Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 33/2015

Urteil vom 14. Oktober 2015

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,
Bundesrichter Ursprung, Frésard, Maillard, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiberin Berger Götz.

Verfahrensbeteiligte
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, Generalsekretariat VBS, Schwanengasse 2, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

A._____,
vertreten durch Rechtsanwältin Rahel Bächtold,
Beschwerdegegner,

Heer (Schweizer Armee), Papiermühlestrasse 14, 3003 Bern.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht,

Beschwerde gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 3. Dezember 2014.

Sachverhalt:

A.
A._____ ist als Berufsoffizier beim Heer (Schweizer Armee; nachfolgend: Arbeitgeber) tätig. Als erster Arbeitsort nach der Grundausbildung wurde ihm Airolo zugewiesen. Er blieb im Kanton Zürich wohnhaft und nahm sich eine Zweitwohnung im Kanton Tessin. Auf den 1. Januar 2012 wurde er an die Logistik Offiziersschule in Bern abkommandiert. In der Folge verlegte er seine Zweitwohnung in den Kanton Bern, behielt aber seinen Wohnsitz im Kanton Zürich bei. Am 6. Januar 2014 zog A._____ innerhalb des Kantons Zürich um. Davor hatte er am 10. Oktober 2013 ein Gesuch um Beibehaltung eines Wohnorts ausserhalb des Stundenkreises gestellt, welches am 12. Dezember 2013 vom Chef Einsatz- und Laufbahnsteuerung Heer gutgeheissen worden war. Gleichzeitig war ihm mitgeteilt worden, dass die Vergütung für bezogene Unterkunft am Arbeitsort sowie Mehrauslagen per 31. Dezember 2013 eingestellt und auf eine Rückforderung der bisher fälschlicherweise ausbezahlten Vergütungen verzichtet werde. Mit Verfügung vom 6. Februar 2014 bestätigte der Arbeitgeber den mangelnden Vergütungsanspruch ab 1. Januar 2014, wobei er zur Begründung angab, A._____ habe beim ersten Arbeitsort nach der Grundausbildung in Airolo seinen Wohnort im Sinne des
zivilrechtlichen Wohnsitzbegriffs im Kanton Zürich beibehalten, weshalb zu keinem Zeitpunkt ein Vergütungsanspruch für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und für Mehrauslagen bestanden habe. Es sei nicht nachvoll-

ziehbar, weshalb die Vergütungen damals bewilligt worden seien. Da A._____ diese jedoch in guten Treuen bezogen habe, werde auf eine Rückforderung der zu Unrecht ausbezahlten Vergütungen verzichtet.

B.
In Gutheissung der dagegen erhobenen Beschwerde hob das Bundesverwaltungsgericht die Verfügung vom 6. Februar 2014 auf und verpflichtete den Arbeitgeber, die altrechtlichen Vergütungen für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und Mehrauslagen ab 1. Januar 2014 auszurichten (Entscheid vom 3. Dezember 2014).

C.
Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Dezember 2014 sei aufzuheben.
A._____ lässt das Rechtsbegehren stellen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen.

Erwägungen:

1.
Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid (Art. 90 BGG) des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG), betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis und somit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist. Der erforderliche Streitwert (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG) ist erreicht. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners hängen vom Ausgang des vorliegenden Verfahrens Vergütungen ab, welche die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- klar übersteigen. Denn umstritten ist der Anspruch auf eine Vergütung von Fr. 800.- für Unterkunftsbezug am Arbeitsort und von Fr. 750.- für Mehrauslagen monatlich für die Zeit ab 1. Januar 2014 nicht nur bis zum Inkrafttreten der Änderung in der Verordnung des VBS über das militärische Personal vom 9. Dezember 2003 (VMilPers; SR 172.220.111.310.2) am 1. Oktober 2014, sondern gemäss Art. 40 Abs. 1 VMilPers bis längstens 30. April 2015 (16 x Fr. 1'550.- = Fr. 24'800.-). Die übrigen Voraussetzungen für das Eintreten auf die Beschwerde sind ebenfalls erfüllt.

