Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-6160/2008
{T 0/2}

Urteil vom 14. Mai 2009

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement des Innern EDI,
Inselgasse 1, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Betreuungszulage.

Sachverhalt:

A.
A._____ ist seit dem 1. April 2002 als B._____ beim Bundesamt C._____ angestellt. Am 17. November 2002 wurde seine Tochter E._____ geboren, am 20. Juni 2007 sein Sohn D._____; in der Folge richtete sein Arbeitgeber ab Dezember 2002 bzw. Juli 2007 je eine Betreuungszulage für seine beiden Kinder aus. Mit Schreiben vom 13. September 2007 gelangte A._____ an das Bundesamt C._____ und ersuchte rückwirkend auch für die Geburtsmonate seiner beiden Kinder um die Ausrichtung einer Betreuungszulage (November 2002 für E._____ bzw. Juni 2007 für D._____).

B.
Mit Verfügung vom 12. Oktober 2007 wies das Bundesamt C._____ das Gesuch von A._____ ab. Zur Begründung führte es aus, der Anspruch auf eine Betreuungszulage habe gemäss dem alten Personalrecht am ersten Tag des auf die Geburt folgenden Monats begonnen. Das neue Personalrecht regle diese Frage nicht mehr ausdrücklich, wobei aber die bisherige, unter altem Recht geltende Praxis der Bundesverwaltung weitergeführt werde.

C.
Die von A._____ dagegen erhobene Beschwerde vom 9. November 2007 wurde vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) mit Entscheid vom 1. September 2008 abgewiesen. Unter dem alten Personalrecht sei eine Geburts-, eine Kinder- sowie eine Familienzulage ausgerichtet worden, wobei die Auszahlung der beiden Letztgenannten von Gesetzes wegen ab dem auf die Geburt folgenden Monat erfolgt sei. Anders im neuen Bundespersonalgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen: Darin sei die Geburtszulage ersatzlos gestrichen worden und der Beginn der ersten Auszahlung der neu geschaffenen Betreuungszulage nicht mehr explizit geregelt. Dennoch ergebe sich aus den Erläuterungen zur neuen Bundespersonalverordnung, dass die Auszahlungsbedingungen für die Betreuungszulage im Vergleich zur bisherigen Praxis nicht geändert werden sollten. A._____ könne auch aus dem Umstand, dass diverse kantonale Erlasse eine Kinderzulage ab dem Geburtsmonat vorsähen, nichts zu seinen Gunsten ableiten, sei es aufgrund der kantonalen Gesetzgebungsautonomie doch ohne weiteres möglich, dass die Kantone untereinander oder gegenüber dem Bund den gleichen Sachverhalt rechtlich unterschiedlich be-

urteilten. Auch das neue Familienzulagengesetz, gemäss welchem eine Familienzulage ab dem Geburtsmonat auszurichten sei, sei – da noch nicht in Kraft – auf vorliegendes Verfahren nicht anwendbar.

D.

