



Abteilung II
B-4685/2013

Urteil vom 25. Februar 2014

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Marc Steiner,
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

**Trägerorganisation für die höhere Fachprüfung
für Steuerexperten,**
c/o KV Schweiz, Hans-Huber-Strasse 4,
Postfach 1853, 8027 Zürich,
Erstinstanz.

Gegenstand

Höhere Fachprüfung für Steuerexperten 2012
(Ausschluss von der Abschlussprüfung).

Sachverhalt:

A.

X. _____ (Beschwerdeführer), wohnhaft in [...], absolvierte am 15. und 19. Oktober 2012 in Zürich den mündlichen Teil der höheren Fachprüfung für Steuerexperten. Die Diplomarbeit hatte er im März 2012 verfasst.

B.

Mit Schreiben vom 29. Oktober 2012 teilte ihm die Trägerorganisation für die höhere Fachprüfung für Steuerexperten (Erstinstanz) mit, die Prüfungskommission habe an der Sitzung vom 25. Oktober 2012 beschlossen, ihn gemäss Ziff. 4.3 der aktuellen Prüfungsordnung von der Abschlussprüfung auszuschliessen, was sie wie folgt begründete:

"Zusammen mit dem Prüfungsaufgebot haben wir Ihnen auch das Merkblatt 'Aufgebot mündliche Prüfungen' zugestellt, in dem steht klar:

Alle Kandidatinnen und Kandidaten werden gebeten, am Prüfungsvormittag oder -nachmittag sich entweder um 08:00 Uhr oder 13:00 Uhr in den Warteraum zu begeben. Somit sind alle Kandidaten, die an einem Vormittag geprüft werden, gleichzeitig um 08:00 Uhr im Warteraum. Ebenfalls sind alle Kandidaten, die am Nachmittag geprüft werden, gleichzeitig um 13:00 Uhr im Warteraum.

Sowohl am Montag, den 15. Oktober wie auch am Freitag, den 19. Oktober haben Sie diese klare Weisung – als einziger von 126 Kandidaten – missachtet und sind um mehr als 60 Minuten später im Warteraum erschienen."

C.

Hiergegen gelangte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 2. November 2012 an das damalige Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), seit 1. Januar 2013 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI, Vorinstanz). Am 26. Juli 2013 wies dieses die Beschwerde ab.

D.

Mit Eingabe vom 19. August 2013 focht der Beschwerdeführer den Entscheid des SBFI vom 26. Juli 2013 beim Bundesverwaltungsgericht an. Er stellt folgende Rechtsbegehren:

- "1. Der Beschwerdeentscheid des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI vom 26. Juli 2013 betreffend 'Höhere Fachprüfung für Steuerexperten 2012 (Ausschluss)' und damit auch die 'Verfügung' der Prüfungskommission für die höhere Fachprüfung für Steuerexperten vom 29. Oktober 2012 (bzw. der dieser 'Verfügung' zugrunde liegende, von der genannten Prüfungskommission

am 25. Oktober 2012 beschlossene Ausschluss des Beschwerdeführers von der Prüfung) seien aufzuheben.

2. Die Prüfungskommission für die höhere Fachprüfung für Steuerexperten sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer unverzüglich nach Rechtskraft des die Beschwerde gutheissenden Entscheides die Prüfungsergebnisse schriftlich zu eröffnen bzw. gegebenenfalls das Diplom zuzustellen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanzen."

Neben Verfahrensmängeln rügt der Beschwerdeführer namentlich das Fehlen der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für den Prüfungsausschluss sowie dessen Willkürlichkeit.

E.

Die Erstinstanz liess sich mit Eingabe vom 11. Oktober 2013 vernehmen. Sie hält an ihrem Entscheid vom 25. Oktober 2012 fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Gleiches beantragt die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 15. Oktober 2013.

Auf diese beiden Stellungnahmen replizierte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 28. Oktober 2013. Er hält an den Anträgen seiner Beschwerde vom 19. August 2013 vollumfänglich fest.

Mit Duplik vom 25. November 2013 äusserte sich die Erstinstanz zur Replik des Beschwerdeführers vom 28. Oktober 2013; sie hält an ihrem Entscheid vom 25. Oktober 2012 abermals fest und beantragt weiterhin die Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz reichte innerhalb der ihr gesetzten Frist keine Duplik ein.

F.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit sie für den Entscheid erheblich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gegen den angefochtenen Entscheid ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 31, 32 und 33 Bst. d des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32). Als Adressat des erstinstanzlichen Schreibens vom 29. Oktober 2012 betreffend seinen Prüfungsausschluss und Partei im vorinstanzlichen Verfahren ist der Be-

schwerdeführer zur Beschwerde berechtigt (Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, VwVG, SR 172.021). Form und Frist sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Art. 46 ff. VwVG) sind ebenfalls erfüllt. Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

Nach Art. 49 VwVG können mit der Beschwerde die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b) sowie Unangemessenheit (Bst. c) gerügt werden.

2.1 In formeller Hinsicht beanstandet der Beschwerdeführer, wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren, Folgendes:

- a) Der Entscheid der Prüfungskommission vom 25. Oktober 2012 und / oder ein entsprechender Protokollauszug der fraglichen Sitzung dieser Kommission liege dem Schreiben vom 29. Oktober 2012 nicht bei.
- b) Die Zusammensetzung der entscheidenden Behörde sei nicht mitgeteilt worden.
- c) Es fehlten mithin das Anfechtungsobjekt sowie ordnungsgemässe Angaben zur verfügbaren Behörde.
- d) Der Entscheid sei nicht ordnungsgemäss unterschrieben.
- e) Die Mitteilung vom 29. Oktober 2012 und vermutlich auch der nicht edierte Entscheid vom 25. Oktober 2012 (wobei diese Nichtedition ebenfalls eine Verletzung des rechtlichen Gehörs darstelle) seien nicht rechtsgenügend begründet.
- f) Dem Beschwerdeführer sei das Recht auf eine vorgängige Anhörung bzw. Stellungnahme nicht gewährt worden, womit der für ein korrektes Verfahren wesentliche Grundsatz des rechtlichen Gehörs krass verletzt worden sei.
- g) Sprechend für die geschilderte Häufung von Verfahrensfehlern sei zu guter Letzt die Zustellungsmodalität der Mitteilung vom 29. Oktober 2012. Während der Briefkopf eine Zustellung per "Einschreiben" vorsehe, sei diese per A-Post erfolgt.

Die Vorinstanz habe sich hierzu in Ziff. 3 des angefochtenen Entscheides geäußert. Er anerkenne durchaus, dass es sich bei den Rügen lit. a) - d) sowie g) um heilbare Verfahrensfehler handle und ihm hieraus kein Nach-

teil erwachsen sei. Die Gesamtheit der Verfahrensmängel und -fehler hätte seiner Meinung nach aber – namentlich im Verbund mit den Rügen lit. e) und f) – zwangsläufig zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führen müssen.