2.
Das Bundesgericht prüft die richtige Anwendung des Bundesrechts frei (Art. 95 lit. a BGG). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat; es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz auf entsprechende Rüge oder von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich (BGE 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252). Sachverhaltsrügen unterliegen deshalb dem qualifizierten Rügeprinzip (Art. 106 Abs. 2 BGG); es genügt nicht, einen von den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz abweichenden Sachverhalt zu behaupten. Vielmehr ist in der Beschwerdeschrift darzulegen, inwiefern diese Feststellungen willkürlich bzw. unter Verletzung einer verfahrensrechtlichen Verfassungsvorschrift zustande gekommen sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.3; Urteil 2C 936/2012 vom 14. Januar 2013 E. 1.4).

3.

3.1. Gemäss dem bis 30. September 2014 in Kraft gewesenen Art. 18 VMilPers (nachfolgend: aArt. 18 VMilPers) haben Berufsoffiziere und -unteroffiziere, ausgenommen Anwärterinnen und Anwärter, ihren Wohnort in der Regel höchstens eine Stunde Fahrzeit vom Arbeitsort - im Folgenden "Wohnkreis" oder "Stundenkreis" genannt - entfernt zu beziehen (Abs. 1). In begründeten Fällen kann die zuständige Stelle Ausnahmen bewilligen (Abs. 2). Berufsoffiziere, einschliesslich höherer Stabsoffiziere, und Berufsunteroffiziere mit eigenem Haushalt ausserhalb des Arbeitsortes haben Anspruch auf eine Vergütung für bezogene Unterkunft am Arbeitsort oder in unmittelbarer Umgebung, wenn eine Rückkehr an den Wohnort aus dienstlichen Gründen nicht angezeigt oder unzumutbar ist (Art. 22 aAbs. 1 VMilPers in der bis Ende September 2014 geltenden Fassung). Liegt der Wohn-

ort innerhalb des Bereichs nach aArt. 18 Abs. 1 VMilPers, so besteht in der Regel kein Anspruch auf Vergütung nach Art. 22 aAbs. 1 VMilPers. Wer bei der Zuweisung des ersten Arbeitsortes nach der Grundausbildung seinen Wohnort ausserhalb dieses Bereichs beibehält oder aus persönlichen Gründen aus dem vorgeschriebenen Wohnkreis wegzieht, hat keinen Anspruch auf diese Vergütung (aAbs. 2, in Kraft
bis Ende September 2014). Nach Zuweisung eines neuen Arbeitsortes, mit Ausnahme des ersten Arbeitsortes nach der Grundausbildung, haben die Berechtigten nach Art. 22 aAbs. 1 VMilPers während höchstens sechs Jahren Anspruch auf eine zusätzliche Vergütung für Mehrauslagen (aAbs. 4 in der bis 30. September 2014 in Kraft gestandenen Fassung). Die Vergütungen bei Unterkunft am Arbeitsort betragen gemäss Art. 22 aAbs. 5 VMilPers in Verbindung mit Anhang I Ziff. 1.1 und 1.2 monatlich maximal Fr. 800.- (tatsächliche Auslagen gemäss Rechnungsbetrag oder Mietvertrag) und für Mehrauslagen monatlich pauschal Fr. 750.-.

3.2. Auf den 1. Oktober 2014 traten verschiedene Verordnungsänderungen in Kraft (AS 2014 2813). So wurde namentlich die bisherige Wohnsitzpflicht für Berufsmilitärs aufgehoben und die Vergütung für eine Unterkunft am Arbeitsort neu geregelt. Konkret wurden aArt. 18, Art. 22 aAbs. 1, letzter Teilsatz ("[...], wenn eine Rückkehr an den Wohnort aus dienstlichen Gründen nicht angezeigt oder unzumutbar ist") und Art. 22 aAbs. 2 VMilPers aufgehoben. Gemäss Art. 22 Abs. 4 VMilPers, in Kraft seit 1. Oktober 2014, haben Berechtigte nach Art. 22 Abs. 1 VMilPers, welche eine Unterkunft beziehen, zusätzlich Anspruch auf eine Vergütung für den Unterhalt dieser Unterkunft. Die Ansätze der Vergütungen betragen neu gemäss Art. 22 Abs. 5 VMilPers in Verbindung mit Anhang I Ziff. 1.1 und 1.2 monatlich maximal Fr. 1'000.- (tatsächliche Auslagen gemäss Rechnungsbetrag oder Mietvertrag) und für den Unterhalt der Unterkunft monatlich pauschal Fr. 100.-.