Mit Eingabe vom 25. September 2008 führt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin beantragt er, die Beschwerde sei gutzuheissen, die Verfügung des Bundesamtes C._____ vom 12. Oktober 2007 sowie der Beschwerdeentscheid des EDI (nachfolgend: Vorinstanz) vom 1. September 2008 aufzuheben und das Bundesamt C._____ zu verpflichten, für die Geburtsmonate seiner beiden Kinder je eine Betreuungszulage samt Zins ab deren jeweiligen Fälligkeitsdatum auszurichten. Zur Begründung führt er aus, dass der Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage gesetzlich nicht (mehr) geregelt sei. Die Auslegung der einschlägigen Gesetzesbestimmung ergebe, dass kein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vorliege, sondern von einer durch den Richter auszufüllenden echten Lücke auszugehen sei. Weder die Botschaft zum neuen Bundespersonalgesetz noch die weiteren Gesetzesmaterialien würden sich zum Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs äussern. Unter dem alten Personalrecht seien die Geburtszulage im Geburtsmonat des Kindes und die Kinder- und Familienzulagen ab dem Folgemonat ausgerichtet worden. Würden nun diese Zulagen – wie dies unter dem neuen Personalrecht geschehen sei – zu einer einheitlichen Betreuungszulage zusammengeführt, so sei naheliegend, dass diese ab dem Geburtsmonat geschuldet sei. Der Verweis des Bundesamtes C._____ und der Vorinstanz auf die Erläuterungen zur neuen Bundespersonalverordnung sei untauglich, fände sich doch in diesen einzig die Aussage, dass sich hinsichtlich der Voraussetzungen für den Bezug einer Betreuungszulage im Vergleich zum alten Personalrecht nichts geändert habe. Bei der Entstehung des Anspruches handle es sich jedoch nicht um eine solche Voraussetzung, sondern vielmehr um eine blosse Auszahlungsmodalität. Alle Kantone (mit Ausnahme des Kantons Genf) sähen von Gesetzes wegen vor, dass die Kinder- bzw. die Familienzulagen vom ersten Tag des Geburtsmonates des Kindes an zu bezahlen seien. Gleiches gelte auch für das auf Bundesebene neu in Kraft tretende Familienzulagengesetz. Unter diesen Umständen könne die Lückenfüllung durch den Richter nicht anders erfolgen, als dass auch die Betreuungszulage des Bundes bereits ab dem Geburtsmonat zu entrichten sei. Dies sei auch mit Sinn und Zweck der Betreuungszulage verein-

bar: Deren Aufgabe sei es, die finanziellen Folgen der Geburt und der Erziehung eines Kindes abzumildern. Da bereits im Geburtsmonat Kosten anfielen, sei die Betreuungszulage auch bereits ab diesem Zeitpunkt geschuldet.

E.
In ihrer Vernehmlassung vom 27. Oktober 2008 hält die Vorinstanz an ihrem Entscheid vom 1. September 2008 fest. Ergänzend führt sie aus, im neuen Personalrecht seien – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nur die Kinder- und die Familienzulage zu einer Betreuungszulage zusammengeführt worden, während die Geburtszulage ersatzlos gestrichen worden sei. Die Betreuungszulage sei daher auch nicht ab dem Geburtsmonat geschuldet.

F.
Der Beschwerdeführer macht in seiner Replik vom 25. November 2008 geltend, unter dem alten Personalrecht seien im Geburtsmonat die Kinder- und Familienzulagen nicht ausgerichtet worden, weil in diesem Monat bereits eine höhere Geburtszulage fällig war. Es sei unerheblich, ob unter dem neuen Personalrecht die Geburtszulage weggefallen oder diese ins neue System der Betreuungszulage überführt worden sei. Tatsache bleibe, dass die neue Betreuungszulage nach wie vor der finanziellen Entlastung von Familien diene. Sei somit keine Geburtszulage mehr fällig, müsse die Kinder-, Familien- oder Betreuungszulage ab dem Geburtsmonat ausbezahlt werden, da bereits vor und mit der Geburt des Kindes Auslagen anfielen.

G.
Die Vorinstanz verzichtete in der Folge auf die Einreichung einer Duplik.

H.
Auf die weiteren Ausführungen in den Eingaben wird – soweit entscheiderheblich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat. Im vorliegend zur Beurteilung stehenden Bereich des Bundespersonalrechts besteht keine derartige Ausnahme. Das EDI ist zudem eine Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG, weshalb die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht zulässig ist.

2.
Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als vom angefochtenen Entscheid direkt Betroffener, der vor der Vorinstanz mit seinen Begehren nicht durchgedrungen ist, ist der Beschwerdeführer zur Beschwerde legitimiert.

3.
Auf die im Übrigen form- und fristgerecht (Art. 50 und 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

4.
Der Beschwerdeführer beantragt für seine beiden Kinder E._____ (geb. 17. November 2002) und D._____ (geb. 20. Juni 2007) für den Monat ihrer Geburt (November 2002 bzw. Juni 2007) die Ausrichtung einer Betreuungszulage. In einem ersten Schritt ist zu prüfen, welche rechtlichen Grundlagen auf diese Konstellation anwendbar sind.