Darüber hinaus macht der Beschwerdeführer geltend, am 30. Mai 2013, also nach Abschluss des Schriftenwechsels, habe die Vorinstanz gemäss angefochtenem Entscheid bei der Prüfungskommission ergänzende Unterlagen eingeholt, ohne ihn zu orientieren und ihm das rechtliche Gehör zu gewähren. Er bezieht sich dabei offensichtlich auf Bst. E. des Beschwerdeentscheides, wonach der Schriftenwechsel am 23. April 2013 abgeschlossen wurde und die Prüfungskommission am 30. Mai 2013 auf Nachfrage des SBFI mitteilte, dass der Warteraum 2012 eingeführt worden sei.

2.2 In materieller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer zusammenfassend, dem von der Vorinstanz geschützten Prüfungsausschluss gebreche es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Ein öffentliches Interesse an der Einrichtung eines prüfungsausschlussrelevanten Warteraums (geschweige denn am Ausschluss des Beschwerdeführers von der Prüfung) bestehe nicht. Des Weiteren sei die Anordnung der "Prüfungsquarantäne" unverhältnismässig, womit auch ein Ausschluss infolge verspäteten Einfindens in der "Quarantäne" nicht mehr verhältnismässig bzw. rechtmässig sein könne. Da der Beschwerdeführer vorbehaltlos zu sämtlichen mündlichen Prüfungen zugelassen worden sei und ihm anlässlich seiner beiden Verspätungen allfällige Konsequenzen nie – auch nur ansatzweise – vor Augen geführt worden seien, erweise sich der Ausschluss auch als pure Willkür.

2.3 Demnach rügt der Beschwerdeführer insbesondere eine Verletzung von Art. 5 (Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns), Art. 9 (Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben), Art. 10 Abs. 2 (Recht auf persönliche Freiheit), Art. 29 (allgemeine Verfahrensgarantien) und Art. 36 (Einschränkungen von Grundrechten) der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Somit erhebt er mehrere nach Art. 49 VwVG zulässige Rügen.

3.

Weder gestützt auf die gerügten Verfahrensfehler noch aufgrund seiner materiellrechtlichen Einschätzung des Prüfungsausschlusses beantragt der Beschwerdeführer, selber Jurist und Inhaber des Anwaltspatentes, ei-

ne Rückweisung der Streitsache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz(en). Vielmehr stellt er das Rechtsbegehren, die Prüfungskommission sei anzuweisen, ihm die Prüfungsergebnisse zu eröffnen. Unter diesen Umständen muss nicht entschieden werden, inwiefern die von ihm bereits vor der Vorinstanz geltend gemachten Verfahrensmängel erheblich sind, ob sie gegebenenfalls durch das SBFI geheilt wurden, im vorliegenden Prozess geheilt werden können oder eine Aufhebung des angefochtenen Entscheides gebieten, denn Letzteres ergibt sich ohnehin aus der nachfolgenden materiellrechtlichen Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht. Dieses vertritt im Übrigen die Ansicht, dass eine Rückweisung der Sache einem prozessualen Leerlauf gleichkäme und eine unerwünschte Verlängerung des Verfahrens bewirken würde. Gleiches gilt bezüglich der unten (E. 4 i.V.m. E. 10.5) festgestellten, nicht statthaften Einschränkung der Kognition durch die Vorinstanz, welche den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 29 VwVG) verletzt (vgl. BGE 131 II 271 E. 11.7.1 und 130 II 449 E. 4.1).

4.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht kann Entscheide über die Ergebnisse von Berufsprüfungen grundsätzlich frei überprüfen. Ebenso wie das Bundesgericht (vgl. BGE 131 I 467 E. 3.1, BGE 121 I 225 E. 4b, mit Hinweisen), der Bundesrat (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB 62.62 E. 3, VPB 56.16 E. 2.1) sowie die ehemaligen Rekurs- und Schiedskommissionen des Bundes (vgl. VPB 66.62 E. 4, VPB 64.122 E. 2) auferlegt es sich dabei aber in ständiger Rechtsprechung Zurückhaltung, indem es in Fragen, die seitens der Justizbehörden naturgemäss schwer überprüfbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen der erstinstanzlichen Prüfungsorgane und Experten abweicht.

Der Grund dafür liegt darin, dass der Rechtsmittelbehörde zumeist nicht alle massgebenden Faktoren der Bewertung bekannt sind und es ihr in der Regel nicht möglich ist, sich ein zuverlässiges Bild über die Gesamtheit der Leistungen des Beschwerdeführers sowie der übrigen Kandidaten zu machen. Hinzu kommt, dass Prüfungen Spezialgebiete zum Gegenstand haben, in denen die Rechtsmittelbehörde in der Regel über keine eigenen Fachkenntnisse verfügt. Eine umfassende Überprüfung der Examensbewertung in materieller Hinsicht würde zudem die Gefahr von Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten gegenüber anderen Kandidaten in sich bergen. Die Bewertung von akademischen Leistungen und Fachprüfungen wird aus diesen Gründen von den Rechtsmittelbehörden nur mit

Zurückhaltung überprüft (vgl. BVGE 2010/10 E. 4.1 und 2010/11 E. 4.1, je mit Hinweisen).

Die dargelegte Zurückhaltung gilt jedoch nur für die materielle Bewertung der Prüfungsleistungen. Sind demgegenüber Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften streitig oder werden Verfahrensmängel im Prüfungsablauf gerügt, hat die Rechtsmittelbehörde die erhobenen Einwände umfassend selber zu prüfen (vgl. BVGE 2010/10 E. 4.1 und 2010/11 E. 4.1, je mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-1253/2013 vom 12. September 2013 E. 3, B-1352/2010 vom 12. Dezember 2011 E. 2.1 und B-1353/2010 vom 12. Dezember 2011 E. 2.1).

4.2 Thema der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung bildet vorliegend die Rechtmässigkeit des (nachträglichen) Ausschlusses des Beschwerdeführers vom Examen wegen verspäteten Eintreffens im Warteraum. Streitig sind Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften; zudem werden Verfahrensmängel gerügt. Mithin erstreckt sich die Kontrolle durch die Rechtsmittelinstanz nicht auf eine materielle Bewertung (Benotung) der Examensleistungen, weshalb das Bundesverwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid grundsätzlich frei überprüft.

5.

5.1 Gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10) wird die höhere Berufsbildung unter anderem durch eine eidgenössische Berufsprüfung oder eine eidgenössische höhere Fachprüfung (Bst. a) erworben. Die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt regeln die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel, wobei sie die anschliessenden Bildungsgänge berücksichtigen (Art. 28 Abs. 2 BBG). Entsprechende Vorschriften unterliegen der Genehmigung durch das SBFI (vormals BBT; Art. 28 Abs. 2 BBG).