4.
Streitig und zu prüfen ist, ob Art. 22 aAbs. 2, 2. Teilsatz VMilPers auf den vorliegenden Sachverhalt Anwendung findet, bzw. welcher Bedeutungsgehalt dieser Bestimmung zukommt.

4.1. Das Bundesverwaltungsgericht ist der Ansicht, die Norm lasse verschiedene Deutungen zu. Es bleibe insbesondere offen, wie die Bestimmung in zeitlicher Hinsicht anzuwenden sei. So sei nicht erkennbar, dass der Vergütungsanspruch tatsächlich für alle Zeit entfallen sollte, wenn zum Zeitpunkt des ersten Arbeitsortes nach der Grundausbildung ein auswärtiger Wohnort bestehe. Es erscheine aufgrund des Wortlautes genauso möglich oder sogar noch naheliegender, dass lediglich für den ersten Arbeitsort nach der Grundausbildung keine Vergütung auszurichten sei. Aus systematischer Sicht sei zu berücksichtigen, dass in Art. 22 aAbs. 1 VMilPers der Grundsatz des Abgeltungsanspruchs für bezogene Unterkunft am Arbeitsort statuiert werde, während in den nachfolgenden beiden Absätzen die Ausnahmen zu finden seien. Auch wenn nicht generell gesagt werden könne, dass Ausnahmebestimmungen restriktiv auszulegen seien, so impliziere diese Verordnungssystematik doch, dass der Abgeltungsanspruch gemäss aAbs. 1 den Regelfall bilden sollte. Eine allzu weite Auslegung der Ausnahmebestimmung würde das Regel-/Ausnahmeverhältnis negieren. Die historische Auslegung sei wenig zielführend. Orientiere man sich am Sinn und Zweck der Norm, so sei kein sachlicher
Grund erkennbar, weshalb der auswärtige Wohnort beim ersten Arbeitsort nach der Grundausbildung zu einer Verwirkung des Abgeltungsanspruchs für zukünftige Arbeitsorte führen sollte. Die Auslegung ergebe klar, dass sich Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 VMilPers ausschliesslich auf den ersten Arbeitsort beziehen könne, nicht auch auf die weiteren Arbeitsorte, die den Berufsmilitärs im Rahmen ihrer weiteren beruflichen Laufbahn zugewiesen werden. Der vorliegende Sachverhalt falle somit nicht in den Anwendungsbereich von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 VMilPers, da der Beschwerdegegner ausschliesslich einen Vergütungsanspruch hinsichtlich seines zweiten Arbeitsortes Bern geltend mache. Es sei unbestritten, dass er die übrigen Anspruchsvoraussetzungen erfülle, weshalb ihm der altrechtliche Vergütungsanspruch für bezogene Unterkunft am Arbeitsort sowie für Mehrauslagen gestützt auf Art. 22 aAbs. 1 und aAbs. 4 VMilPers (auch) ab 1. Januar 2014 zustehe.

