- Rechtsgültiger Modulabschluss Modul 1* (früher Module 1-4)
- Rechtsgültiger Modulabschluss Modul 2a* „Optik im Rehabilitationsprozess 1“ (früher Modul 5)
- Rechtsgültiger Modulabschluss Modul 2b* „Grundlagen Orientierung und Mobilität“ (früher Modul 6)
- Rechtsgültiger Modulabschluss Modul 2c* „Grundlagen LPF“ (früher Modul 7)
- Rechtsgültiger Modulabschluss Modul 2d* „Computerbasierte Hilfsmittel“ (früher Modul 8)

* Gemäss Ziffern 1.4 bis 1.6 des Reglements Äquivalenzverfahren“

Der Beschwerdeführer kreuzte in seinem Gesuch vom 5. September 2013 die ersten drei Felder an und brachte zu den weiteren fünf Feldern eine

Fussnote an, lautend: „*dafür stelle ich, aufgrund der Angaben im Bildungsbüchlein u. der Bestätigung von SZB, C. _____, sowie Arbeitszeugnis der Zch Sehhilfe das Gesuch um Gleichwertigkeit.*“

A.c Mit E-Mail vom 27. März 2014 teilte die Verantwortliche der Administration Fort- und Weiterbildung des SZB dem Beschwerdeführer mit, dass die Gleichwertigkeit für Modul 2.1 (Optik 1), Modul 2.2 (Grundlagen O+M), Modul 3.1 (LV Optik 2), Modul 3.2 (LV Evaluationsmethoden), Modul 3.3 (LV Trainingsmethoden) und Modul 3.4 (LV Theorie und Praxis 1 + 2) ausgestellt werden könne. Die Diplomarbeit sei vorhanden. Demgegenüber habe der Beschwerdeführer noch folgende Kurse inkl. Prüfungen zu absolvieren:

- Module 1.1.1-1.4.2 (schriftliche Prüfung), Fr. 150.–
- Modul 2.3 (Grundlagen LPF), Fr. 1'250.–
- Modul 2.4 (Computerbasierte Hilfsmittel), Fr. 1'825.–
- Modul 2.4 (Prüfungstag), Fr. 150.–

Der SZB ersuchte den Beschwerdeführer um Einreichung des offiziellen Anmeldeformulars und informierte ihn darüber, dass das Verfahren kostenpflichtig sei.

A.d Der Beschwerdeführer erhob mit Eingabe vom 4. April 2014 „Einspruch“ bei der Erstinstanz und führte darin aus, er habe das Gesuch für die Erteilung des eidgenössischen Diploms im Äquivalenzverfahren für den Bereich Orientierung und Mobilität gestellt. Da er alle Grundlagenkurse früher besucht habe, könne die Erstinstanz nicht verlangen, dass er über dieses Grundwissen eine kostenpflichtige Prüfung ablege. Vielmehr sei ihm die eidgenössische Anerkennung als Spezialist für die Rehabilitation von sehbehinderten und blinden Menschen im Bereich O+M bedingungslos zu erteilen.

A.e Mit Schreiben vom 19. Juni 2014 legte die Erstinstanz dar, dem Wiedererwägungsgesuch des Beschwerdeführers auf ihren Entscheid vom 27. März 2014 könne teilweise stattgegeben werden. Die altrechtlich erworbenen Inhalte der Module 2.1 (Die Bedeutung der Optik im Rehabilitationsprozess 1) sowie 2.2 (Grundlagen O+M) würden als gleichwertig anerkannt. In der Beilage stellte die Erstinstanz dem Beschwerdeführer je eine „Gleichwertigkeitsanerkennung“ betreffend das Modul 2a (Optik 1) resp. das Modul 2b (Grundlagen O+M) zu. Sodann führte die Erstinstanz aus, die Module 2.3 (Grundlagen LPF) und 2.4 (Computerbasierte Hilfsmittel für

Informatik und Kommunikation) seien optional, weshalb der Beschwerdeführer vom Besuch der Module befreit werden könne. Die Zertifikatsarbeit „Low Vision-Inhalte in der O+M-Lehrer/innen-Ausbildung“ werde angerechnet. Der Beschwerdeführer habe aber für die Grundlagenmodule (Module 1.1.1-1.4.2) ein Prüfungsgespräch von rund einer Stunde mit rund 10 Fragen zu den Kompetenzen aus den entsprechenden Modulidentifikationen sowie eine der Situation angepasste Abschlussprüfung für das eidgenössische Diplom, welche aus einem Fachgespräch von rund einer Stunde über konkrete Fallbeispiele entlang der Kompetenzen aus den entsprechenden Modulidentifikationen des Spezialisierungsteils bestehe, zu absolvieren. Rekursinstanz für diesen Entscheid sei der Vorstand des SZB.

A.f Daraufhin reichte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 27. Juni 2014 beim Vorstand der Erstinstanz einen „Rekurs“ ein, mit dem er eine bedingungslose eidgenössische Anerkennung im Vertiefungsgebiet O+M sowie eine Reduktion der Verfahrenskosten für die vereinfachte Anerkennung auf maximal Fr. 100.– forderte.

A.g Der Vorstand der Erstinstanz teilte dem Beschwerdeführer mit Entscheid vom 27. September 2014 mit, dass er dem Rekurs inhaltlich keine Folge leisten könne, ordnete aber an, dass dem Beschwerdeführer sämtliche von der Erstinstanz auferlegten Kosten erlassen würden.

A.h Mit Schreiben vom 27. Oktober 2014 ersuchte der Beschwerdeführer die Erstinstanz, ihren Entscheid nochmals zu überdenken.