5.2 Gestützt auf Art. 28 Abs. 2 BBG erliess die Trägerorganisation am 25. November 2009 die "Prüfungsordnung für die höhere Fachprüfung für Steuerexpertinnen und Steuerexperten", welche mit der Genehmigung durch das BBT am 20. Juni 2011 in Kraft trat (Ziff. 9.3 und 10 der Prüfungsordnung). Die erste Abschlussprüfung nach dieser Prüfungsordnung fand 2012 statt (Ziff. 9.22 der Prüfungsordnung).

5.3 Ziff. 4.3 der Prüfungsordnung, auf welche sich der Ausschluss des Beschwerdeführers stützt, lautet folgendermassen:

4.3 Nichtzulassung und Ausschluss

- 4.31 Kandidierende, die bezüglich Zulassungsbedingungen wissentlich falsche Angaben machen, nicht selbst erworbene Modulabschlüsse einreichen oder die Prüfungskommission auf andere Weise zu täuschen versuchen, werden nicht zur Abschlussprüfung zugelassen.
- 4.32 Von der Abschlussprüfung wird ausgeschlossen, wer:
- a) unzulässige Hilfsmittel verwendet;
 - b) die Prüfungsdisziplin grob verletzt;
 - c) die Expertinnen und Experten zu täuschen versucht.
- 4.33 Der Ausschluss von der Prüfung muss von der Prüfungskommission verfügt werden. Bis ein rechtsgültiger Entscheid vorliegt, hat die Kandidatin oder der Kandidat Anspruch darauf, die Abschlussprüfung unter Vorbehalt abzuschliessen.

Nach Ziff. 6.42 lit. d) der Prüfungsordnung gilt die Abschlussprüfung als nicht bestanden, wenn der Kandidat von der Prüfung ausgeschlossen werden muss.

6.

Als Organisation der Arbeitswelt im Sinne von Art. 28 Abs. 2 BBG vollzieht die Erstinstanz eine ihr übertragene öffentlich-rechtliche Aufgabe des Bundes (vgl. auch Art. 1 Abs. 1 und 3 sowie Art. 67 BBG), indem sie eine eidgenössische höhere Fachprüfung durchführt und dazu nähere Vorschriften erlässt. Diese werden vom Bund genehmigt und in Form eines Verweises im Bundesblatt veröffentlicht (Art. 28 Abs. 2 BBG, dritter und vierter Satz). In der Erfüllung ihrer Aufgabe ist die Erstinstanz deshalb an die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV; vgl. YVO HANGARTNER, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. A., Zürich / St. Gallen 2008, Art. 5 N. 3) und an die Grundrechte (Art. 35 Abs. 2 BV) gebunden. Soweit sie dabei (durch ihre Prüfungskommission) verfügt (vgl. Art. 36 Abs. 1 der Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003, Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101; Ziff. 4.33 der Prüfungsordnung), gelangt das VwVG zur Anwendung (Art. 1 Abs. 2 Bst. e VwVG; vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler (Hrsg.): Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Art. 1 N. 23; vgl. BGE 137 II 409 E. 7.4.2).

7.

7.1 Dem Beschwerdeführer wird sein verspätetes Erscheinen im Warteraum vor der mündlichen Prüfung vom 15. Oktober 2012 und vor dem Kurzreferat vom 19. Oktober 2012 zum Vorwurf gemacht. Wie die Erinstanz darlegt, prüfen beim mündlichen Examen zwei Experten während eines halben Tages ("Prüfungsblock") drei Kandidaten 60 Minuten lang. In den Pausen zwischen den einzelnen Prüfungen haben die Experten Gelegenheit, sich provisorisch über die Leistungen der Kandidaten auszutauschen. Am Ende des Prüfungsblocks legen sie die Noten fest, wobei sie jeweils drei Kandidaten miteinander vergleichen können, da in einem Prüfungsblock übereinstimmende Fragen verwendet werden. Auf diese Weise soll eine "Gleichbewertung" der Kandidaten im Sinne des Gleichbehandlungsgebotes erzielt werden. Durch die mehrfache Verwendung derselben Frage- bzw. Problemstellung könne ausserdem der Vorbereitungsaufwand der Experten erheblich reduziert werden. Beim Kurzreferat müssten die Kandidaten innerhalb von 30 Minuten ohne Hilfsmittel einen Vortrag von 15 Minuten Dauer zu einem von drei vorgegebenen Themen ausfertigen und halten. Zwei Experten nähmen pro Halbtage sechs Kurzreferate ab. Dabei sei gegenüber den mündlichen Prüfungen regelmässig ein noch besserer Quervergleich möglich, weil die meisten Kandidaten zu demselben Thema referierten.

Organisatorisch sei bei den mündlichen Prüfungen und beim Kurzreferat zu gewährleisten, dass sich die Kandidaten nicht über die Problemstellungen austauschen könnten. Daher seien die betreffenden Kandidaten entweder nach der Prüfung zurückzuhalten oder vor der Prüfung in einen abgeschotteten Warteraum aufzubieten. Dort finde bereits die erste Identitätskontrolle statt, und die Kandidaten müssten ihre Kommunikationsmittel in ein verschlossenes Couvert legen, welches erst nach der Prüfung wieder geöffnet werden dürfe.

7.2 Mit Schreiben vom 14. September 2012 bot der Prüfungsleiter den Beschwerdeführer zur mündlichen Prüfung vom 15. Oktober 2012 (Expertengespräch im Fach "Steuern allgemein" von 09.30 bis 10.30 Uhr) und zum Kurzreferat vom 19. Oktober 2012 (Vorbereitung von 09.55 bis 10.15 Uhr, Prüfung von 10.30 bis 10.45 Uhr) auf. Das diesem Schreiben beigelegte "Merkblatt Aufgebot Mündliche Prüfung" lautet wie folgt:

"Bitte beachten Sie folgendes:

- Achten Sie genau auf die Anfangszeiten.
- Orientieren Sie sich über den Standort der Prüfungszimmer an der Hinweistafel im Lichthof.

- Begeben Sie sich rechtzeitig direkt vor das Prüfungszimmer und warten Sie, bis Sie von den Experten hereingebeten werden.
- Bringen Sie an die Prüfung einen gültigen Ausweis mit Foto mit und legen Sie ihn unaufgefordert den Experten vor.
- An der mündlichen Prüfung sind keine Hilfsmittel erlaubt.
- Bei Schwierigkeiten melden Sie sich bitte im Prüfungssekretariat (**Zimmer 602a**).
- Für Verpflegung und Aufenthalt steht Ihnen die Mensa zur Verfügung. Bitte beachten Sie die offiziellen Öffnungszeiten.