4.2. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe verkannt, dass Art. 22 aAbs. 2 VMilPers geschichtlich gewachsen und auch von politisch motivierten Sparzwängen geprägt sei. Das VBS, also der Beschwerdeführer, habe die Verordnung erlassen und die strittige Norm bewusst gewählt. Die Praxis der letzten Jahre dazu entspreche dem klaren Wortlaut und dem Zweck der Sparmassnahmen sowie der Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 16. April 1998 zuhanden des Bundesrates, wonach die Spesenregelung im VBS als Ganzes, insbesondere aber diejenige für die Instruktoren, einer umfassenden Prüfung zu

unterziehen und sachlich nicht gerechtfertigte Vorteile einer Berufskategorie abzuschaffen seien. Es gebe keinen Grund, vom Wortlaut abzuweichen und über die teleologische Auslegung einen Sinn zu generieren, der diesen Zielen entgegenstehe. Zudem komme im angefochtenen Entscheid die Betrachtung des Gesamtzusammenhangs zu kurz. Selbst wenn ein Wohnsitz ausserhalb des Stundenkreises von aArt. 18 VMilPers genehmigt werde, heisse dies noch nicht, dass nach Art. 22 aAbs. 2 VMilPers - e contrario - ein unabdingbares Anrecht auf eine Vergütung bestehe. Diese werde nämlich nach Art. 22 aAbs. 1 VMilPers nur ausbezahlt, wenn
eine Rückkehr an den Wohnort aus dienstlichen Gründen nicht angezeigt oder unzumutbar sei.

4.3. Der Beschwerdegegner lässt darauf hinweisen, dass die Verordnungsbestimmung, so wie sie vom Beschwerdeführer interpretiert werde, gegen die Niederlassungsfreiheit verstosse. Die zeitgemässe Auslegung führe ganz klar zur Bejahung des Spesenanspruchs. Mit der VMilPers in der ab 1. Oktober 2014 geltenden Fassung sei die Wohnsitzpflicht bezeichnenderweise aufgehoben worden und neu habe jeder Berufsoffizier mit Wohnsitz ausserhalb einer Stunde Fahrzeit vom Arbeitsort Anspruch auf Spesenvergütung. Die Praxis der Vorinstanz stütze sich einzig auf die für den Beschwerdegegner nicht verbindlichen Richtlinien zur früheren Verordnung des VBS über das Instruktionskorps vom 24. Oktober 2001 (IKV-VBS). Hätte man mit der VMilPers tatsächlich eine gültige rechtliche Grundlage für die mit den erwähnten Richtlinien verfolgte Praxis schaffen wollen, so frage sich, weshalb diese nicht im damaligen Art. 22 VMilPers ausdrücklich und auch für die Anspruchsberechtigten ersichtlich festgeschrieben worden sei. Es werde nicht aufgezeigt, dass die beschriebene Praxis durch die neue VMilPers ab 1. Januar 2004 für den Beschwerdegegner verbindlich übernommen worden sei. Eventualiter werde eine falsche Rechtsanwendung durch die verfügende Behörde,
subeventualiter eine willkürliche Regelung und Verletzung des Legalitätsprinzips geltend gemacht. Gemäss Kommentar zum Bundespersonalgesetz ( LUKASZ GREBSKI/JASMIN MALLA, in: Handkommentar zum Bundespersonalgesetz, 2013, zu Art. 21 BPG) sei den Anforderungen an den Wohnort mit einem Aufenthalt am Arbeitsort in aller Regel Genüge getan und sei keine Wohnsitznahme im zivilrechtlichen Sinn notwendig. Ergänzend dazu sei darauf hingewiesen, dass mit dem Gebot des Wohnsitzes im Sinne einer Verschiebung des Lebensmittelpunktes auch in unzulässiger Weise in das Recht auf Privat- und Familienleben gemäss Art. 8 EMRK eingegriffen werde. Vom Beschwerdegegner zu verlangen, dass er seinen Lebensmittelpunkt vom Kanton Zürich in den Kanton Tessin verschiebe, wäre nicht nur mit der Niederlassungsfreiheit, sondern auch mit Art. 8 EMRK nicht vereinbar. Es sei kein Grund erkennbar, warum die Verlegung des zivilrechtlichen Wohnsitzes politisch, organisatorisch oder persönlich erforderlich hätte sein sollen. Der Wochenaufenthalt im Tessin sei vollkommen ausreichend gewesen, um die dienstlichen Ansprüche des Arbeitgebers zu befriedigen. Die Zweck-Mittel-Relation erfordere keine Verlegung des Lebensmittelpunktes. Allenfalls sei die Angelegenheit zur
sachverhaltlichen Feststellung in diesem Punkt zurückzuweisen.