A.i Mit Schreiben vom 4. November 2014 teilte die Erstinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass sie an ihrer Auffassung festhalte. Das eidgenössische Diplom erhalte nur, wer nachweise, dass er alle in der Prüfungsordnung genannten Kompetenznachweise vorlegen könne. Dies könne über den „normalen“ Ausbildungsweg oder aber über den Weg der Gleichwertigkeitsanerkennung geschehen. Fehlende Nachweise seien deshalb nachzuholen oder zumindest einer Prüfung zu unterziehen. Die Erstinstanz habe mit der Definition eines Fachgesprächs als Prüfungersatz einen der Situation angepassten Weg gefunden.

B.

Der Beschwerdeführer erhob in der Folge mit Eingabe vom 7. Januar 2015 beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (im Folgenden: Vorinstanz) Beschwerde gegen die Entscheide der Erstinstanz vom 19. Juni 2014, 27. September 2014 und 4. November 2014 und beantragte,

diese Entscheide seien aufzuheben, sowie, es sei ihm die eidgenössische Anerkennung im Vertiefungsgebiet O+M auszusprechen.

C.

Mit Beschwerdeentscheid vom 15. Januar 2016 wies die Vorinstanz die Beschwerde ab. Dem Beschwerdeführer sei zu Recht das Diplom nicht erteilt worden. Es sei unbestritten, dass der Beschwerdeführer 1985 einen Zertifikatslehrgang O+M des SZB bestanden habe und mehr als drei Jahre Berufspraxis als Rehabilitationsfachmann im Sehbehindertenwesen besitze. Die Erstinstanz habe die Modulabschlüsse 2.1 und 2.2 (recte: 2a und 2b) als nachgewiesen erachtet, nicht aber den Modulabschluss 1. Entscheidend dafür, dass dem Beschwerdeführer keine Gleichwertigkeit zum Modulabschluss 1 zugestanden werden könne, sei einerseits, dass im System der Berufsbildung eine (Modul-) Prüfung nie mit Berufspraxis oder einem Kursbesuch gleichwertig sei, das heisst, es könne niemand aufgrund seiner Berufspraxis oder seines Kursbesuchs von Prüfungen dispensiert werden. Andererseits sei der Abschluss des Moduls 1 bloss drei Jahre gültig, womit auch ein gleichwertiger Abschluss nicht älter sein dürfe. Weil die Erstinstanz keine Kompetenz habe, im Einzelfall von den Bestimmungen der Wegleitung abzuweichen, habe der Beschwerdeführer zum Modul 1 nicht ein einstündiges Prüfungsgespräch, sondern eine zweistündige schriftliche Prüfung abzulegen.

D.

Der Beschwerdeführer erhob dagegen mit Eingabe vom 12. Februar 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben und es sei ihm die eidgenössische Anerkennung im Vertiefungsgebiet O+M zu gewähren. Er bestreite nicht, dass sich die Ausbildungsanforderungen seit seinem letzten Abschluss verändert hätten, doch wäre er von der Erstinstanz nie als Kursleiter und Prüfungsexperte aufgeboden worden, wenn er nicht über ein aktuelles Fachwissen verfügen würde. Die Auffassung, im System der Berufsbildung sei eine Modulprüfung nie mit Berufspraxis oder einem Kursbesuch gleichwertig, weshalb niemand aufgrund seiner Berufspraxis oder von Kursbesuchen von Prüfungen dispensiert werden könne, sei angesichts der gesetzlichen Regelungen nicht haltbar. Auch ziehe die Vorinstanz mit Hinweis darauf, dass in der Wegleitung zur Prüfungsordnung vorgesehen sei, dass der Modulabschluss des Moduls bloss drei Jahre gültig sei, ohne Grundlage den Schluss, ein gleichwertiger Abschluss dürfe nie älter als drei Jahre sein. Diese Laufzeitregelung habe, wenn überhaupt, Ordnungscharakter und müsse nicht ausnahmslos befolgt werden.

E.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 4. Mai 2016 die Abweisung der Beschwerde. Unbestritten sei, dass der Beschwerdeführer für das Modul 1 eine Gleichwertigkeitsbestätigung einreichen müsse. Der Kompetenznachweis für das Modul 1 geschehe mittels einer zu bestehenden zweistündigen schriftlichen Prüfung. Der Beschwerdeführer müsse demnach eine Gleichwertigkeit zu dieser Prüfung nachweisen. Die Gleichwertigkeitsbestätigung müsse geprüfte Kenntnisse umfassen; solche könnten rechtsprechungsgemäss nicht durch Berufspraxis ersetzt werden. Ferner bestehe eine hinreichende rechtliche Basis, um die Gültigkeit von Gleichwertigkeitsbestätigungen auf drei Jahre zu beschränken.

F.

Die Erstinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 6. Mai 2016, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Vorinstanz hätte, soweit die Beschwerde vom 7. Januar 2015 die Schreiben der Erstinstanz vom 19. Juni 2014 und vom 27. September 2014 zum Anfechtungsobjekt gehabt habe, zufolge Fristablaufs gar nicht eintreten dürfen. Die Entscheidung der Vorinstanz hinsichtlich der Beurteilung der Gleichwertigkeit des Modulabschlusses 1 sei indessen zutreffend. Die Vorinstanz habe zu Recht die Aus- und Weiterbildung des Beschwerdeführers als nicht gleichwertig mit dem Modul 1 beurteilt. Unrichtig, wenn auch für die Entscheidung der Erstinstanz nicht hinderlich, sei hingegen die Feststellung der Vorinstanz, dass das Erfordernis einer modifizierten Abschlussprüfung durch die Erstinstanz rechtswidrig sei. Sodann sei die Gleichsetzung der dreijährigen Laufzeit eines Moduls mit einem „gleichwertigen Abschluss“ vor dem Hintergrund der dauernden, erheblichen Veränderungen in den vorliegenden Modulinhalten zutreffend.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

Gestützt auf Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Der angefochtene Beschwerdeentscheid ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG. Die Beschwerde ist gestützt auf Art. 33 Bst. d VGG zulässig gegen Verfügungen der den Departementen unterstellten Dienststellen der Bundesverwaltung.