Warteraum – voraussichtlich Zimmer 620

Alle Kandidatinnen und Kandidaten werden gebeten, am Prüfungsvormittag oder -nachmittag sich entweder um 08:00 Uhr oder 13:00 Uhr in den Warteraum zu begeben. Somit sind alle Kandidaten, die an einem Vormittag geprüft werden, gleichzeitig um 08:00 Uhr im Warteraum. Ebenfalls sind alle Kandidaten, die am Nachmittag geprüft werden, gleichzeitig um 13:00 Uhr im Warteraum.

In diesem Warteraum werden Sie gebeten, Ihr Natel, iPhone, Blackberry usw. in ein für Sie angeschriebenes Couvert zu deponieren. Die Aufsichtsperson, die diesen Warteraum begleitet, wird Sie zur richtigen Zeit aus dem Warteraum "entlassen" damit Sie sich für die Prüfung "Steuern Allgemein" direkt vor das Expertenzimmer begeben können oder dass Sie in den definierten und ebenfalls begleiteten Vorbereitungsraum für das Kurzreferat gehen können. Ihr persönliches Couvert nehmen Sie jeweils mit an die Prüfung und zeigen es den Experten. Nach absolvierter Prüfung werden Sie Ihr Couvert wieder öffnen dürfen. Sie sind gebeten, das Prüfungsareal unverzüglich zu verlassen.

Verpflegung im Warteraum

Im Warteraum werden Sie genügend Verpflegungsmöglichkeiten haben, sei dies Kaffee, Fruchtsaft, Coca-Cola oder Mineralwasser. Ebenfalls stehen Backwaren und Früchte zur freien Verfügung.

[...]"

7.3 Der Beschwerdeführer bringt vor, die Termine für die mündlichen Prüfungen seien in der zweiten Septemberhälfte schriftlich mitgeteilt worden. Nach der Registrierung der Prüfungsdaten habe er die Prüfungsunterlagen beiseitegelegt, weil die Prüfungswoche – zumal angesichts des gedrängten Arbeits- und Sitzungsprogrammes an seinem Arbeitsplatz und der parallel dazu erforderlichen Prüfungsvorbereitungen – noch in relativ weiter Ferne gelegen habe. Das exakte Datum der Zustellung dieser Unterlagen sei ihm nicht mehr Erinnerung; er habe die Unterlagen auch nicht

konserviert. Hierzu habe er nach dem 2. Oktober 2012 auch keinen Anlass mehr gehabt, was sich wie folgt erkläre:

Zunächst sei eine nebenamtliche Richterin eines Gerichts als Co-Examinatorin vorgesehen gewesen, bei welchem er während etwa drei Jahren als Gerichtsschreiber gearbeitet habe. Sie habe deshalb eine Umteilung veranlasst. Hierüber sei er mit E-Mail der Prüfungsleitung vom 2. Oktober 2012 informiert worden. Diesem E-Mail sei als Anhang sein neuer Prüfungsplan beigelegt gewesen. Die frühere Zusendung betreffend die mündliche Prüfung habe für ihn damit ihre Relevanz verloren; er habe sich schlichtweg nicht mehr an dem zuvor zugestellten Prüfungsplan beigelegte ergänzende Merkblätter oder Ähnliches erinnert. Hätte er vielleicht Kontakt zu anderen Kursabsolventen gepflegt, wäre er möglicherweise auf allfällige über die effektiven Prüfungszeiten hinausgehende zeitliche Vorgaben aufmerksam gemacht worden. Diese Beschränkung der Kontakte auf den Kursbesuch erkläre sich unter anderem mit dem Altersunterschied zur Mehrzahl der Kommilitonen sowie der anders gelagerten beruflichen Tätigkeit wie auch mit den vermutlich differierenden Interessen.

7.4 Seiner Schilderung zufolge nutzte der Beschwerdeführer am 15. Oktober 2012 die ihm zur Verfügung stehenden knapp 40 Minuten zwischen der Ankunft am Hauptbahnhof Zürich und dem Prüfungsbeginn, um die 15 - 20 Minuten beanspruchende Strecke zur Kantonsschule Rämibühl, dem Prüfungsort, zu Fuss zurückzulegen und dabei noch einmal richtig durchzuatmen. Nach seinem Eintreffen im Warteraum kurz nach 09.00 Uhr hätten ihn seine Kommilitonen darüber informiert, dass "offiziell" um 08.00 Uhr Besammlung gewesen sei. Er sei freundlich angewiesen worden, sein Natel in einem Couvert zu deponieren. Ansonsten sei er noch auf die Verpflegungsmöglichkeiten und die Zeitungslektüre hingewiesen worden. Kurz darauf habe er sich zum Prüfungszimmer begeben.

Das gleiche Prozedere sei ihm am 19. Oktober 2012 sinnvoll erschienen, da er gemäss Prüfungsprogramm um 09.55 Uhr mit den Vorbereitungen für das Kurzreferat habe beginnen müssen. Er sei um ca. 09.15 Uhr im Warteraum eingetroffen. Nach absolviertem Kurzreferat sei ihm von der Assistentin des Prüfungsleiters beschieden worden, man werde eine Mitteilung an die Prüfungskommission machen müssen. Dies habe er mit der sinngemässen Feststellung zur Kenntnis genommen, dass es sich bei der fraglichen Anordnung betreffend Einfinden im Warteraum wohl höchstens

um eine Ordnungsvorschrift handeln könne, er indessen das fragliche Merkblatt nicht mehr zur Hand habe.

Weder am 15. Oktober 2012 noch am 19. Oktober 2012 sei ihm gegenüber mündlich, geschweige denn schriftlich, irgendein Vorbehalt oder sogar ein Hinweis auf einen drohenden Prüfungsausschluss angebracht worden.

7.5 Die Erstinstanz bzw. ihre Prüfungskommission macht nicht geltend, und es ergibt sich auch nicht aus den Akten, dass der geordnete Ablauf der Prüfungen durch das verspätete Erscheinen des Beschwerdeführers im Warteraum gestört worden wäre oder dass der Beschwerdeführer dadurch einen unrechtmässigen Vorteil erlangt hätte.

8.

Der Beschwerdeführer moniert, dem von der Vorinstanz geschützten Prüfungsausschluss gebreche es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Aus der Mitteilung vom 29. Oktober 2012 gehe nicht hervor, welcher Ausschlussgrund ihm angelastet werde. In Frage komme einzig eine grobe Verletzung der Prüfungsdisziplin gemäss Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung.