5.

5.1. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (BGE 140 V 449 E. 4.2 S. 455 mit Hinweisen).
Ausnahmebestimmungen sind weder restriktiv noch extensiv, sondern nach ihrem Sinn und Zweck im Rahmen der allgemeinen Regelung auszulegen (BGE 139 V 148 E. 5.2 S. 153 mit Hinweis).

5.2. Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertun-

gen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen. Auch ist den Grundrechten und verfassungsmässigen Grundsätzen Rechnung zu tragen und zwar in dem Sinne, dass - sofern durch den Wortlaut (und die weiteren massgeblichen normunmittelbaren Auslegungselemente) nicht klar ausgeschlossen - der Verordnungsbestimmung jener Rechtssinn beizumessen ist, welcher im Rahmen des Gesetzes mit der Verfassung (am besten) übereinstimmt (verfassungskonforme oder verfassungsbezogene Interpretation; BGE 140 V 538 E. 4.3 S. 540 f. mit Hinweisen).

6.

6.1. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz ist der Wortlaut des Art. 22 aAbs. 2, 2. Teilsatz VMilPers (”Wer bei der Zuweisung des ersten Arbeitsortes nach der Grundausbildung seinen Wohnort ausserhalb dieses Bereichs beibehält oder aus persönlichen Gründen aus dem vorgeschriebenen Wohnkreis wegzieht, hat keinen Anspruch auf diese Vergütung.”; ”Celui qui conserve son domicile hors de ces limites lors de l’ affectation du premier lieu de travail après l’ instruction de base ou qui quitte l’ arrondissement prescrit pour des motifs personnels n’ a pas droit à cette indemnité.”; ”Le persone che in occasione dell’ assegnazione del primo luogo di lavoro dopo l’ istruzione di base mantengono il proprio luogo di residenza all’ esterno di tale zona o escono, per motivi personali, dal raggio prescritto non hanno diritto a tale indennità.”) sowohl in der deutschen als auch in der französischen und der italienischen Version klar. Aus der Bestimmung geht eindeutig hervor, dass diejenigen Personen, welche nach der Grundausbildung nicht in den Stundenkreis ziehen, auch später, nach einer Versetzung, keine Vergütung für Unterkunft verlangen können. Ausnahmen von dieser Regel sind nirgends vorgesehen. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, woraus das
Bundesverwaltungsgericht den Schluss zieht, es sei ”genauso möglich oder sogar noch naheliegender, dass lediglich für den ersten Arbeitsort nach der Grundausbildung keine Vergütung auszurichten” sei.

6.2. Hinsichtlich der Systematik ist zu beachten, dass Berufsoffiziere und -unteroffiziere gemäss aArt. 18 Abs. 1 VMilPers ihren Wohnort in der Regel im Stundenkreis zu beziehen haben. Besteht also ein dienstliches Erfordernis für die Nähe zum Dienstort, so darf keine Ausnahmebewilligung für einen weiter entfernten Wohnort erteilt werden. Eine Vergütung steht in diesen Konstellationen nicht zur Debatte. Nach aArt. 18 Abs. 2 VMilPers kann die zuständige Stelle in begründeten Fällen Ausnahmen bewilligen. Für diese Ausnahmefälle, in welchen eine Unterkunft am Arbeitsort bezogen wird, regelt Art. 22 aAbs. 1 VMilPers den Grundsatz: Anspruch auf eine Vergütung für bezogene Unterkunft am Arbeitsort oder in unmittelbarer Umgebung besteht nur, wenn eine Rückkehr an den Wohnort aus dienstlichen Gründen nicht angezeigt oder unzumutbar ist. Durch Art. 22 aAbs. 2 VMilPers wird dieser Grundsatz in zweierlei Hinsicht eingeschränkt. Wer im Stundenkreis wohnt, bekommt keine Vergütung (Art. 22 aAbs. 2 Satz 1 VMilPers), ebenso nicht, wer beim erstmaligen Einsatz nach der Grundausbildung nicht im Stundenkreis wohnt oder diesen verlässt (Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 VMilPers).