Um eine solche handelt es sich bei der Vorinstanz. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit für die Behandlung der Beschwerde zuständig.

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er ist als Adressat vom angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist somit beschwerdeberechtigt.

Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 52 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (vgl. Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist damit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft nicht nur von Amtes wegen die Prozessvoraussetzungen in Bezug auf ein Sachurteil des Bundesverwaltungsgerichts, sondern auch, ob die Vorinstanz zu Recht auf die bei ihr eingereichte Beschwerde eingetreten ist. Hat die Vorinstanz übersehen, dass es an einer Prozessvoraussetzung fehlte, und hat sie materiell entschieden, ist dies im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen, mit der Folge, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben ist (vgl. BGE 132 V 93 E. 1.2; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 73).

Im vorliegenden Fall ist umstritten, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde vom 7. Januar 2015 eingetreten ist.

Die Erstinstanz macht diesbezüglich geltend, der Beschwerdeführer habe die Beschwerdefrist für eine Beschwerde gegen die Schreiben der Erstinstanz vom 19. Juni 2014 und vom 27. September 2014 nicht eingehalten, weshalb die Vorinstanz auf seine Beschwerde vom 7. Januar 2015 gar nicht hätte eintreten dürfen.

Die Vorinstanz beurteilte im angefochtenen Entscheid die Entscheide der Erstinstanz vom 19. Juni 2014 und 27. September 2014 als anfechtbare Verfügungen, da darin festgelegt worden sei, unter welchen Bedingungen dem Beschwerdeführer das Diplom erteilt werde. Mit dem Schreiben vom 4. November 2014 sei auf das Wiedererwägungsgesuch des Beschwerdeführers vom 27. Oktober 2014 eingetreten und dieses materiell beurteilt worden, so dass auch dieses Schreiben ein weiteres Anfechtungsobjekt

darstelle. Die Beschwerde sei rechtzeitig erfolgt, weil dem Beschwerdeführer aus den fehlenden oder falschen Rechtsmittelbelehrungen kein Nachteil erwachsen dürfe.

2.1 Auf das Gesuch des Beschwerdeführers vom 5. September 2013 hin teilte ihm die Verantwortliche Administration Fort- und Weiterbildung des SZB mit E-Mail vom 27. März 2014 mit, welche Module als gleichwertig anerkannt würden und welche Modulkurse und –prüfungen er noch absolvieren müsse. Die Erstinstanz macht zu Recht nicht geltend, diese E-Mail stelle eine beschwerdefähige Verfügung dar.

In der Folge erhob der Beschwerdeführer „Einspruch“ gegen diese E-Mail, worauf die Erstinstanz am 19. Juni 2014 formell über das Gesuch des Beschwerdeführers und diesen „Einspruch“ entschied. Sie beschloss, die Gleichwertigkeit der vom Beschwerdeführer altrechtlich erworbenen Inhalte der Module 2a und 2b werde anerkannt, vom Besuch der Module 2.3 und 2.4 werde er befreit und für das Modul 1 habe er ein Prüfungsgespräch sowie eine Abschlussprüfung in der Form eines Fachgesprächs abzulegen. Dieser Beschluss wurde dem Beschwerdeführer am 19. Juni 2014 in Schriftform mitgeteilt. Das Schreiben enthielt auch eine Rechtsmittelbelehrung, worin der Beschluss als Entscheid bezeichnet und als Rekursinstanz der Vorstand des SZB angegeben wurde. Dieser Beschluss stellte somit offensichtlich eine Verfügung dar.

Gestützt auf diese Rechtsmittelbelehrung erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 27. Juni 2014 beim Vorstand der Erstinstanz „Rekurs“.

2.2 Gemäss Ziffer 7.3 der Prüfungsordnung kann gegen Entscheide der Erstinstanz wegen Nichtzulassung zur Abschlussprüfung oder Verweigerung des Diploms innert 30 Tagen beim BBT (heute: SBFI) Beschwerde eingereicht werden. Die von der Erstinstanz angefügte Rechtsmittelbelehrung war somit unrichtig.

Schriftliche Verfügungen, auch wenn die Behörde sie in Briefform eröffnet, sind als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Unrichtigkeit einer Rechtsmittelbelehrung stellt eine mangelhafte Eröffnung der Verfügung dar, aus der den Parteien kein Nachteil erwachsen darf (vgl. Art. 38 VwVG; FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHILLING-SCHWANK, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 38 N. 18; BGE 135 III 374 E. 1.2.2.1; BGE 129 II 125 E. 3.3). Wird eine Rechtschrift bei

der unzuständigen Behörde eingereicht, so hat diese die Sache ohne Verzug der zuständigen Behörde zu überweisen (vgl. Art. 8 Abs. 1 VwVG).

2.3 Mit der als Rekurs bezeichneten Eingabe des Beschwerdeführers vom 27. Juni 2014 war die Beschwerdefrist von 30 Tagen offensichtlich eingehalten. Dass die Beschwerde nicht an die korrekte Beschwerdeinstanz adressiert war, hätte ihm selbst dann nicht geschadet, wenn dieser Fehler nicht ohnehin durch die unrichtige Rechtsmittelbelehrung der Erstinstanz verursacht worden wäre, da es die Pflicht der Erstinstanz gewesen wäre, die Eingabe an die korrekte Rechtsmittelinstanz weiterzuleiten. Dass die Erstinstanz bzw. deren Vorstand stattdessen am 27. September 2014 bzw. am 4. November 2014 über die Beschwerde entschied bzw. diesen Entscheid in Wiedererwägung zog und der Beschwerdeführer darauf mit weiteren Eingaben, insbesondere letztlich, nachdem er eine Anwältin zugezogen hatte, mit einer weiteren Beschwerde vom 7. Januar 2015 an die Vorinstanz reagierte, ist diesbezüglich rechtlich nicht relevant, da die Erstinstanz bzw. deren Vorstand für die Behandlung der Beschwerde objektiv nicht zuständig war und eine allfällige Wiedererwägung der ursprünglichen Verfügung keine neue Beschwerdefrist auslösen konnte (vgl. Art. 58 VwVG).