8.1 In E. 8.1 ihres Beschwerdeentscheides führte die Vorinstanz aus, gemäss Art. 28 Abs. 2 BBG sei in der Prüfungsordnung das Qualifikationsverfahren zu regeln. Gestützt darauf statuiere die Prüfungsordnung im Abschnitt "Durchführung der Abschlussprüfung" in Ziff. 4.32 lit. b), dass von der Prüfung ausgeschlossen werde, wer die Prüfungsdisziplin grob verletze. Was als grobe Verletzung der Prüfungsdisziplin gelte, sei nirgends näher konkretisiert, womit ein unbestimmter Rechtsbegriff vorliege. Nach konstanter Praxis und Lehre sei bei der Überprüfung der Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen Zurückhaltung zu üben und der Prüfungskommission ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, da diese den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen näher stehe als das SBFI. Das SBFI habe daher erst einzuschreiten, wenn die Auslegung der Prüfungskommission als nicht mehr vertretbar erscheine.

Dem Beschwerdeführer habe klar sein müssen, dass er um 08:00 Uhr im Warteraum habe sein müssen. Da ihm dies im Vorfeld der Prüfung unter Betonung der Wichtigkeit schriftlich mitgeteilt worden sei, sei es für das SBFI einleuchtend, dass die Prüfungskommission das zu späte Erschei-

nen im Warteraum als grobe Verletzung der Prüfungsdisziplin ansehe. Es liege somit eine ausreichende gesetzliche Grundlage vor, um jemanden von der Prüfung auszuschliessen, der sich zu spät im Warteraum einfinde. Daran vermöge der Umstand nichts zu ändern, dass im Merkblatt die Rechtsfolge der Verspätung nicht erwähnt sei, zumal dem Beschwerdeführer habe klar sein müssen, dass ein Verstoss gegen die Vorschriften des Merkblattes Rechtsfolgen nach sich ziehe.

8.2 Zur Begründung seiner Rüge hält der Beschwerdeführer fest, der Ausschluss von einer Prüfung sei die gravierendste disziplinarische (Administrativ-) Massnahme, woraus folge, dass sie nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV verhängt werden dürfe. Vorab bedürfe ein solcher Ausschluss daher einer klar umschriebenen reglementarischen Grundlage. Dies sei bei Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung nicht der Fall. Zumindest bedürfte es hierfür einer ergänzenden, nicht abschliessenden, beispielhaften Nennung von Verhaltensweisen. Abgesehen davon sei angesichts der einschneidenden Wirkung einer solchen Massnahme fraglich, ob eine reglementarische Grundlage genüge oder nicht vielmehr eine entsprechende Grundlage in einer (Bundes-) Verordnung zu postulieren sei. Unabhängig vom Bestehen einer hinreichenden reglementarischen Grundlage im erwähnten Sinne müssten organisatorische Vorkehren, deren Nichtbeachtung zu einem Prüfungsausschluss führe, zwingend mit einer entsprechenden schriftlichen Androhung verbunden sein.

Die Argumentation der Vorinstanz bezeichnet der Beschwerdeführer als schlichtweg nicht nachvollziehbar. Sie heisse nichts anderes, als dass deren subjektive Sicht ("einleuchtend") betreffend die subjektive Beurteilung eines Sachverhaltes durch die Prüfungskommission ("ansieht") eine ausreichende gesetzliche Grundlage darstelle. Weiter gibt er zu bedenken: "Welche Rolle könnten 'örtliche, technische oder persönliche Verhältnisse' (denen die Prüfungskommission näher stehen könnte als die Vorinstanz) bei der Beurteilung der Frage spielen, ob für den Ausschluss von einer Prüfung eine hinreichende gesetzliche Grundlage besteht und/oder der Ausschluss gehörig angedroht wurde?" Vorliegend komme hinzu, dass der Warteraum gemäss den vorinstanzlichen Erhebungen auf die Prüfungen 2012 neu eingeführt worden sei. Eine Praxis, die sich auf bessere Kenntnis der örtlichen, technischen oder persönlichen Verhältnisse stütze und allenfalls als Massstab hätte dienen und von der Vorinstanz verteidigt werden können (wobei damit nichts über die Rechtmässigkeit dieser allfälligen Verteidigung gesagt wäre), bestehe offenkundig nicht.

8.3 Beim Ausschluss von der Prüfung wegen "grober Verletzung der Prüfungsdisziplin" gemäss Ziff. 4.32 f. der Prüfungsordnung handelt es sich um eine administrative Massnahme disziplinarischen Charakters. Primär soll mit ihr spezial- und generalpräventiv ein geordneter Prüfungsablauf sichergestellt werden; sekundär kommt ihr auch eine repressive Funktion zu (vgl. ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, N. 1192; BERNHARD WALDMANN, Das Disziplinarwesen, in: Isabelle Häner / Bernhard Waldmann (Hrsg.): Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht, Zürich 2010, S. 97, 104 und 121). Vorliegend sanktioniert sie die dem Beschwerdeführer zur Last gelegte teilweise Nichtbeachtung einer organisatorischen Vorkehr in Gestalt eines die Kandidaten der mündlichen Examen abschottenden Warteraums. BBG und BBV erwähnen weder die Sanktion noch eine entsprechende Verhaltenspflicht oder -obliegenheit.

9.

Beschwerdeführer und SBFI beurteilen den Prüfungsausschluss als Grundrechtseinschränkung nach Art. 36 BV. Im angefochtenen Entscheid hielt die Vorinstanz fest, der Prüfungsausschluss könne als Einschränkung der in Art. 27 Abs. 2 BV verankerten Berufsfreiheit angesehen werden. Inwiefern eine solche Grundrechtseinschränkung vorliegt, kann jedoch offengelassen werden, da sich die im Folgenden zu prüfende Frage, ob die strittige Massnahme auf einer ausreichend bestimmten Rechtsgrundlage beruht, schon unter dem Blickwinkel eines möglichen Verstosses gegen Art. 5 BV stellt (vgl. etwa GIOVANNI BIAGGINI, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 5 N. 4, sowie WALDMANN, S. 95 ff., 113; vgl. BGE 134 I 153 E. 4.1 f.) und sich Art. 36 Abs. 1 BV in der Sache mit dem allgemeinen Legalitätsprinzip des Art. 5 Abs. 1 BV deckt (PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 19 N. 42).

10.

10.1 Gemäss Art. 5 Abs. 1 BV ist das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns. Art. 5 Abs. 1 BV statuiert den Vorbehalt und den Vorrang des Rechtssatzes. Ersterer verlangt insbesondere, dass sich behördliche Akte auf eine hinreichend bestimmte generell-abstrakte Norm stützen, letzterer, dass sich rechtsanwendende Organe an das geltende Recht halten und rechtsetzende die Normenhierarchie beachten. Durch den Vorbehalt des Rechtssatzes sollen die Rechtssicherheit im Sinne der Vorhersehbarkeit sowie die Rechtsgleichheit verwirklicht werden (vgl.