6.3. Vor Inkrafttreten der VMilPers erhielt der Bundesrat von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 16. April 1998 zum Instruktionskorps [nachfolgend: Bericht der GPK-N]) die Empfehlung, die Spesenregelungen des VBS als Ganzes, insbesondere aber diejenige für die Instruktoren, einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen, sachlich nicht berechtigte Vorteile einzelner Berufskategorien abzuschaffen, Spesenentschädigungen in Form verdeckter Lohnbestandteile abzuschaffen und den Abrechnungs- und Kontrollaufwand auf ein vernünftiges Mass zu reduzieren (Bericht der GPK-N, S. 29 Ziffer 145). Diese Empfehlung führte zur Schaffung der Verordnung des VBS über das Instruktionskorps vom 24. Oktober 2001 (IKV-VBS, SR 172.220.111.310.2; aufgehoben auf den 1. Januar 2004). In Art. 21 Abs. 1 lit. a IKV-VBS war vorgesehen, dass die Angehörigen des Instruktionskorps mit eigenem Haushalt, die ausserhalb des Arbeitsortes wohnten, Anspruch auf eine Vergütung für Unterkunft in denjenigen Fällen hatten, in denen eine Rückkehr an den Wohnort aus dienstlichen Gründen nicht angezeigt oder zumutbar war; lag der Wohnort innerhalb des Wohnkreises, so bestand in der Regel kein Anspruch
auf Vergütung für Unterkunft. In Ziffer 5 der Richtlinien des Unterstabschefs Lehrpersonal vom 10. Dezember 2001 zur Anwendung der personalrechtlichen Vorschriften betreffend das Instruktionskorps (RL zur IKV-VBS) wurde klargestellt, dass bei der Zuweisung des ersten Arbeitsortes nach abgeschlossener Grundausbildung sowie bei einem vorgesehenen Wegzug aus privaten Gründen ein Wohnort ausserhalb des Wohnkreises bewilligt werden konnte, sofern der Angehörige des Instruktionskorps auf Vergütungen verzichtete.

Der Beschwerdegegner lässt grundsätzlich zu Recht anmerken, dass diese Vorgängerregelung auf den vorliegenden Sachverhalt nicht anwendbar ist. Es kann jedoch - mit dem Beschwerdeführer - nicht übersehen werden, dass Art. 22 aAbs. 1 und 2 VMilPers die Regelung des Art. 21 Abs. 1 lit a IKV-VBS zugrunde liegt und Hintergrund der zusätzlich eingefügten Bestimmung in Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 VMilPers die Sparbemühungen bilden, welche auf Empfehlung der GPK-N umgesetzt wurden. Der ausdrückliche Verzicht des Angehörigen des Instruktionskorps auf Vergütung bei einem Wohnort ausserhalb des Wohnkreises gemäss Ziffer 5 der RL zur IKV-VBS) hat keinen Eingang in die Verordnungsbestimmung gefunden. Daraus allein kann aber jedenfalls nicht abgeleitet werden, mit der Inkraftsetzung der VMilPers sei eine Gegentendenz im Sinne eines Ausbaus des Vergütungsanspruchs festgeschrieben worden.

6.4. Aus der Tatsache, dass die Wohnsitzpflicht in der ab 1. Oktober 2014 geltenden Fassung der VMilPers aufgehoben wurde und nun gemäss Art. 22 Abs. 1 VMilPers grundsätzlich Anspruch auf eine Vergütung für bezogene Unterkunft am Arbeitsort oder in unmittelbarer Umgebung besteht, lassen sich keine Rückschlüsse auf die Auslegung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 VMilPers ziehen. Denn die Ausgangslage ändert sich durch die aufgehobene Wohnsitzpflicht in grundsätzlicher Hinsicht. So kann der Arbeitgeber keine Erwartung mehr haben, dass die Offiziere beim erstmaligen Einsatz nach der Grundausbildung in den Stundenkreis ziehen. Als Konsequenz davon können an den Umstand, dass die Offiziere nicht in die Nähe des ersten Einsatzortes ziehen, auch keine nachteiligen Folgen in Form der Verneinung eines Vergütungsanspruchs bei nachträglicher Versetzung an einen anderen Arbeitsort mehr geknüpft werden. Ausserdem gelten neu andere Vergütungsansätze. Während die Vergütung für die Unterkunft auf maximal Fr. 1’000.- pro Monat angehoben wurde, besteht für Mehrauslagen nur noch ein Anspruch auf monatlich pauschal Fr. 100.- (vgl. E. 3.2 hiervor).

6.5. Der Sinn der altrechtlichen Bestimmung erschliesst sich aus einer Gesamtsicht. Wird für das Zurücklegen des Arbeitswegs mehr als eine Stunde benötigt, besteht aber ein dienstliches Erfordernis für die Nähe zum Dienstort, so darf eine Ausnahmebewilligung im Sinne von aArt. 18 Abs. 2 VMilPers nicht erteilt werden. Falls bei einer Person welche ausserhalb des Stundenkreises wohnt, kein entsprechendes dienstliches Erfordernis besteht, so soll am Wohnsitz nicht festgehalten werden und eine Ausnahmebewilligung möglich sein. Aus der Sicht des Arbeitgebers spricht in solchen Fällen nichts gegen die Beibehaltung des Wohnsitzes. Anspruch auf eine Vergütung besteht nicht. Es verhält sich gleich wie im übrigen Dienstrecht. Den längeren Arbeitsweg sollen die Arbeitnehmer tatsächlich und auf eigene Kosten zurücklegen oder - ebenfalls auf eigene Kosten - ein Zimmer oder eine Wohnung nahe beim Arbeitsort beziehen. Es spielt für den Arbeitgeber keine Rolle, welche Variante die Arbeitnehmer wählen. Immerhin erwartet er, dass diese beim erstmaligen Einsatz nach der Grundausbildung in den Stundenkreis ziehen. Erfüllen die Arbeitnehmer diese Erwartung, so haben sie keinen Vergütungsanspruch (Art. 22 aAbs. 2 Satz 1 VMilPers). Werden sie zu einem
späteren Zeitpunkt aber versetzt, so kann ein Wechsel des Wohnortes aus verschiedenen Gründen unzumutbar geworden sein, so unter anderem, weil nun auch der Partner oder die Partnerin am ersten Einsatzort einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder die Kinder dort zur Schule gehen. Der fragliche Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 VMilPers bezweckt, diese Konstellationen mit einem Vergütungsanspruch für Unterkunftsbezug am neuen Arbeitsort nach der Versetzung abzufedern. Die Versetzung ist eine Obliegenheit, mit der andere Angestellte des Bundes im Allgemeinen nicht rechnen müssen. Die vorgesehenen Vergütungen zielen darauf ab, die Härte, welche eine Versetzung mit sich bringen kann, durch finanzielle Beiträge zu mildern.

7.
Zusammenfassend steht die systematische, die zweckgerichtete und die die Entstehungsgeschichte berücksichtigende Auslegung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 VMilPers im Einklang mit dem Wortlaut der Bestimmung. Nach einer Versetzung besteht nur für jene Offiziere ein Vergütungsanspruch, welche für den Ersteinsatz nach der Grundausbildung in den Stundenkreis gezogen sind oder bereits dort wohnhaft waren. Aus einer zeitgemässen Auslegung ergibt sich entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners kein Erkenntnisgewinn.

8.