4.1 Auf den 1. Januar 2009, d.h. während der Rechtshängigkeit des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, sind das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz [FamZG], SR 836.2) und die dazugehörige Verordnung vom 31. Oktober 2007 (Familienzulagenverordnung [FamZV], SR 836.21) in Kraft getreten. Diese sehen vor, dass für jedes Kind eine Geburtszulage ausbezahlt werden kann sowie ab dem Geburtsmonat des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet

hat, zwingend eine Kinderzulage auszurichten ist (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a sowie Abs. 3 FamZG; zur Anwendbarkeit des FamZG auf das Bundespersonal vgl. Art. 10 Abs. 1 der Rahmenverordnung vom 20. Dezember 2000 zum Bundespersonalgesetz [Rahmenverordnung BPG, SR 172.220.11]).

4.2 Inwieweit Rechtsänderungen, die erst nach Erlass des angefochtenen Entscheids eingetreten sind, zu berücksichtigen sind, hängt von der massgeblichen intertemporalrechtlichen Regelung ab. Fehlt eine solche im Gesetz, so ist auf die von der Rechtsprechung entwickelten Regeln zurückzugreifen. Diese besagen, dass die Rechtmässigkeit einer Verfügung sich grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit ihres Erlasses beurteilt; während des Beschwerdeverfahrens eingetretene Rechtsänderungen haben prinzipiell unberücksichtigt zu bleiben (vgl. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 91 Rz. 2.202; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 24 Rz. 19 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 322 ff.). Auf einen Sachverhalt, der sich abschliessend noch unter der Geltung des alten Rechts verwirklicht hat, ist grundsätzlich jenes Recht anwendbar, welches im damaligen Zeitpunkt galt. Die Anwendung neuen Rechts auf eine solche Konstellation (sogenannte echte Rückwirkung) ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn sie gesetzlich ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt ist, zeitlich mässig bleibt, durch triftige Gründe gerechtfertigt ist, zu keinen stossenden Rechtsungleichheiten führt und nicht in wohlerworbene Rechte eingreift. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Eine Rückwirkung soll namentlich bei begünstigenden Erlassen möglich sein. Auch bei diesen darf sie aber nicht zu Rechtsungleichheiten führen oder Rechte Dritter beeinträchtigen; ein Anspruch darauf besteht nur dann, wenn er vom Gesetz vorgesehen ist (Moser/Beusch/Kneubühler, a.a.O., S. 91 f. Rz. 2.203; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O. Rz. 329 ff.; BGVE 2007/25 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1515/2006 vom 25. Juni 2008 E. 3.2 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1715/2006 vom 9. November 2007 E. 2.2.5).

4.3 Weder das FamZG noch die FamZV enthalten auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbare intertemporale Regelungen. Da die bei-

den Erlasse erst während des laufenden Beschwerdeverfahrens in Kraft getreten sind, ist somit grundsätzlich nach wie vor das alte Recht (vgl. hierzu eingehend E. 5.1 nachfolgend) massgebend. Auch ein Fall von (zulässiger) echter Rückwirkung liegt nicht vor: Bei der Frage, ob bereits im Geburtsmonat der Kinder ein Anspruch auf Ausrichtung einer Betreuungszulage besteht, handelt es sich zwar um einen in der Vergangenheit abgeschlossenen Sachverhalt. Für die Annahme einer echten Rückwirkung des dem Beschwerdeführer zum Vorteil gereichenden Art. 3 Abs. 1 Bst. a FamZG fehlt es aber an der erforderlichen gesetzlichen Anordnung. Dessen ungeachtet wäre es auch fraglich, ob eine solche Begünstigung mit dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) vereinbar wäre.

5.