2.4 Die Vorinstanz ist daher zu Recht auf die Beschwerde eingetreten.

3.

3.1 Gemäss Art. 27 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BBG, SR 412.10) kann die höhere Berufsbildung einerseits durch eine eidgenössische Berufsprüfung oder eine eidgenössische höhere Fachprüfung (Bst. a) und andererseits durch eine eidgenössisch anerkannte Bildung an einer höheren Fachschule (Bst. b) erworben werden. Diese eidgenössischen Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen setzen eine einschlägige berufliche Praxis und einschlägiges Fachwissen voraus (vgl. Art. 28 Abs. 1 BBG). 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 das SBFJ. Sie werden in Form eines Verweises nach dem eidgenössischen Publikationsgesetz im Bundesblatt veröffentlicht (vgl. Art. 28 Abs. 2 BBG).

Wer die eidgenössische höhere Fachprüfung bestanden hat, erhält ein Diplom. Das Diplom wird vom SBFJ ausgestellt (vgl. Art. 43 BBG). Das für die

eidgenössische höhere Fachprüfung zuständige Organ entscheidet durch Verfügung über die Zulassung zum Qualifikationsverfahren und über die Erteilung des Diploms (vgl. Art. 36 Abs. 1 der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003 [BBV, SR 412.101]).

Gestützt auf die Delegation in Art. 27 BBG hat der Schweizerische Zentralverein für das Blindenwesen SZB am 31. August 2011 die Prüfungsordnung über die höhere Fachprüfung Spezialistin/Spezialist für die Rehabilitation von sehbehinderten und blinden Menschen (im Folgenden: Prüfungsordnung) erlassen, welches mit der Genehmigung des SBFJ vom 19. September 2011 in Kraft getreten ist.

3.2 Spezialisten für die Rehabilitation von sehbehinderten und blinden Menschen arbeiten in drei Bereichen, die alle zum Ziel haben, sehbehinderten oder blinden Personen ein möglichst selbständiges Leben zu ermöglichen. Bei diesen Bereichen handelt es sich um das Vertiefungsgebiet Low Vision LV, das Vertiefungsgebiet Orientierung und Mobilität O+M sowie das Vertiefungsgebiet Lebenspraktische Fähigkeiten LPF (vgl. Ziffer 1.1 der Prüfungsordnung).

3.3 Die Aufgaben und Kompetenzen der Erstinstanz sind im Einzelnen in Ziffer 2.2 der Prüfungsordnung geregelt. Unter anderem erlässt die Erstinstanz eine Wegleitung zur Prüfungsordnung (vgl. Ziffer 2.21 Bst. a), wählt die Expertinnen und Experten, bildet sie für ihre Aufgaben aus und setzt sie ein (vgl. Ziffer 2.21 Bst. f), legt die Inhalte der Module und Anforderungen an die Modulprüfungen fest (vgl. Ziffer 2.21 Bst. h), überprüft die Modulabschlüsse, beurteilt die Abschlussprüfung und entscheidet über die Erteilung des Diploms (vgl. Ziffer 2.21 Bst. i), behandelt Anträge und Beschwerden (vgl. Ziffer 2.21 Bst. j), überprüft periodisch die Aktualität der Module, veranlasst die Überarbeitung und setzt die Gültigkeitsdauer der Modulabschlüsse fest (vgl. Ziffer 2.21 Bst. k) und entscheidet über die Anerkennung bzw. Anrechnung anderer Abschlüsse und Leistungen (vgl. Ziffer 2.21 Bst. l). Auch alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Diplomerteilung werden der Erstinstanz übertragen (vgl. Ziffer 2.11 Prüfungsordnung).

3.4 Gestützt auf die Delegationsnorm in der Prüfungsordnung erliess die Erstinstanz die Wegleitung vom 19. September 2011 über die höhere Fachprüfung Spezialistin/Spezialist für die Rehabilitation von sehbehinderten und blinden Menschen (im Folgenden: Wegleitung).

4.

Im vorliegenden Fall beantragt der Beschwerdeführer, ihm sei das Diplom in Anerkennung seiner früheren Lehrgänge und Berufserfahrung, ohne Absolvierung weiterer Prüfungen, zu erteilen.

Die Erstinstanz anerkannte seine bisherigen Ausbildungsausweise teilweise als gleichwertig und entschied, er müsse lediglich noch eine Prüfung für die Grundlagenmodule (Module 1.1.1-1.4.2) in der Form eines Prüfungsgesprächs von rund einer Stunde sowie eine der Situation angepasste Abschlussprüfung für das eidgenössische Diplom absolvieren, welche aus einem Fachgespräch von rund einer Stunde bestehe.

Die Vorinstanz kam zwar in der Begründung ihres Beschwerdeentscheids zum Schluss, es sei rechtswidrig gewesen, dass die Erstinstanz vom Beschwerdeführer das Ablegen einer modifizierten Abschlussprüfung verlangt habe und dass sie dem Beschwerdeführer für den Erwerb des Moduls 1 nur eine mündliche statt einer zweistündigen schriftlichen Prüfung vorgeschrieben habe. Sie änderte die erstinstanzliche Verfügung aber nicht, weder zu Gunsten des Beschwerdeführers (teilweise Gutheissung), noch zu seinen Ungunsten („reformatio in peius“).

Der Beschwerdeführer hält an seinem Antrag auf Anerkennung bzw. Erteilung des Diploms fest.

5.