8.1. Eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 24 Abs. 1 BV oder des Rechtes auf Achtung des

Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK liegt entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners nicht vor. Er übersieht bei seiner Argumentation einerseits, dass ihm die Ausnahmebewilligungen bezüglich Beibehaltung seines Wohnortes ausserhalb des Stundenkreises stets erteilt worden waren. Er hatte seinen Wohnort im Kanton Zürich nach der Grundausbildung denn auch beibehalten und war nicht in den Stundenkreis von Airolo umgezogen. Auch später wurde er in der Wahl seines Wohnortes nicht eingeschränkt. Dazu kommt andererseits, dass er durch die Versetzung nach Bern gar keine Nachteile erlitt. Die Fahrzeit von seinem ehemaligen Wohnort im Kanton Zürich nach Bern verringerte sich von drei (nach Airolo) auf zwei Stunden. Seit seinem Umzug anfangs 2014 innerhalb des Kantons Zürich liegt sie nur noch bei ungefähr eineinhalb Stunden. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass eine Arbeit in der Arbeitslosenversicherung erst unzumutbar ist, wenn sie einen Arbeitsweg von mehr als zwei Stunden je für den Hin- und Rückweg notwendig macht (Art. 16 Abs. 2 lit. f AVIG). Umstritten ist im vorliegenden Verfahren der Vergütungsanspruch ab 1. Januar
2014, da der Arbeitgeber auf eine Rückforderung für die vergangene Zeit verzichtet. Für die Zeit ab Januar 2014 lag es in der freien Entscheidung des Beschwerdegegners, in der Nähe des Arbeitsortes Bern eine Unterkunft zu beziehen oder täglich zwischen dem Wohnort im Kanton Zürich zum Arbeitsort Bern zu pendeln. Im Vordergrund steht aber, dass er durch die Versetzung nach Bern in Bezug auf seinen nach Abschluss der Grundausbildung beibehaltenen Wohnort keine Nachteile erleidet. Da er nach der Grundausbildung nicht in den Stundenkreis Airolo gezogen ist, hätte er gar nie Vergütungen für Unterkunft und Mehrauslagen beziehen dürfen.

8.2. Auch eine Verletzung des Willkürverbots oder des Legalitätsprinzips kann der Beschwerdegegner nicht erfolgreich geltend machen. Der sachliche Grund für die Ausnahmeregelung in Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 VMilPers ist offensichtlich: Diejenigen Offiziere, welche beim erstmaligen Einsatz die Erwartungen des Arbeitgebers erfüllen und ihren Wohnort aus beruflichen Gründen in den Stundenkreis verlegen, können bei einer späteren Versetzung einen Nachteil erleiden, weil ein Umzug zwischenzeitlich allenfalls nicht mehr zumutbar ist (vgl. E. 6.5 hiervor). Für diesen Fall ist eine Vergütung für den Bezug einer "Wochen-Unterkunft" am neuen Arbeitsort vorgesehen. Auf einen solchen Nachteil kann sich der Beschwerdegegner, welcher seinen Wohnort beibehalten hatte, bzw. aus persönlichen Gründen den Wohnort wechselte, wobei der neue Wohnort nicht markant näher bei den Arbeitsorten lag, eben gerade nicht berufen. Inwiefern Art. 21 Abs. 1 lit. a BPG verletzt sein soll, wonach die Ausführungsbestimmungen für das Personal die Verpflichtung vorsehen können, an einem bestimmten Ort zu wohnen und sich an andere Arbeitsorte versetzen zu lassen, lässt sich nicht erkennen.

9.
Da der Beschwerdegegner seinen Wohnort ausserhalb des Stundenkreises bei der Zuweisung des ersten Arbeitsortes nach der Grundausbildung beibehalten hat, kann er auch nach der Versetzung nach Bern keinen Vergütungsanspruch geltend machen. Die Einstellung der entsprechenden Zahlungen durch den Arbeitgeber ab 1. Januar 2014 ist damit rechtens.

10.
Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdegegner die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 3. Dezember 2014 wird aufgehoben und die Verfügung des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) vom 6. Februar 2014 bestätigt.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1000.- werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.
Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten des vorangegangenen Verfahrens an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Schweizer Armee und dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 14. Oktober 2015
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Die Gerichtsschreiberin: Berger Götz