BGE 131 II 13 E. 6.3 ff.; BIAGGINI, Art. 5 N. 8; HANGARTNER, Art. 5 N. 2 ff.). Neben der Frage nach der gebotenen Normstufe (vgl. Art. 36 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 BV) stellt sich namentlich diejenige nach der erforderlichen Normdichte (Normbestimmtheit).

Die erwähnten Prinzipien gelten selbstredend auch für disziplinarische Massnahmen (vgl. HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 1202). Sie erstrecken sich sowohl auf die Verhaltenspflicht, zu deren Durchsetzung die Disziplinarmassnahme dient, als auch auf diese selbst (vgl. THOMAS FLEINER-GERSTER, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. A., Zürich 1980, N. 28/36).

10.2 Der Beschwerdeführer wirft die Frage auf, ob der Ausschluss von der Prüfung statt einer reglementarischen einer Verordnungsgrundlage bedürfte (Frage der Normstufe). Art. 28 Abs. 2 BBG delegiert namentlich die Regelung des Qualifikationsverfahrens sowie der Ausweise direkt an die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt, welche für das Angebot und die Durchführung der eidgenössischen höheren Fachprüfung eine Trägerschaft bilden (Art. 24 Abs. 2 BBV). Insofern bleibt kein Raum für Ausführungsbestimmungen des Bundesrates (Art. 65 Abs. 1 BBG). Nach Art. 190 BV sind Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörden massgebend, weshalb das Bundesverwaltungsgericht die Delegationsnorm von Art. 28 Abs. 2 BBG zu beachten hat.

10.3 Art. 5 Abs. 1 BV beinhaltet das Bestimmtheitsgebot, ein Element des Rechtssatzvorbehaltes. Je wichtiger das Staatshandeln ist und je stärker es auf das Individuum einwirkt, desto klarer müssen grundsätzlich die massgebenden Vorschriften sein (HANGARTNER, Art. 5 N. 11). Im Sinne eines rechtsstaatlichen Minimums müssen Normen, gleich welcher Stufe, so präzise formuliert werden, dass die Adressaten ihr Verhalten danach richten und dessen Folgen mit einem den Umständen entsprechenden Mass an Gewissheit erkennen können (vgl. BVGE 2011/32 E. 4.3 und E. 11.3 sowie die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4038/2010 vom 29. September 2010 E. 9 und B-1092/2009 vom 5. Januar 2010 E. 5.2, je mit Hinweisen; BIAGGINI, Art. 5 N. 8 und 10 sowie Art. 36 N. 11 f.; TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, § 19 N. 19 ff.). Laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung lässt sich der Grad der erforderlichen Bestimmtheit nicht abstrakt festlegen; er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, der Komplexität und Vorhersehbarkeit der Entscheidung im Einzelfall, den Normadressaten sowie der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte ab (BGE 131 II 13 E. 6.5.1 mit Hinweisen).

auf frühere Entscheide des Bundesgerichts; vgl. BENJAMIN SCHINDLER, Verwaltungsermessen, Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich / St. Gallen 2010, N. 393 ff.).

Bei sog. besonderen Rechtsverhältnissen lässt die Praxis bisweilen eine geringere Normbestimmtheit zu (vgl. HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 1202, für Disziplinar massnahmen). So erwog das Bundesgericht, im schulischen Disziplinarrecht müsse die gesetzliche Regelung – abgesehen von der Begründung des Sonderstatusverhältnisses – nicht bis ins letzte Detail gehen, sondern dürfe der Natur des Rechtsverhältnisses entsprechend weit gefasst sein (BGE 129 I 12 E. 8.5). Besondere Rechtsverhältnisse zeichnen sich durch eine dreifache Eingliederung in die staatliche Sphäre aus: eine personale, eine räumliche und eine bürokratisch-hierarchische. Die *personale* umfasst einerseits die gegenüber der allgemeinen staatsbürgerlichen Einbindung gesteigerte Inpflichtnahme des Individuums (z.B. in Form der Treuepflichten öffentlich Bediensteter, der Verhaltensregeln für Armeeangehörige und der disziplinarischen Regeln für Schüler), andererseits die Schutz- und Fürsorgepflicht des Staates, dessen Aufgabe darin besteht, die aus der Inpflichtnahme resultierenden Freiheitseinbussen zu kompensieren. Eine für das Sonderstatusverhältnis charakteristische *räumliche* Eingliederung entsteht, wenn sich das betroffene Individuum rechtsverhältnisbedingt während einer gewissen Zeitspanne in den Räumen des Staates (z.B. in einer Gefängniszelle, einem Spitalzimmer oder einem Verwaltungsgebäude) aufhalten und diesem dabei die Schutz- und Kontrollmacht über wesentliche seiner Rechtsgüter überantworten muss (zum Ganzen: TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, § 43 N. 25 ff. und BVGE 2011/57 E. 3.2.3).

Herabgesetzte Anforderungen an die Normbestimmtheit (und die Normstufe) gelten nur für Rechtsbeschränkungen, die sich in voraussehbarer Weise aus dem Zweck des konkreten Rechtsverhältnisses ableiten lassen und die zudem nicht schwer wiegen (TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, § 43 N. 31 mit Hinweisen). Auch im Sonderstatusverhältnis müssen die Rechte und Pflichten jedenfalls in den Grundzügen im Gesetz selber festgelegt werden (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 486).

Der Beschwerdeführer unterlag zwar der disziplinarischen, in Ziff. 4.32 der Prüfungsordnung verankerten Ausschlussgewalt der Prüfungskommission. Anders als beispielsweise Schüler, Studenten oder Anstaltsinsassen war er jedoch nicht über einen längeren Zeitraum hinweg in eine bürokratisch-hierarchische, zur staatlichen Sphäre gehörende Struktur

eingegliedert. Ebenso wenig musste er dem Staat die Schutz- und Kontrollmacht über wesentliche seiner Rechtsgüter anheimstellen. Mithin fehlt es an der für ein besonderes Rechtsverhältnis zur Trägerorganisation oder zur Prüfungskommission erforderlichen Intensität der Einbindung des Beschwerdeführers in die staatliche Sphäre. Im hier zu beurteilenden Fall verbietet es sich daher namentlich unter dem Blickwinkel der Rechtsfigur "Sonderstatusverhältnis", die Anforderungen an die Normbestimmtheit herabzusetzen. Ohnedies ist materiell kein Grund ersichtlich, das Bestimmtheitsgebot vorliegend aufzuweichen.