Der Beschwerdeführer rügt, die von der Vorinstanz und der Erstinstanz vertretene Auffassung, wonach im System der Berufsbildung eine Modulprüfung nie mit Berufspraxis oder einem Kursbesuch gleichwertig sei, weshalb niemand aufgrund seiner Berufspraxis oder von Kursbesuchen von Prüfungen dispensiert werden könne, sei angesichts der gesetzlichen Regelungen nicht haltbar. Die Prüfungsordnung sehe explizit eine Diplomerteilung vor, wenn ein Nachweis der erforderlichen Modulabschlüsse bzw. Gleichwertigkeitsbestätigungen vorlägen. Dies könne nur so verstanden werden, dass Gleichwertigkeitsbestätigungen allein für eine Anerkennung genügen könnten. Eine Diplomanerkennung ohne Prüfung sei daher nach der gesetzlichen Ordnung möglich. Die gegenteilige Praxis der Vorinstanz sei rechtswidrig und unsinnig, da damit eine bestens qualifizierte Person mit grosser erfolgreicher Berufspraxis – wie dies er selbst sei – trotz gegebener Gleichwertigkeit der Ausbildungsinhalte noch eine Prüfung ablegen müsste. Für die Sicherung einer genügenden Ausbildung müsse aber massgebend sein, welche Fähigkeiten ein Bewerber habe, und nicht, ob er

eine Prüfung bestanden habe. Beim Modul 1 handle es sich um ein Modul, das den Einstieg erleichtern und einen gewissen Überblick verschaffen wolle. Es richte sich an Studienanfänger, nicht an qualifizierte Berufsleute und Experten. Zudem hätten sich die Ausbildungsinhalte kaum geändert. Er selbst wäre von der Erstinstanz nie als Kursleiter und Prüfungsexperte aufgebeten worden, wenn er nicht über ein aktuelles Fachwissen verfügen würde. Er könne nicht gleichzeitig als Experte genügen und andererseits in den Grundlagenfächern noch eine Prüfung ablegen müssen. Die Vorinstanz gehe auch zu Unrecht davon aus, ein mit einem Modulabschluss gleichwertiger Abschluss dürfe nie älter als drei Jahre sein. Zwar werde in der Wegleitung erwähnt, dass das Modul 1 eine Laufzeit von 3 Jahren habe, doch sei nicht geregelt, was nach Ablauf der Laufzeit passiere. Zudem könne nicht in der Wegleitung eine die Prüfungsordnung einschränkende Regelung erfolgen. Die in der Wegleitung genannte Laufzeitregelung habe, wenn überhaupt, Ordnungscharakter und müsse nicht ausnahmslos befolgt werden.

Die Vorinstanz ist der Auffassung, es müsse nicht eine Gleichwertigkeit zum Modulinhalt, sondern zum Modulabschluss bestehen. Entscheidend dafür, dass dem Beschwerdeführer keine Gleichwertigkeit zum Modulabschluss 1 zugestanden werden könne, sei einerseits, dass im System der Berufsbildung eine (Modul-) Prüfung nie mit Berufspraxis oder einem Kursbesuch gleichwertig sei. Unter Verweis auf das Urteil des BGer 2A.216/2005 vom 5. Dezember 2005 (E.3.2) führt sie aus, es könne niemand aufgrund seiner Berufspraxis oder seines Kursbesuchs von Prüfungen dispensiert werden. Der Kompetenznachweis für das Modul 1 geschehe mittels einer zu bestehenden zweistündigen schriftlichen Prüfung. Der Beschwerdeführer müsse eine Gleichwertigkeit zu dieser Prüfung nachweisen. Am Erfordernis einer Prüfung könnten keine Abstriche gemacht werden, sei doch das prüfungslose Erteilen von Diplomen bzw. Titeln kaum mit dem Berufsbildungsgesetz vereinbar.

Die Erstinstanz führt aus, der Beschwerdeführer habe im Jahr 1985 einen Zertifikatslehrgang Orientierung und Mobilität beim SZB bestanden. Unbestrittenermassen hätten sich die Ausbildungsanforderungen seither verändert. Die Veränderungen beträfen insbesondere die Kurse Sozialversicherung, Rehabilitation und Psychologie. Der Einsatz eines Experten an der Abschlussprüfung setze nicht voraus, dass er sämtliche Grundlagen dieser Ausbildung beherrschen müsse. Überdies sei das Modul 1 ein sehr wichtiges Grundlagenfach, das für die Zulassung zur Abschlussprüfung als Kompetenznachweis logischerweise vorausgesetzt werde, dann aber nicht

mehr geprüft werde. Deshalb müsse ein Experte beispielsweise über keine Kenntnisse im Sozialversicherungsrecht verfügen.

5.1 Die Prüfungsordnung enthält eine Übergangsbestimmung (Ziffer 9.1 Prüfungsordnung) mit folgendem Wortlaut:

„9.11 Wer früher einen Zertifikatslehrgang Low Vision, einen Zertifikatslehrgang Orientierung und Mobilität oder einen Zertifikatslehrgang Lebenspraktische Fähigkeiten des SZB erfolgreich bestanden hat, danach mindestens 3 Jahre als Rehabilitationsfachperson im Sehbehindertenwesen tätig gewesen ist und die nach Ziff. 3.32 erforderlichen Modulabschlüsse bzw. Gleichwertigkeitsbestätigungen nachweist, kann das Diplom nach Ziff. 7.1 erwerben.

9.12 Wer das Diplom nach Ziff. 9.11 erwerben will, hat der QS-Kommission innerhalb von 5 Jahren nach der ersten Durchführung der Abschlussprüfung ein entsprechendes Gesuch zu stellen.“

Die Erstinstanz entscheidet über die Gleichwertigkeit abgeschlossener Prüfungsteile bzw. Module anderer Prüfungen auf Tertiärstufe sowie über die allfällige Dispensation von den entsprechenden Prüfungsteilen der höheren Fachprüfung (vgl. Ziff. 5.22 Prüfungsordnung).