5.1 Sind somit FamZG und FamZV nicht anwendbar, ist der vorliegende Sachverhalt gemäss den bis zum 31. Dezember 2008 geltenden einschlägigen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen zu beurteilen. Nach aArt. 31 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, AS 2001 894) regeln die Ausführungsbestimmungen die Leistungen an die Angestellten zum Unterhalt der Kinder, für die sie aufzukommen haben, wobei der Bundesrat die Mindestleistungen regelt. aArt. 51 Abs. 1 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, AS 2001 2206) sieht vor, dass die zuständige Stelle der angestellten Person eine Betreuungszulage für jedes Kind ausrichtet, das in ihrer Obhut steht und zu dem ein Kindesverhältnis nach Art. 252 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) besteht; diesen Kindern sind Stief- und Pflegekinder gleichgestellt, die von der angestellten Person finanziell abhängig sind. Die Zulage wird bis zum vollendeten 18. Altersjahr des Kindes ausgerichtet; für in Ausbildung stehende Kinder wird sie längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr ausgerichtet, auch wenn sie sich nicht in der Obhut der angestellten Person befinden (aArt. 51 Abs. 2 BPV). Sie beträgt jährlich 3'950 Franken bei einem zulagenberechtigten Kind und 2'550 Franken für jedes weitere zulagenberechtigte Kind (aArt. 51 Abs. 4 Bst. a und b).

5.2 Auf Gesetzes- und Verordnungsebene nicht geregelt ist der Beginn des Anspruchs auf die Ausrichtung einer Betreuungszulage (vgl. neben den vorstehend aufgeführten Bestimmungen des BPG und des BPV auch aArt. 10 der Rahmenverordnung BPG [AS 2001 912] sowie

aArt. 18 der Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung vom 6. Dezember 2001 [VBPV, AS 2001 3198]). Es stellt sich daher die Frage, ob eine Lücke des Gesetzes vorliegt, welche durch den Richter auszufüllen ist. Bevor eine solche jedoch angenommen werden darf, ist durch Auslegung von aArt. 31 Abs. 1 BPG resp. aArt. 51 BPV zu ermitteln, ob das Fehlen einer ausdrücklichen Anordnung nicht eine bewusst negative Antwort des Gesetzes bedeutet, d.h. ein sogenanntes qualifiziertes Schweigen darstellt. In diesem Fall hat das Gesetz eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinne – mitentschieden (vgl. HÄFELINMÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 233 f.; vgl. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 25 Rz. 9 f.).

5.2.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung. Ist dieser nicht klar, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm, ihren Sinn und Zweck sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 25 Rz. 3 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 90 ff.; BGE 131 II 697 E. 4.1).

5.2.1.1 aArt. 31 Abs. 1 BPG räumt dem Verordnungsgeber einen grossen Spielraum für die Regelung der Leistungen an die Angestellten ein (vgl. bereits E. 5.1 hiervor). Immerhin spricht diese Gesetzesbestimmung aber von Leistungen zum *Unterhalt* der Kinder, für welche die Angestellten aufzukommen haben. Der Sprachsinn des Normwortlautes lässt somit darauf schliessen, dass Leistungen ab dem Zeitpunkt zu entrichten sind, ab welchem Auslagen für ein Kind überhaupt anfallen, d.h. mindestens ab dem Geburtszeitpunkt.

5.2.1.2 Mit dem Wechsel vom alten Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 (BtG, AS 1987 932 und AS 1991 1372) zum BPG und dessen Ausführungsbestimmungen per 1. Januar 2001 (für die SBB) bzw. 2002 (namentlich für die allgemeine Bundesverwaltung) wurde auch das Zulagensystem angepasst. Art. 45 Abs. 2 BtG hielt noch ausdrücklich fest, dass – sofern die Voraussetzungen für den Anspruch auf Ortszuschlag, Familien- und Kinderzulage im Laufe eines Monats ändern – der neue Anspruch mit dem ersten Tag des folgenden Monats beginnt, mithin die Familien- und Kinderzulagen erst auf den Folgemonat der Geburt ausgerichtet werden; zusätzlich wurde bei der Geburt eines Kindes eine einmalige Geburtszulage von 530 Franken ausbezahlt