10.4 In ihrem Schreiben vom 29. Oktober 2012 an den Beschwerdeführer bezog sich die Prüfungskommission auf Ziff. 4.3 der Prüfungsordnung, erwähnte aber nicht, gestützt auf welchen der drei in Ziff. 4.32 genannten Tatbestände sie ihn von der Prüfung ausschloss. Erst in ihrer Stellungnahme vom 20. Dezember 2012 zu Händen des SBFI sprach sie von einer groben Verletzung der Prüfungsdisziplin und verwies auf ihr Protokoll vom 25. Oktober 2012, wo unter Ziff. 6 explizit festgehalten wird, der Beschwerdeführer habe "gemäss Ziff. 4.32 lit. b) die Prüfungsdisziplin grob verletzt". Nachfolgend wird daher untersucht, ob Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung dem Bestimmtheitsgebot genügt.

10.5 Den Tatbestand der groben Verletzung der Prüfungsdisziplin qualifizierte die Vorinstanz als unbestimmten Rechtsbegriff, worauf sie ihre Überprüfungsbefugnis nur zurückhaltend ausübte, was der Beschwerdeführer als widerrechtliche Kognitionsbeschränkung und damit als formelle Rechtsverweigerung taxiert. Die Vorinstanz stellte demnach zwar fest, dass Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung unbestimmt formuliert ist. Sie klärte jedoch nicht ab, ob dies dem Bestimmtheitsgebot von Art. 5 Abs. 1 BV zuwiderläuft. Hierbei handelt es sich freilich um eine Frage der Auslegung von Rechtsnormen, welche, anders als etwa die Bewertung von Examensleistungen, keine Zurückhaltung in der Prüfung durch höhere Instanzen erheischt (vgl. oben E. 4). Für die Beurteilung, ob Ziff. 4.32 lit. b), eine reglementarische Vorschrift, im Einklang mit Art. 5 Abs. 1 BV steht und eine genügende Rechtsgrundlage für den Ausschluss des Beschwerdeführers bildet, spielt die besondere Nähe zu "den örtlichen, technischen oder persönlichen Verhältnissen" keine Rolle. Analoges gilt für die Frage, ob das verspätete Erscheinen im Warteraum eine grobe Verletzung der Prüfungsdisziplin darstellt. Ihre Beantwortung bedarf nicht des besonderen Fachwissens einer Prüfungskommission (vgl. BGE 135 II 384 E. 2.2.2), und mit Blick auf die einschneidende Sanktion des Ausschlusses vom Examen verbietet sich vorab unter dem Gesichtspunkt der

Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) eine weitgehend einzelfallorientierte Betrachtungsweise anhand individueller Verhältnisse.

10.6 Gemäss Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung wird von der Abschlussprüfung ausgeschlossen, "wer die Prüfungsdisziplin grob verletzt". Weder in der Prüfungsordnung selbst noch in ihr über- oder untergeordneten Normen wird näher ausgeführt, welche Verhaltensweisen unter diesen Tatbestand fallen (können). Auch eine entsprechende (konstante) Praxis der Erstinstanz, namentlich betreffend das verspätete Erscheinen in einem Warteraum, ist nicht bekannt oder aktenkundig. Nirgends finden sich Anhaltspunkte dafür, was unter "Prüfungsdisziplin" zu verstehen ist, in welchen Fällen sie als verletzt gilt und wann eine solche Verletzung noch als leicht, ab wann sie hingegen als "grob" gewertet wird. Wohl lassen sich verschiedene Verhaltensweisen unter Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung subsumieren, und die Prüfungskommission bedarf einer gewissen Flexibilität, um allerlei unziemliches Benehmen sanktionieren zu können. Auf der anderen Seite dürfte es nicht schwerfallen, einige verpönte Verhaltensweisen mindestens beispielshalber explizit in der Prüfungsordnung festzuschreiben und damit dem Tatbestand präzisere Konturen zu verleihen. Ein entsprechendes Bedürfnis besteht umso mehr, als mit dem Ausschluss die gravierendste Sanktion angedroht wird.

Verspätet erschien der Beschwerdeführer zwar im Warteraum, nicht jedoch an den mündlichen Prüfungen selbst. Der Wortlaut von Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung legt nun aber nicht ohne Weiteres den Schluss nahe, es würden auch Verhaltensweisen sanktioniert, welche sich im Vorfeld der Prüfung abspielen, in einem Zeitraum sogar, der denjenigen der mündlichen Prüfung um ein Mehrfaches übersteigen kann. Mangels eines Hinweises auf den Warteraum wird der Begriff der *Prüfungsdisziplin* stark strapaziert, zumal es sich bei der räumlichen Abschottung der Kandidaten nicht um eine bei mündlichen Prüfungen ohnehin übliche Einrichtung handelt.

Ob der Warteraum eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) bedeutet und ob gegebenenfalls die Anforderungen von Art. 36 BV, insbesondere diejenigen an die Normstufe, erfüllt sind, kann vor diesem Hintergrund offengelassen werden.

10.7 Der Warteraum wird in keiner hier anwendbaren Rechtsnorm erwähnt. Allein im "Merkblatt Aufgebot Mündliche Prüfung", welches mit dem Schreiben des Prüfungsleiters vom 14. September 2012 verschickt

wurde, finden sich Ausführungen darüber (zitiert oben in E. 7.2). Sie enthalten allerdings keinerlei Hinweis auf mögliche disziplinarische Konsequenzen bei verspätetem Eintreffen im Warteraum, geschweige denn auf Ziff. 4.3, insbesondere Ziff. 4.32 lit. b), der Prüfungsordnung. Abgesehen davon erweckt die Formulierung, wonach alle Kandidatinnen und Kandidaten "gebeten" wurden, sich um 08.00 Uhr oder um 13.00 Uhr in den Warteraum zu begeben, nicht gerade den Eindruck, das unter Umständen sehr frühzeitige Erscheinen vor der Prüfung sei obligatorisch und eine all-fällige Verspätung werde als grobe Verletzung der Prüfungsdisziplin mit einem Ausschluss von der Prüfung geahndet. Nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) darf ein Prüfungskandidat in der Situation des Beschwerdeführers aber erwarten, dass ein derartiger Ausschluss etwa im Merkblatt explizit angedroht würde, gerade wenn dieses den Warteraum schon so detailliert darstellt.

Es wäre im Übrigen ein Leichtes gewesen, wenigstens im Merkblatt auf die Funktion des Warteraums hinzuweisen und disziplinarische Massnahmen für verspätetes Eintreffen in Aussicht zu stellen. Eine solche Androhung erfolgte aber nicht einmal, als der Beschwerdeführer am 15. Oktober 2012 kurz nach 09.00 Uhr statt schon um 08.00 Uhr im Warteraum erschien. Mit anderen Worten wurde die offen formulierte Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung auch auf tieferer Stufe nie konkretisiert, bevor der Ausschluss des Beschwerdeführers verfügt wurde.