5.2 Das Bundesverwaltungsgericht verfügt an sich gegenüber Vorinstanzen des Bundes über volle Kognition, das heisst mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sondern auch die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG).

In Rechtsprechung und Doktrin ist indessen anerkannt, dass eine Rechtsmittelinstanz, die nach der gesetzlichen Ordnung mit freier Prüfung zu entscheiden hat, ihre Kognition einschränken darf, wenn die Natur der Streit Sache dies sachlich rechtfertigt bzw. gebietet. Das ist regelmässig dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme oder Fachfragen betrifft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist, oder wenn sich Auslegungsfragen stellen, welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als die Rechtsmittelinstanz. Im Rahmen des so genannten "technischen Ermessens" darf der verfügenden Behörde bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen daher ein gewisser Ermessens- und Beur-

teilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Die Rechtsmittelinstanz weicht in derartigen Fällen nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab und stellt im Zweifel nicht ihre eigene Einschätzung an die Stelle der für die kohärente Konkretisierung und Anwendung des Gesetzes primär verantwortlichen Vorinstanz (vgl. BGE 135 II 384 E. 2.2.2, m.H.; Urteil des BVGer B-2091/2014 vom 23. März 2015 E. 4.2, m.H.; YVO HANGARTNER, Richterliche Zurückhaltung in der Überprüfung von Entscheiden von Vorinstanzen, in: Schindler/Sutter [Hrsg.], Akteure der Gerichtsbarkeit, 2007, S. 171 ff.; kritisch dazu BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2008, Art. 49 N. 4 [Fn. 31]).

5.3 Ziffer 9.11 Prüfungsordnung ist insofern klar, als darin sowohl ein altrechtlicher Zertifikatslehrgang und die einschlägigen Modulabschlüsse bzw. Gleichwertigkeitsbestätigungen als auch mindestens 3 Jahre Berufspraxis verlangt werden. Anhaltspunkte dafür, dass eine längere Berufspraxis allfällige fehlende Modulabschlüsse kompensieren könnte, ergeben sich aus dieser Bestimmung nicht.

5.4 Im vorliegenden Fall begründete die Erstinstanz ihren Entscheid, die Ausbildungen des Beschwerdeführers nicht als gleichwertig mit dem Modul 1 zu anerkennen, damit, dass sich der Inhalt von Modul 1 im Vergleich zu den Abschlüssen des Beschwerdeführers erheblich geändert und erweitert habe. Die Veränderungen betrafen insbesondere die Kurse Sozialversicherung (wiederholt veränderte Gesetzgebung), Rehabilitation und Psychologie.

In Anhang II der Wegleitung (Modulidentifikationen) werden in Bezug auf sämtliche Module die Voraussetzungen, Kompetenz, Kompetenznachweise, Niveau, Lernziele, Anerkennung und Laufzeit umschrieben. Für das Modul 1 „Interdisziplinäres Grundlagenwissen“ wird der Kompetenznachweis durch das Ablegen einer schriftlichen Prüfung erbracht (vgl. Wegleitung, S. 13). Die Modulbeschreibung (Stand 30. April 2014) führt für dieses Modul die folgenden Kurse auf:

„Modul 1.1 (Einführung in das Gebiet des Sehbehindertenwesens), SZB-Kurse: 1.1.1: Aspekte verschiedener Fachbereiche im Sehbehindertenwesen (2 Tage); 1.1.2: Sozialversicherungen – Einführung (1/2 Tag)

Modul 1.2 (Medizinische Grundlagen von Seh- und Hörbehinderungen), SZB-Kurse: 1.2.1: Medizinische Grundlagen der Sehbehinderung (2 Tage); 1.2.2:

Medizinische Grundlagen von Hörbehinderungen (1 Tag); 1.2.3 Visuelle und auditive Funktionen und die Entwicklung des Sehens und Hörens (3 Tage)

Modul 1.3 (Licht, Kontraste und Farben im Alltag von sehbehinderten Menschen), SZB-Kurs: 1.3: Licht, Kontraste und Farben im Alltag von sehbehinderten Menschen (3 Tage)

Modul 1.4 (Behinderung, Rehabilitation und psychologische Aspekte), SZB-Kurse: 1.4.1: Psychologische Aspekte einer Sinnesbehinderung (2 Tage); 1.4.2: Grundlagen der Rehabilitation (1/2 Tag).“

Der Beschwerdeführer absolvierte, nachdem er im Jahr 1985 das SZB-Zertifikat im Bereich O+M erworben hatte, verschiedene zusätzliche Weiterbildungskurse. In seinem Bildungsbüchlein sind ab 1989 die folgenden von ihm beim SZB oder anderen Anbietern besuchten Kurse dokumentiert:

- 1989: Lichtkurs (3 Tage); Nach dem Auge das Gehirn, Teil 1 (2 Tage)
- 1990: Nach dem Auge das Gehirn, Teil 2 (2 Tage); Tastbare Medien im Unterricht O+M (3 Tage).
- 1991: O+M mit Sehrestausnützung (2 Tage).
- 1993: Läubig leite (2 Tage); Bewegungspädagogik im Bereich O+M (2 Tage).
- 1995: Sensibilisierung für Low Vision (3 Tage).
- 1996: Sensibilisierung für LPF (3 Tage).
- 1995/96: Weiterbildung für Low Vision. Grundkonzepte der Optik (6 Tage); Weiterbildung für Low Vision. Einführung in die Low Vision-Arbeit (10 Tage); Weiterbildung für Low Vision. Prakt. Arbeiten mit sehbehinderten Personen (5 Tage).
- 1997: Körpersprache in der Arbeit mit sehbehinderten und blinden Menschen (2 Tage); Leiten von Gruppen: Kommunikation, Moderation, Leitungsstile (2 Tage).
- 1998: Fortbildungstagung für Low Vision-Trainer und spez. Augenoptiker – spez. Altersfragen (2 Tage).
- 2000: Beraten, Anleiten, Feedback geben (2 Tage); Aktivierende Methoden in der Erwachsenenbildung (2 Tage); Langstock und Führhund (2 Tage).
- 2001: La locomotion de la personne handicapée visuelle avec un handicap physique associé (2 Tage).
- 2003: Low Vision Vertiefung (2 Tage).
- 2004: Imagerie et représentation mentale dans le processus d'acquisition des techniques d'orientation et mobilité (2 Tage).
- 2005: Act. des connaissances et techniques pour instructeur(trice) en locomotion (2 Tage); Fortbildung O+M (2 Tage); Begreifen lernen (2 Tage).
- 2006: Sensibilisierung über Taubblindheit und Hörsehbehinderung (2 Tage)
- 2009: Die Welt ist Klang (2 Tage).