(vgl. Art. 43 Abs. 2 BtG). Was den Gesetzgeber anlässlich der Revision des Personalrechts dazu bewogen hat, diese beiden Bestimmungen (Art. 43 Abs. 2 und Art. 45 Abs. 2 BtG) aufzuheben, wird nirgends näher ausgeführt. Der Botschaft ist jedoch immerhin zu entnehmen, dass das BPG dank seiner Offenheit in vielen Bereichen – auch in solchen mit finanziellen Auswirkungen (Lohn, Zulagen, Spesen usw.) – sowohl die Fortführung des bisherigen Zustands als auch Neuerungen, die per Saldo eine Erhöhung oder Verringerung der momentanen Personalausgaben auslösen können, erlaube und dass jedenfalls keine wesentliche und nachhaltige Veränderung der Personalkosten beabsichtigt sei (BBl 1999 1633). Daraus geht hervor, dass mit der Revision des Personalrechts nicht explizit eine Sanierung des Finanzhaushalts des Bundes angestrebt worden ist und daher – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – auch nicht zwingend auf eine ersatzlose Streichung der Geburtszulage und die Nichtgewährung einer Betreuungszulage für den Geburtsmonat geschlossen werden kann. Im Gegenteil: Der Gesetzgeber wurde von der Absicht geleitet, die administrativ komplizierten und aufwendigen Kinder- und Familienzulagen zu einer einheitlichen Betreuungszulage zu vereinigen (BBl 1999 1623). Unter diesem Aspekt kann die Streichung der Geburtszulage in dem Sinne gedeutet werden, dass diese einmalige Zulage in den regelmässig ausgerichteten Betreuungszulagen aufgeht, was eher auf eine Entstehung des Anspruchs auf Ausrichtung einer Betreuungszulage im Geburtsmonat schliessen lässt.

5.2.1.3 Auch eine Auslegung von aArt. 31 Abs. 1 BPG nach dessen Sinn und Zweck lässt keinen anderen Schluss zu, ist es doch naheliegend, dass Unterhaltsleistungen ab dem Zeitpunkt geschuldet sind, ab welchem beim Angestellten tatsächlich Kosten aus der Kinderbetreuung anfallen. Dass dies bereits ab der Geburt eines Kindes der Fall ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

5.2.1.4 Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass aus einer Auslegung von aArt. 31 Abs. 1 BPG kein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers dahingehend gefolgert werden kann, es sei eine Betreuungszulage erst ab dem Folgemonat der Geburt des Kindes auszurichten.

5.2.1.5 Auch der Verordnungsgeber äussert sich nicht ausdrücklich über den Beginn des Anspruchs auf Ausrichtung einer Betreuungszulage (vgl. bereits E. 5.1). Bezüglich der Auslegung von aArt. 51 BPV

können jedoch ähnliche Überlegungen wie bei der Auslegung von aArt. 31 Abs. 1 BPG angestellt werden: Diese Verordnungsbestimmung bringt durch die Verwendung des Begriffs "Betreuungszulage" deutlich zum Ausdruck, dass Leistungen auszurichten sind, sobald ein Kind zu betreuen ist, d.h. ab dem Zeitpunkt von dessen Geburt. Auch die (undatierten) Erläuterungen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) zu diesem Artikel (vgl. S. 29 f.) führen – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – zu keinem anderen Ergebnis: Darin wird einzig ausgeführt, dass die Bedingungen der Auszahlung der Betreuungszulage ("les conditions du versement de l'allocation pour charges d'assistance des enfants") im Vergleich zur bisherigen Praxis unverändert bleiben. Beim Beginn der Ausrichtung einer Betreuungszulage handelt es sich jedoch nicht um eine solche Auszahlungsmodalität, sondern vielmehr um eine Anspruchsvoraussetzung. Aus dieser Aussage kann somit auch nicht geschlossen werden, dass – wie bisher unter dem BtG – erst im Folgemonat der Geburt eine Betreuungszulage auszurichten ist. Aber selbst wenn der Beginn der Ausrichtung der Betreuungszulage unter "les conditions du versement" fiele, wäre es mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV nicht vereinbar, eine Praxis unbesehen weiterzuführen, obwohl die entsprechende gesetzliche Grundlage (Art. 45 Abs. 2 BtG) aufgehoben worden ist.