In der Lehre wird zwar die Auffassung vertreten, disziplinarische Massnahmen müssten nicht angedroht werden (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, N. 1150, 1207). Ob dem so ist, kann hier dahingestellt bleiben. Mit der Formulierung des Merkblattes wird allerdings, auch wegen des Fehlens eines Hinweises auf einen möglichen Ausschluss von der Prüfung oder zumindest auf die Sanktionsnorm, eher suggeriert, dass jedenfalls mit einem Ausschluss von der Prüfung nicht gerechnet werden muss.

10.8 Unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebotes lässt sich daher festhalten, dass keine ausreichende Rechtsgrundlage besteht, um den Beschwerdeführer wegen seines verspäteten Erscheinens im Warteraum von der Prüfung auszuschliessen. Ziff. 4.32 lit. b) der Prüfungsordnung weist einen offen formulierten Tatbestand auf, welcher dem Erfordernis der Vorhersehbarkeit eines solchen Ausschlusses nicht genügt, zumal aus der Perspektive des Beschwerdeführers auch sonst keine Hinweise vorlagen, die ihn hätten veranlassen müssen, die disziplinarische Massnahme als Konsequenz seines Verhaltens vorherzusehen. An-

gesichts dessen erübrigen sich Erwägungen zur Frage nach der adäquaten *Normstufe* einer entsprechenden Regelung.

11.

Vor diesem Hintergrund braucht namentlich die Verhältnismässigkeit der gegen den Beschwerdeführer verhängten Massnahme im konkreten Fall nicht geprüft zu werden (Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. BGE 129 I 12 E. 9.1 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-582/2012 vom 25. Oktober 2012 E. 6.1).

12.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der angefochtene Beschwerdeentscheid des SBFI vom 26. Juli 2013 sowie der erstinstanzliche Ausschluss des Beschwerdeführers von der höheren Fachprüfung für Steuerexperten vom 29. Oktober 2012 wegen Verletzung von Bundesrecht im Sinne von Art. 49 Bst. a VwVG aufzuheben sind. Die Erstinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer das Ergebnis seiner Steuerexpertenprüfung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils unverzüglich zu eröffnen.

13.

Abschliessend ist noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung zu befinden.

13.1 Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglementes über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, VGKE, SR 173.320.2). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Im vorliegenden Fall obsiegt der Beschwerdeführer, während die Vorinstanz und die Erstinstanz unterliegen. Daher sind keine Verfahrenskosten zu erheben; der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

13.2 Der Beschwerdeführer bringt vor, er sei patentierter Anwalt. Auf jeden Fall sei ihm eine angemessene Umtriebsentschädigung zu Lasten der Vorinstanzen auszurichten. Auch wenn er sich selber vertrete, rechtfertige sich allerdings eine reguläre Parteientschädigung. Es könne keinen Unterschied machen, ob ein Rechtsanwalt eine Eingabe in eigener Sache eigenhändig unterschreibe oder durch einen Rechtsanwaltskollegen unterzeichnen bzw. von diesem einreichen lasse, so die gerichtsnotorische Praxis von in eigener Sache prozessierenden Anwälten. Er bean-

tragt, die Vorinstanzen seien zu verpflichten, die allfällige Parteientschädigung samt angemessener Umtriebsentschädigung einer näher bezeichneten karitativen Institution zukommen zu lassen. Ihm sei eine entsprechende Bestätigung zuzustellen, damit er die Spende steuerlich zum Abzug bringen könne.

Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Gemäss Art. 8 Abs. 1 VGKE umfasst die Parteientschädigung die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei. Der in eigener Sache handelnde Anwalt kann nach der Praxis nur ausnahmsweise, bei Vorliegen spezieller Verhältnisse, eine Parteientschädigung beanspruchen (ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. A., Basel 2013, N. 4.77 mit Hinweisen; MICHAEL BEUSCH, in: Auer / Müller / Schindler, Art. 64 N. 14 mit Hinweisen). Laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen dafür kumulativ folgende Voraussetzungen gegeben sein: eine komplexe Sache mit hohem Streitwert, hoher Arbeitsaufwand sowie ein vernünftiges Verhältnis zwischen diesem und dem Ergebnis der Interessenwahrung (BGE 129 V 113 E. 4.1 mit Hinweisen). Wie das Bundesgericht in seinem Urteil 2C_350/2011 vom 17. Oktober 2011 (E. 3.4 mit Hinweis) ausführte, kann seine Rechtsprechung zu Art. 68 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) analog auf das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht Anwendung finden, wobei sich der Anspruch auf die unter dem Titel der weiteren durch den Rechtsstreit verursachten Kosten beschränke. Da die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde aber nicht konkret darlege, in welchem Umfang ihr ein ausserordentlicher Aufwand entstanden sei – allein auf Grund des Streitwertes und eines doppelten Schriftenwechsels sei dieser noch nicht zumindest glaubhaft gemacht – habe ihr unter diesem Titel keine Entschädigung zugesprochen werden müssen.

Als weitere notwendige Auslagen der Partei (neben den Kosten der Vertretung) nennt Art. 13 VGKE einerseits Spesen für Reisen, Essen, Übernachtung und Kopien (Bst. a i.V.m. Art. 11 VGKE), soweit sie Fr. 100.– übersteigen, andererseits den Verdienstausschlag der Partei, soweit er einen Tagesverdienst übersteigt und die Partei in bescheidenen finanziellen Verhältnissen lebt (Bst. b). MOSER / BEUSCH / KNEUBÜHLER (N. 4.78) halten diesbezüglich fest, es sei nicht einzusehen, weshalb Anwältinnen und

berufsmässige Vertreter beim Prozessieren in eigener Sache anders behandelt werden sollten als andere Berufsgruppen.

Vorliegend wurde weder (konkret) dargelegt, noch bestehen Hinweise dafür, dass dem Beschwerdeführer ausserordentlicher Aufwand im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entstanden wäre, dass er mehr als Fr. 100.– an Spesen ausgegeben oder einen Verdienstaufschlag, welcher einen Tagesverdienst übersteigt, erlitten hätte. Eine Parteientschädigung ist ihm daher nicht zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Beschwerdeentscheid des SBFJ vom 26. Juli 2013 und der erstinstanzliche Ausschluss des Beschwerdeführers von der höheren Fachprüfung für Steuerexperten vom 29. Oktober 2012 werden aufgehoben. Die Erstinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils das Ergebnis seiner Steuerexpertenprüfung ohne Verzug schriftlich zu eröffnen.

2.

Verfahrenskosten werden keine erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer;
- die Vorinstanz;
- die Erstinstanz.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Maria Amgwerd

Urs Küpfer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 5. März 2014