Wenn die Erstinstanz gestützt auf die im Bildungsbüchlein des Beschwerdeführers dokumentierten Weiterbildungen zum Schluss gekommen ist, dass diese nicht alle für das Modul 1 verlangten Inhalte abdeckten, so ist

dies nachvollziehbar. Die von ihr angeführten Lücken werden vom Beschwerdeführer denn auch gar nicht bestritten.

5.5 Gemäss dem Wortlaut der Übergangsbestimmung ist nicht zwingend erforderlich, dass ein Gesuchsteller, der die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines früheren Lehrgangs beantragt, für jedes der im jeweiligen Vertiefungsgebiet obligatorischen Module einen Modulabschluss gemäss Ziffer 3.32 der Prüfungsordnung absolviert haben muss. Vielmehr reicht auch eine entsprechende Gleichwertigkeitsbestätigung aus, welche ebenfalls von der Erstinstanz ausgestellt wird. Eine derartige Gleichwertigkeitsbestätigung wird von der Erstinstanz allerdings nur dann ausgestellt, wenn ein Gesuchsteller nachweisen kann, dass er im Rahmen seiner Aus- und Weiterbildung dem jeweiligen Modulabschluss äquivalente Lernleistungen erworben hat und nachweisen kann, dass er die Kompetenzen bzw. Lernziele gemäss der jeweiligen Modulbeschreibung erworben hat. Dies muss gegenüber der Erstinstanz umfassend dokumentiert werden (vgl. Ziffer 2.26 der Wegleitung). Ob die äquivalente Lernleistung, deren Gleichwertigkeit beantragt wird, durch eine Prüfung abgeschlossen sein muss, geht aus der Wegleitung nicht eindeutig hervor. Als Beleg für eine alternative bzw. äquivalente Kompetenz- bzw. Lernzielaneignung (Schule, Lehrgang usw.) nennt Ziffer 2.26 der Wegleitung neben Diplomen ausdrücklich auch Schul-/Kursatteste und Ausweise. Dies legt es nahe, dass die Erstinstanz während der in Ziffer 9.12 der Übergangsbestimmungen genannten Frist auch prüfungslos erworbene äquivalente Kompetenzen und Lernziele als gleichwertig anerkennen darf.

Die Frage, ob eine Lernleistung durch eine bestandene Prüfung nachgewiesen werden muss, oder ob bereits ein Ausweis oder Eintrag im Bildungsbüchlein, welche den Kursbesuch attestieren, ausreichen, um eine Lernleistung als gleichwertig zum Modulabschluss bestätigt zu erhalten, kann vorliegend offen bleiben. Dies, weil der Beschwerdeführer schon aufgrund der dargelegten inhaltlichen Lücken mit seinem Vorbringen, die in seinem Bildungsbüchlein dokumentierten Aus- und Weiterbildungen seien zu den in Modul 1 erworbenen Kompetenzen und Lernzielen äquivalent, nicht durchzudringen vermag.

5.6 Aus dem gleichen Grund kann auch offen gelassen werden, ob mit der Vorinstanz davon auszugehen ist, dass die in Frage stehenden Kompetenznachweise – analog zur Gültigkeitsdauer der Modulabschlüsse – zwingend vor weniger als 3 Jahren erworben sein müssen oder nicht.

5.7 Die Erstinstanz entscheidet nicht nur über die Gleichwertigkeit abgeschlossener Prüfungsteile bzw. Module anderer Prüfungen, sondern auch über die allfällige Dispensation von den entsprechenden Prüfungsteilen der höheren Fachprüfung (vgl. Ziff. 5.22 Prüfungsordnung). Die Prüfungsordnung regelt nicht, nach welchen Gesichtspunkten eine derartige Dispensation zu bewilligen ist, so dass der Erstinstanz diesbezüglich ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht, den die Rechtsmittelinstanzen zu respektieren haben. Wenn die Erstinstanz den Beschwerdeführer von der Modulprüfung teilweise dispensiert und lediglich noch ein Prüfungsgespräch von rund einer Stunde verlangt hat, so liegt offensichtlich kein Ermessensmissbrauch zu Ungunsten des Beschwerdeführers vor.

5.8 Die Rüge des Beschwerdeführers, die Erstinstanz habe zu Unrecht verlangt, er müsse für die Grundlagenmodule (Module 1.1.1-1.4.2) noch eine Prüfung in der Form eines Prüfungsgesprächs von rund einer Stunde ablegen, erweist sich somit als unbegründet.

6.

Der Beschwerdeführer beantragt nicht nur, ihm sei diese Modulprüfung zu erlassen, sondern er verlangt, ihm sei das Diplom überhaupt ohne Prüfung zu erteilen. Damit beantragt er implizit auch einen Verzicht auf die von der Erstinstanz verlangte angepasste Abschlussprüfung für das eidgenössische Diplom, die aus einem Fachgespräch von rund einer Stunde bestehen soll.

Die Vorinstanz führt in der Begründung ihres Beschwerdeentscheids zwar aus, es sei eindeutig rechtswidrig, dass die Erstinstanz vom Beschwerdeführer das Ablegen einer modifizierten Abschlussprüfung verlangt habe. Da sie diese Auffassung weder begründete noch daraus Folgen für das Dispositiv zog, ist nicht klar, ob sie die Anordnung einer Abschlussprüfung an sich oder nur die Modifikation der Abschlussprüfung als rechtswidrig erachtete.

Ein Vergleich zwischen der in ihrer Verfügung zum Ausdruck gekommenen Auffassung der Erstinstanz und derjenigen des Beschwerdeführers ergibt, dass die Erstinstanz offenbar davon ausgeht, bei Erfüllung der Voraussetzungen von Ziffer 9.11 Prüfungsordnung erwerbe ein Gesuchsteller lediglich Anspruch auf Zulassung zur Diplomprüfung, während der Beschwerdeführer diese Bestimmung so versteht, dass ein Gesuchsteller in diesem Fall einen direkten Anspruch auf Erteilung des Diploms habe.

6.1 Die Übergangsbestimmung von Ziffer 9.11 Prüfungsordnung lautet:

„Wer früher einen Zertifikatslehrgang Low Vision, einen Zertifikatslehrgang Orientierung und Mobilität oder einen Zertifikatslehrgang Lebenspraktische Fähigkeiten des SZB erfolgreich bestanden, danach mindestens 3 Jahre als Rehabilitationsfachperson im Sehbehindertenwesen tätig gewesen ist und die nach Ziff. 3.32 erforderlichen Modulabschlüsse bzw. Gleichwertigkeitsbestätigungen nachweist, kann das Diplom nach Ziff. 7.1 erwerben.“

Ziffer 7.1 betrifft nicht die Diplomprüfung, sondern die Art der Ausstellung des Diploms und die Berechtigung, den entsprechenden geschützten Titel zu führen.

Dieser Wortlaut, und erst recht die französische und italienische Fassung der Prüfungsordnung mit den Formulierungen „...peuvent obtenir le diplôme...“ bzw. „...può conseguire il diploma..“, drängen die Auslegung auf, dass ein Gesuchsteller, der die genannten Voraussetzungen erfüllt – bzw. der Beschwerdeführer, sobald er die verlangte Modulprüfung abgelegt hat – Anspruch darauf hat, dass ihm das Diplom direkt erteilt wird. Anhaltspunkte dafür, dass er zuerst noch eine Abschlussprüfung absolvieren müsste, ergeben sich aus der Prüfungsordnung nicht.

6.2 Die Erstinstanz beschreibt das Verfahren der Übergangsbestimmung in Ziffer 9.11 der Prüfungsordnung in ihrem Merkblatt „Äquivalenzverfahren“ (Stand 15. Dezember 2011) näher. Gemäss Ziffer 2.4 dieses Merkblatts prüft die Erstinstanz nach Eingang des Gesuchs um Anerkennung des früheren Lehrgangs innerhalb von 6 Monaten die eingereichten Unterlagen. Ziffer 2.5 dieses Merkblatts sieht weiter vor:

„Bei einem positiven Entscheid stellt die QSK beim Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT [heute: SBFI] den Antrag auf Ausstellung des entsprechenden eidgenössischen Diploms.“

Dieses Merkblatt widerspricht somit klar der implizit von der Erstinstanz vertretenen Auslegung, dass ein Gesuchsteller dadurch, dass er die in Ziffer 9.11 der Prüfungsordnung genannten Voraussetzungen erfüllt, nicht das Diplom, sondern nur einen Anspruch auf Zulassung zur Prüfung erwerbe.

6.3 Die Vorinstanz zitierte das Urteil des BGer 2A.216/2005 vom 5. Dezember 2005 (E. 3.2 f.), gemäss welchem eine prüfungsfreie Erteilung von Diplomen allein gestützt auf eine Anerkennung bisheriger Berufspraxis und früherer Abschlüsse nicht möglich sei. In jenem Urteil enthielt das massge-

bliche Prüfungsreglement aber – anders als im vorliegenden Fall die Prüfungsordnung in Ziffer 9.11 – keine Übergangsbestimmung, welche ausdrücklich vorsah, dass bei Erfüllung der darin genannten Voraussetzungen das eidgenössische Diplom erworben werden könne.

6.4 Der angefochtene Beschwerdeentscheid und die Verfügung der Erstinstanz erweisen sich daher insofern als rechtswidrig, als die Erstinstanz für den Erwerb des Diploms nicht nur eine (modifizierte) Modulprüfung, sondern auch noch die Absolvierung einer Abschlussprüfung verlangt hat.

7.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde somit als teilweise begründet, weshalb sie teilweise gutzuheissen ist.

8.

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als teilweise obsiegend. Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen bzw. im Verhältnis des jeweiligen Unterliegens den Parteien aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

9.

Dem Beschwerdeführer ist nach Massgabe seines Obsiegens eine Entschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE), welche der Vorinstanz aufzuerlegen ist (vgl. Art. 64 Abs. 2 VGKE). Da seitens des Beschwerdeführers keine Kostennote eingereicht wurde, setzt das Gericht die Entschädigung ermessensweise und aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 15. Januar 2016 wird teilweise aufgehoben. Die Verfügung der Erstinstanz vom 19. Juni 2014 wird insoweit teilweise aufgehoben, als darin zusätzlich zum Prüfungsgespräch für die Grundlagenmodule

(Module 1.1.1.-1.4.2) auch eine Abschlussprüfung in der Form eines Fachgesprächs angeordnet wird.

Im Kostenpunkt wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen zur Neuregelung der Verfahrenskosten und zum Entscheid über eine allfällige Parteientschädigung für das vorinstanzliche Verfahren.

2.

Dem Beschwerdeführer werden reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Dem Beschwerdeführer wird für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.– zu Lasten der Vorinstanz zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 4849 / trp; Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

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: 13. Februar 2017