5.3 Es gibt somit auf Gesetzes- und Verordnungsebene weder eine konkrete Regelung bezüglich des Beginns des Anspruchs auf Ausrichtung einer Betreuungszulage noch kann aus ihrem Fehlen auf einen Ausschluss des Anspruchs im Geburtsmonat geschlossen werden. Folglich liegt eine Gesetzeslücke vor, welche durch den Richter auszufüllen ist.

5.3.1 Aus den vorhergehenden Erwägungen (vgl. E. 5.1 ff.) ergibt sich bereits, dass eine Betreuungszulage ab dem Geburtsmonat, zumindest aber ab dem Zeitpunkt der Geburt des Kindes (d.h. pro rata temporis) geschuldet ist. Diese Annahme findet ihre Bestätigung mit Blick auf die Regelungen in anderen Erlassen, welche sich mit derselben Rechtsfrage befassen: Die bis zum Inkrafttreten des FamZG (1. Januar 2009) geltenden kantonalen Regelungen zu den Betreuungs-, Kinder- und Familienzulagen zeigen auf, dass weitgehend alle Kantone entsprechende Zulagen vom ersten Tag des Geburtsmonates an bzw. mit dem Monat, in welchem das Kind geboren wurde, vorsahen, einige sogar zusätzlich noch eine einmalige Geburtszulage (vgl. Beilagen 4a – 5 der vom Beschwerdeführer bei der Vorinstanz eingereichten Be-

schwerde vom 9. November 2007; vgl. auch die Publikationen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) "Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen", Stand 1. Januar 2006, S. 5 und S. 15, sowie "Arten und Ansätze der Familienzulagen", Stand 1. Januar 2008, S. 3 [www.bsv.admin.ch > Themen > Familie/Familienzulagen > Familienzulagen]). Auch das neue FamZG sieht vor, dass für jedes Kind eine Geburtszulage ausbezahlt werden kann sowie ab dem Geburtsmonat des Kindes zwingend eine Kinderzulage auszurichten ist (Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 FamZG; vgl. auch bereits E. 4.1 hiervor). Sehen aber die meisten Erlasse im hier interessierenden Regelungsbereich die Ausrichtung einer Betreuungs-, Kinder- oder Familienzulage mit dem Geburtsmonat vor, so kann die vorliegende Lücke nur in entsprechender Analogie gefüllt werden. Führt man sich weiter vor Augen, dass der Gesetzgeber das bisherige Zulagensystem vereinfachen wollte (vgl. bereits E. 5.2.1.2 hiervor), kann das Ergebnis nicht anders ausfallen, als dass die Betreuungszulage nicht pro rata temporis, sondern – unabhängig vom konkreten Geburtszeitpunkt – für den gesamten Geburtsmonat auszurichten ist.

6.
Angesichts des Umstandes, dass der Beschwerdeführer für seine Tochter E._____ eine Betreuungszulage für den November 2002 geltend macht, stellt sich die Frage der Verjährung.

6.1 Die Verjährung ist im öffentlichen Recht als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt und betrifft vermögensrechtliche wie auch andere öffentlich-rechtliche Ansprüche. Gemäss Art. 113 BPV und Art. 6 Abs. 2 BPG richten sich die Verjährungsfristen für Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis nach den Artikeln 127 und 128 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220). Danach verjähren die Forderungen von Arbeitnehmern aus dem Arbeitsverhältnis mit Ablauf von fünf Jahren (Art. 128 Ziff. 3 OR). Für alle anderen Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis gilt grundsätzlich die zehnjährige Verjährungsfrist gemäss Art. 127 OR (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8114/2007 vom 9. Juli 2008 E. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 778 f.). Wenn ein Privater Gläubiger ist, muss die Verjährung indessen nur auf Einrede des Schuldners, d.h. des Staates, beachtet werden. Diese Regelung schützt den Privaten, da er die Leistung, die der Staat ihm schuldet, trotz Verjährung erhält, falls die Verwaltungsbehörde die Einrede nicht erhebt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 787).

Vorliegend haben weder das Bundesamt C._____ noch die Vorinstanz im erstinstanzlichen bzw. im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht jemals die Einrede der Verjährung erhoben, so dass sich eine entsprechende richterliche Überprüfung erübrigt. Aber selbst wenn eine solche Einrede erfolgt wäre, liefe diese ins Leere, hat doch der Beschwerdeführer am 13. September 2007 mit der Geltendmachung der Betreuungszulage für den November 2002 gegenüber dem Bundesamt C._____ die fünfjährige Verjährungsfrist vor deren Ablauf unterbrochen.

7.
Abschliessend ist zu beurteilen, ob der Beschwerdeführer antragsgemäss auf den ihm zu Unrecht vorenthaltenen Betreuungszulagen für den November 2002 bzw. Juni 2007 einen Verzugszins in Rechnung stellen kann.

7.1 Für öffentlich-rechtliche Geldforderungen gilt der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass der Schuldner Verzugszinsen zu entrichten hat, sofern es nicht durch besondere gesetzliche Regelung oder dem Sinn nach ausgeschlossen ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_191/2007 vom 11. Oktober 2007 E. 3.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6178/2008 vom 17. Februar 2009 E. 9). Aufgrund von Art. 6 Abs. 2 BPG i.V.m. Art. 104 Abs. 1 OR hat der Schuldner ab Verzug mit der Zahlung einer Geldschuld Verzugszinsen in der Höhe von 5 % für das Jahr zu bezahlen (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-411/2007 vom 25. Juni 2007 E. 14.4). Der Verzug tritt dabei ohne Mahnung des Gläubigers ein, wenn für die Erfüllung ein bestimmter Verfalltag verabredet wurde (WOLFGANG WIEGAND, in: Basler Kommentar, Obligationenrecht I, 4. Aufl., Basel 2007, N. 10 zu Art. 102 OR). Gemäss Art. 41 BPV werden der Lohn und damit auch die Zulagen zum Lohn (vgl. Art. 43 ff. BPV) in 13 Teilen ausbezahlt, wobei dies praxisgemäss auf Ende des Monats geschieht.

Vorliegend wären die Betreuungszulagen für den Geburtsmonat zusammen mit dem Lohn Ende November 2002 (für die Tochter E._____) bzw. Ende Juni 2007 (für den Sohn D._____) auszurichten gewesen. Das Bundesamt C._____ schuldet dem Beschwerdeführer daher einen Verzugszins von 5 % ab 1. Dezember 2002 bzw. ab 1. Juli 2007.

8.
Gestützt auf vorstehende Erwägungen ist die Beschwerde folglich gut-

zuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 1. September 2008 aufzuheben. Das Bundesamt C._____ wird angewiesen, dem Beschwerdeführer Betreuungszulagen für den Monat November 2002 zuzüglich Zins von 5 % für das Jahr ab 1. Dezember 2002 sowie für den Monat Juni 2007 zuzüglich Zins von 5 % für das Jahr ab 1. Juli 2007 auszurichten.

9.
Nach Art. 34 Abs. 2 BPG ist das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ungeachtet des Ausgangs grundsätzlich kostenlos. Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 1. September 2008 aufgehoben. Das Bundesamt C._____ wird angewiesen, dem Beschwerdeführer Betreuungszulagen für den Monat November 2002 zuzüglich Zins von 5 % für das Jahr ab 1. Dezember 2002 sowie für den Monat Juni 2007 zuzüglich Zins von 5 % für das Jahr ab 1. Juli 2007 auszurichten.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 7-08-04.0-24; Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Marianne Ryter Sauvant	Lars Birgelen

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens 15'000 Franken beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG).

Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, so ist sie innert 30 Tagen seit der Ausfertigung des angefochtenen Urteils zu erheben. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (vgl. Art. 42, 48, 54 und 100 BGG).

Versand: