Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid aufgehoben durch BGer mit Urteil vom 14.10.2015 (8C_293/2015)

Abteilung I
A-5045/2014

Urteil vom 20. März 2015

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Andreas Meier.

Parteien

A._____,
vertreten durch Fürsprecher Gerhard Hauser-Schönbächler,
Schwarztorstrasse 7, Postfach 6520, 3001 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS,
Schweizer Armee, Höhere Kaderausbildung der Armee HKA,
Murmattweg 6, 6000 Luzern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis.

Sachverhalt:

A.
A._____ hat Ende 2004 die Grundausbildung als Berufsoffizier der Schweizer Armee abgeschlossen. Als erster Arbeitsort in dieser Funktion wurde ihm Frauenfeld zugewiesen, wo er auch Wohnsitz nahm. Per 1. November 2006 wurde ihm jedoch Thun als Arbeitsort zugewiesen. Bereits im April 2006 zog A._____ mit seiner Familie nach Emmenbrücke, das in seiner früheren Wohngemeinde Emmen liegt. Sein Gesuch um Bewilligung dieses Wohnorts wurde gutgeheissen. Ebenso wurden Vergütungen für die am Arbeitsort bezogene Unterkunft und für Mehrauslagen bewilligt. Per 1. April 2008 wurde ihm weiter Lavey-Morcles als Arbeitsort zugewiesen, wobei sein Gesuch um Beibehaltung des bestehenden Wohnorts in Emmenbrücke gutgeheissen und wiederum Vergütungen für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und Mehrauslagen bewilligt wurden. Per 1. November 2009 wurde ihm schliesslich Bern als Arbeitsort zugewiesen. Erneut wurde sein Gesuch um Beibehaltung des bestehenden Wohnorts (unterdessen: Z._____) gutgeheissen und es wurden Vergütungen für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und Mehrauslagen bewilligt.

Per (Datum) wurde A._____ abermals eine neue Funktion zugewiesen. Diese Abkommandierung war zwar mit einem Wechsel zur (…) Höheren Kaderausbildung der Armee (HKA) verbunden, Arbeitsort blieb jedoch Bern. Doch wurde die Ausrichtung der Vergütungen für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und Mehrauslagen per 1. Dezember 2013 bzw. per 1. Januar 2013 eingestellt. Daraufhin reichte A._____ der HKA ein schriftliches Gesuch um Beibehaltung des bestehenden Wohnorts nach. Mit Formularmitteilung vom 14. Februar 2014 wurde diesem Gesuch zwar entsprochen, ein Anspruch auf Vergütungen für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und Mehrauslagen jedoch verneint. Zur Begründung wurde ausgeführt, A._____ sei im Jahr 2006 aus persönlichen Gründen von Frauenfeld nach Emmenbrücke gezogen und habe den vorgeschriebenen Wohnkreis (höchstens eine Stunde Fahrzeit vom Arbeitsort entfernt) damit verlassen. Da er nie mehr in diesen "Stundenkreis" zurückgekehrt sei, habe er keinen Anspruch auf die Vergütungen.

B.
Mit Eingabe vom 3. März 2014 ersuchte A._____ den Kommandanten der HKA (nachfolgend: Kommandant), die Wohnkosten in Bern und die Mehrauslagen ab sofort wieder zu vergüten sowie die Wohnkosten ab

1. Dezember 2013 und die Mehrauslagen ab 1. Januar 2013 nachzuzahlen. Für den Fall einer Ablehnung seines Gesuchs verlangte er den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

C.
Am 5. Mai 2014 stellte der Kommandant A._____ zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs einen Verfügungsentwurf zu. Dieser nahm dazu am 2. Juni 2014 Stellung.

D.
Mit Verfügung vom 7. Juli 2014 stellte der Kommandant fest, dass A._____ weder Anspruch auf eine Vergütung für bezogene Unterkunft am Arbeitsort noch auf eine Vergütung für Mehrauslagen habe.

E.
Am 9. September 2014 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung vom 7. Juli 2014. Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und es seien ihm die Wohnkosten und die Mehrauslagen ab Urteilsdatum wieder zu vergüten sowie die Wohnkosten ab 1. Dezember 2013 und die Mehrauslagen ab 1. Januar 2013 nachzuzahlen.

F.
Die HKA (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 6. Oktober 2014 die Abweisung der Beschwerde.

G.
Der Beschwerdeführer hält in seiner Stellungnahme vom 4. November 2014 an seiner Beschwerde fest.

H.
Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Verfügungen des Arbeitgebers können nach Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes (BPG; SR 172.220.1) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Bei der Vorinstanz handelt es sich um einen Arbeitgeber im Sinn des BPG (vgl. Art. 3 Abs. 2 BPG, Art. 2 Abs. 4 und 5 der Bundespersonalverordnung [BPV, SR 172.220.111.3]). Der angefochtene Entscheid, der in Anwendung von Art. 34 Abs. 1 BPG ergangen ist, stellt eine Verfügung dar (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes [VwVG, SR 172.021]). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

1.1 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese formell und materiell beschwert, weshalb er ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert ist.

1.2 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

3.
Die angefochtene Verfügung wurde am 7. Juli 2014 erlassen. In der Zwischenzeit sind am 1. Oktober 2014 verschiedene Änderungen der Verordnung des VBS vom 9. Dezember 2003 über das militärische Personal (V Mil Pers, SR 172.220.111.310.2) in Kraft getreten. Unter anderem wurde aArt. 18 V Mil Pers (Fassung vom 9. Dezember 2003, AS 2003 5015), der eine Wohnsitzpflicht für Berufsoffiziere vorsah, aufgehoben und die Vergütungen bei einem Unterkunftsbezug am Arbeitsort wurden neu geregelt.

Dabei ist insbesondere aAbs. 2 von Art. 22 V Mil Pers (Fassung vom 9. Dezember 2003, AS 2003 5015) ersatzlos weggefallen. Geht es, wie vorliegend, um die Ausrichtung altrechtlicher Vergütungen, ist darüber allerdings nach Massgabe des alten Rechts zu befinden (vgl. auch Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 E. 3).

4.

Nach aArt. 18 V Mil Pers hatten Berufsoffiziere ihren Wohnort in der Regel höchstens eine Stunde Fahrzeit vom Arbeitsort entfernt zu beziehen (aArt. 18 Abs. 1 V Mil Pers). In begründeten Fällen konnte die zuständige Stelle Ausnahmen bewilligen (aArt. 18 Abs. 2 V Mil Pers). Nach Art. 22 V Mil Pers bestand in letzterem Fall 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 war (Art. 22 aAbs. 1 V Mil Pers). Lag der Wohnort innerhalb des Bereichs nach aArt. 18 Abs. 1 V Mil Pers, bestand in der Regel hingegen kein solcher Anspruch (Art. 22 aAbs. 2 Satz 1 V Mil Pers). Ebenfalls kein solcher Anspruch bestand, wenn ein Berufsoffizier bei der Zuweisung des ersten Arbeitsorts nach der Grundausbildung seinen Wohnort ausserhalb dieses Bereichs beibehielt oder aus persönlichen Gründen aus dem vorgeschriebenen Wohnkreis wegzog (Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers). Nach Zuweisung eines neuen Arbeitsorts, mit Ausnahme des ersten Arbeitsortes nach der Grundausbildung, hatten die Berechtigten nach Art. 22 aAbs. 1 V Mil Pers ausserdem während höchstens sechs Jahren Anspruch auf eine zusätzliche Vergütung für Mehrauslagen (Art. 22 aAbs. 4 V Mil Pers).

5.

Die Vorinstanz beruft sich in der angefochtenen Verfügung auf die Bestimmung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers. Diese lautete im vollen Wortlaut wie folgt:

> "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."

Im Einzelnen führt die Vorinstanz aus, der Beschwerdeführer habe im Stundenkreis seines ersten Arbeitsorts nach der Grundausbildung, Frauenfeld, Wohnsitz gehabt und die Vorschrift von aArt. 18 Abs. 1 V Mil Pers demnach zunächst erfüllt. Doch sei er per 1. April 2006 zusammen mit seiner Familie nach Emmenbrücke gezogen. Zu diesem Zeitpunkt sei sein Arbeitsort nach

wie vor Frauenfeld gewesen. Die Versetzung nach Thun sei erst am 27. April 2006 formell angeordnet worden. Der Beschwerdeführer sei also aus dem Stundenkreis des ersten Arbeitsorts Frauenfeld nach Emmenbrücke weggezogen. Wie er selber ausführe, hätten dafür persönliche Gründe vorgelegen. Zwar mache der Beschwerdeführer geltend, der Wegzug sei bereits im Hinblick auf den künftigen Arbeitsort Thun erfolgt, doch müsse er sich diesbezüglich entgegen halten lassen, dass er dem Stundenkreis dieses neuen Arbeitsorts ebenfalls ferngeblieben sei, lägen Emmenbrücke und Thun doch ca. 1 Stunde und 25 Minuten auseinander. Gestützt auf Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers sei der Anspruch auf eine Vergütung für bezogene Unterkunft am Arbeitsort somit entfallen; das Gleiche gelte für den damit verknüpften Anspruch auf Vergütung für Mehrauslagen. Da der Beschwerdeführer zwischenzeitlich nicht mehr in den vorgeschriebenen Stundenkreis des jeweiligen Arbeitsorts zurückgezogen sei, sei ein Anspruch auf diese Vergütungen nicht wieder entstanden. Es sei daher nicht nachvollziehbar, weshalb dem Beschwerdeführer nach seinem Wegzug von Frauenfeld überhaupt Vergütungen bewilligt worden seien.

5.1 Der Beschwerdeführer legt in seiner Beschwerde dar, zwar habe er seinen Wohnsitz formell bereits per April 2006 von Frauenfeld nach Emmenbrücke verlegt. Faktisch sei er aber bis Ende Oktober 2006 in Frauenfeld wohnhaft gewesen und habe, nachdem seine Familie weggezogen sei, ein Zimmer in der Stadtkaserne Frauenfeld bewohnt. Erst danach sei er zu seiner Familie in die Wohnung in Emmenbrücke gezogen. Der Wegzug aus Frauenfeld sei also sehr wohl aus persönlichen Gründen erfolgt – er habe mit seiner Familie in der gemeinsamen Heimat wohnen wollen. Doch habe dieser Wegzug erst nach Beendigung des ersten Arbeitseinsatzes in Frauenfeld stattgefunden. Es sei nicht ersichtlich, warum ihm aus der rein formellen vorzeitigen Wohnsitzverlegung bedeutende Nachteile entstehen sollten, insbesondere weil die Wohnsitzverlegung ja im Hinblick auf die Versetzung nach Thun erfolgt sei. Ohnehin aber schliesse Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers den Anspruch auf Vergütungen nicht für den ganzen Rest der beruflichen Laufbahn aus.

5.2 Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob der Beschwerdeführer die Voraussetzungen von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers erfüllt hat und für welchen Zeitraum der Vergütungsanspruch gegebenenfalls entfallen ist. Dabei wird insbesondere das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Dezember 2014 zu berücksichtigen sein. In jenem Fall ging es um einen Berufsoffizier, der bei Zuweisung des ersten Arbeitsorts nach der Grundausbildung sei-

nen Wohnort ausserhalb des Stundenkreises beibehalten hatte. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang bereits eine Auslegung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 1. Teilsatz V Mil Pers vorgenommen (vgl. Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 [nicht rechtskräftig]).

6.
Zunächst ist zu klären, welche Tragweite Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers zukommt. Der Wortlaut dieser Bestimmung lässt sowohl hinsichtlich der Anwendungsvoraussetzungen als auch hinsichtlich der Rechtsfolgen verschiedene Deutungen zu. Wie die Bestimmung zu verstehen ist, ist daher durch Auslegung zu ermitteln.

6.1 Die Konkretisierung einer Norm im Hinblick auf einzelne Lebenssachverhalte als Teil der Rechtsanwendung geschieht durch Auslegung. Deren Ziel ist die Ermittlung des Sinngehalts der Bestimmung. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung. Ist dieser nicht klar oder bestehen Zweifel, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurück-zugreifen. Abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm (historische Auslegung), ihren Sinn und Zweck (teleologische Auslegung) sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen (systematische Auslegung) zukommt (sog. "Methodenpluralismus"). Es sollen all jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben. Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht (vgl. zum Ganzen BVGE 2013/50 E. 5.2.2 sowie Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 E. 7.2 je mit weiteren Hinweisen; vgl. auch BGE 136 II 149 E. 3).

6.2 Die Vorinstanz hält in der angefochtenen Verfügung fest, der Wortlaut von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers sei teilweise unklar. Anhand der Vor- und Entstehungsgeschichte der Norm könne deren Bedeutung aber erschlossen werden: Gemäss Art. 12 Abs. 1 der Verordnung des VBS vom 24. Oktober 2001 über das Instruktionskorps (IKV-VBS, AS 2002 49), die bis zum 31. Dezember 2003 in Kraft gewesen sei, hätten Angehörige des Instruktionskorps ihren Wohnort in der Regel innerhalb eines Umkreises von 50 km Luftlinie um den Arbeitsort (Wohnkreis) beziehen müssen. Ein Wohnort ausserhalb des Wohnkreises sei gemäss Art. 12 Abs. 2 IKV-VBS bewilligt worden, wenn der Dienst dies gestattet habe. Die Voraussetzungen einer solchen Bewilligung seien in Ziff. 5 Abs. 1 der Richtlinien vom

10. Dezember 2001 zur Anwendung der personalrechtlichen Vorschriften betreffend das Instruktionskorps (RL zur IKV-VBS; vgl. Vorakten, act. 34) konkretisiert worden. Diese Bestimmung habe wie folgt gelautet:

> "Bei der Zuweisung des ersten Arbeitsortes nach abgeschlossener Grundausbildung sowie bei einem vorgesehenen Wegzug aus privaten Gründen wird das Gesuch des Angehörigen des Instruktionskorps um Bewilligung eines Wohnortes ausserhalb des Wohnkreises bewilligt, sofern er auf den Anspruch auf Vergütungen nach Artikel 21 IKV-VBS verzichtet."

Die RL zur IKV-VBS hätten bezweckt, die Wohnsitzpflicht schon bei der Zuweisung des ersten Arbeitsorts und jeder späteren Zuweisung eines neuen Arbeitsorts durchzusetzen. Dies sei einerseits über finanzielle Anreize erfolgt, indem die Kosten des Umzuges wegen Wohnsitzwechsels aufgrund einer Abkommandierung vergütet worden seien. Andererseits habe der Berufsoffizier, wie aus der zitierten Bestimmung hervorgehe, aus der Nichtbefolgung der Wohnsitzpflicht nicht zweimal profitieren sollen, d.h. einmal, weil ihm der Wohnort ausserhalb des Wohnkreises aus persönlichen, in seinem Interesse liegenden Gründen bewilligt worden sei, und ein zweites Mal, indem er dafür auch noch Vergütungen erhalten habe. In aArt. 18 Abs. 2 V Mil Pers sei die Bewilligung eines Wohnortes ausserhalb des Wohnkreises dann nicht mehr von einem Verzicht auf Vergütungen abhängig gemacht worden. Doch sei die beschriebene Praxis in Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers übernommen worden, der in den betreffenden Fällen eine Vergütung weiterhin ausschliesse.

Gestützt auf diese Vor- und Entstehungsgeschichte, so die Vorinstanz weiter, ergebe sich ein weiter Anwendungsbereich von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers. Aufgrund des Versetzungsrechts des Arbeitgebers und der grundsätzlichen Wohnsitzpflicht des Berufsoffiziers werde bei jeder Zuweisung eines neuen Arbeitsorts ein neuer Wohnsitzkreis geschaffen, in welchen der Berufsoffizier zu ziehen habe. Werde dieser dynamische Mechanismus durch das Beibehalten des Wohnsitzes im bisherigen Wohnsitzkreis aufgrund persönlicher Gründe unterbrochen oder ziehe der Berufsoffizier aus persönlichen Gründen aus seinem aktuellen Wohnsitzkreis weg, so entfalle der Anspruch auf Vergütung. Ein solcher Anspruch könne erst wieder entstehen, wenn der Berufsoffizier zwischenzeitlich wieder in den Stundenkreis eines Arbeitsorts gezogen sei und ihm dann abermals ein neuer Arbeitsort zugewiesen werde.

6.3 In einem ersten Schritt ist auf die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers einzugehen: Die Vorinstanz stellt sich

diesbezüglich kurz zusammengefasst auf den Standpunkt, die Bestimmung diene der Durchsetzung der Wohnsitzpflicht. Sie sei stets anwendbar, wenn einem Berufsoffizier aus persönlichen Gründen ein Wohnort ausserhalb des Stundenkreises bewilligt werde. Dies unabhängig davon, ob es um die Beibehaltung eines Wohnorts bei Zuweisung eines neuen Arbeitsorts oder um den Wegzug von einem bestehenden Arbeitsort gehe.

6.3.1 Geht es um das Beibehalten eines Wohnorts, so wird dieses jedoch ausdrücklich nur "bei der Zuweisung des ersten Arbeitsortes nach der Grundausbildung" von der Bestimmung erfasst. Wer bei einer Versetzung an einen neuen Arbeitsort seinen Wohnort im Stundenkreis des alten Arbeitsorts beibehält, wenn auch aus persönlichen Gründen, fällt nicht unter die Bestimmung. Insoweit ist deren Wortlaut klar.

6.3.2 Hinzu kommt, dass die Betrachtungsweise der Vorinstanz auch einer teleologischen Auslegung nicht Stand hält:

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in seinem Urteil vom 3. Dezember 2014 dargelegt, dass der Standpunkt der Vorinstanz, wonach die Ausnahmebestimmung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers der Durchsetzung der Wohnsitzpflicht diene, in dieser Form zu kurz greife (vgl. Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 E. 7.6). Vorliegend macht die Vorinstanz sogar geltend, aufgrund dieser Zielsetzung müsse der Vergütungsanspruch stets entfallen, wenn der ausserhalb des Stundenkreises gelegene Wohnort aus persönlichen Gründen bewilligt werde. Doch wird ein Wohnort ausserhalb des Stundenkreises kaum je im Interesse der Armee liegen; vielmehr werden dafür stets persönliche Gründe gegeben sein. Hätte man die Wohnsitzpflicht tatsächlich über die Spesenregelung durchsetzen wollen, hätte man von einem Vergütungsanspruch daher wohl von Vornherein abgesehen bzw. diesen auf Härtefälle beschränkt.

Im Kommentar zur V Mil Pers wird hinsichtlich der Vergütung für Mehrauslagen denn auch ausgeführt, diese komme aufgrund ihrer zeitlichen Limitierung "insbesondere denjenigen Berufsoffizieren und Berufsunteroffizieren zugute, die in ihrer Laufbahn aus beruflichen Gründen mehrmals einen neuen Arbeitsort zugewiesen bekommen und ihren steuerrechtlichen Wohnsitz nicht hierhin mitverlegen, am neuen Arbeitsort aber wieder eine neue Unterkunft beziehen" (vgl. "Kommentar zur Verordnung des VBS über das militärische Personal [V Mil Pers] vom 9.12.2003", Version nach Unterzeichnung der V Mil Pers [Vorakten, act. 39], S. 8).

In Übereinstimmung damit hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 3. Dezember 2014 festgehalten, Sinn und Zweck der Vergütungen sei es, die finanziellen Zusatzbelastungen, die den Berufsoffizieren durch die (mehrmalige) Abkommandierung an einen anderen Arbeitsort entstünden, abzufedern, wenn ein auswärtiger Wohnort im Sinn von aArt. 18 Abs. 2 V Mil Pers bestehe. Es gehe also um die Abfederung der finanziellen Folgen einer beruflich bedingten Versetzung. Auch die Ausnahmebestimmung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers sei im Lichte dieses Sinns und Zwecks der Vergütungen zu sehen. Vor diesem Hintergrund sei es ohne Weiteres einleuchtend, wenn für den ersten Arbeitsort nach der Grundausbildung keine Vergütungen geschuldet seien, da es dabei um einen Ersteinsatz und nicht um eine berufliche Versetzung im eigentlichen Sinne gehe (vgl. Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 E. 7.6).

Würden demgegenüber auch Berufsoffiziere unter den Ausnahmetatbestand von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers fallen, die bei einer Versetzung an einen neuen Arbeitsort ihren Wohnort im Stundenkreis des alten Arbeitsorts beibehalten, so würde dies demnach aber gerade im Widerspruch zum Sinn und Zweck der Vergütungen stehen.

6.3.3 Immerhin ist fraglich, ob auch ein Wegzug nur dann von der Bestimmung erfasst wird, wenn der erste Arbeitsort nach der Grundausbildung betroffen ist. Dies scheint aus dem Wortlaut der Bestimmung zwar so hervorzugehen. Zu beachten ist aber, dass man die Formulierung "bei der Zuweisung des ersten Arbeitsortes nach der Grundausbildung" auch nur auf den ersten Teilsatz beziehen könnte. Damit schliesst der Wortlaut eine Auslegung nicht aus, wonach der Vergütungsanspruch im Fall eines Wegzugs aus persönlichen Gründen unabhängig davon entfällt, ob vom ersten oder von einem späteren Arbeitsort weggezogen wird. Weiter steht auch der Sinn und Zweck der Vergütungen einer solchen Auslegung nicht zwingend entgegen. Denn im Fall eines Wegzugs gehen die auf den Berufsoffizier zukommenden Mehrkosten, die mit den Vergütungen abgefedert würden, nicht auf eine Versetzung zurück. Die Frage, ob die Voraussetzungen von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers auch bei einem Wegzug aus dem Stundenkreis des zweiten und der folgenden Arbeitsorte erfüllt sind, wäre daher näher zu prüfen. Wie aus den nachfolgenden Ausführungen hervorgeht, kann sie im vorliegenden Fall indes offen gelassen werden.

6.3.4 Festzuhalten ist nach dem Gesagten jedenfalls, dass die Voraussetzungen von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers nicht schon dann erfüllt sind,

wenn einem Berufsoffizier aus persönlichen Gründen ein Wohnort ausserhalb des Stundenkreises bewilligt wird. Zumindest jene Berufsoffiziere, die bei einer Versetzung an einen neuen Arbeitsort ihren Wohnort im Stundenkreis des alten Arbeitsorts beibehalten, haben Anspruch auf die Vergütungen für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und Mehrauslagen.

6.4 Sind die Voraussetzungen von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers hingegen erfüllt (Beibehalten des Wohnorts bei Zuweisung des ersten Arbeitsorts, Wegzug vom ersten, allenfalls auch von späteren Arbeitsorten), stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, ob der Vergütungsanspruch nur für den jeweils aktuellen Arbeitsort oder auch für die zukünftigen Arbeitsorte entfällt. In seinem Urteil vom 3. Dezember 2014 hat das Bundesverwaltungsgericht diesbezüglich bereits eine Auslegung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 1. Teilsatz V Mil Pers vorgenommen. Es ist zum Schluss gekommen, wenn ein Berufsoffizier bei Zuweisung des ersten Arbeitsorts nach der Grundausbildung seinen Wohnort ausserhalb des Stundenkreises beibehalte, gehe der Vergütungsanspruch nur für diesen ersten, nicht jedoch für die weiteren Arbeitsorte verloren, die dem Berufsoffizier im Rahmen seiner weiteren beruflichen Laufbahn zugewiesen würden. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, lassen sich die gemachten Überlegungen auch auf den vorliegenden Fall übertragen, in dem ein Wegzug aus persönlichen Gründen und damit der 2. Teilsatz von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers zur Diskussion steht.

6.4.1 Was den Wortlaut von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 1. Teilsatz V Mil Pers betrifft, hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, dieser sei mehrdeutig. Es bleibe offen, wie die Bestimmung in zeitlicher Hinsicht anzuwenden sei. So sei nicht erkennbar, dass der Vergütungsanspruch tatsächlich für alle Zeit entfallen solle, wenn zum Zeitpunkt des ersten Arbeitsorts nach der Grundausbildung ein auswärtiger Wohnort bestehe. Aufgrund des Wortlauts erscheine es genauso möglich oder sogar noch naheliegender, dass lediglich für den ersten Arbeitsort nach der Grundausbildung keine Vergütungen auszurichten seien (vgl. Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 E. 7.3).

Auch im Fall eines Wegzugs aus persönlichen Gründen bleibt aufgrund des Wortlauts von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers offen, ob der Vergütungsanspruch auch für zukünftige Arbeitsorte entfällt. Naheliegender erscheint wiederum das Gegenteil. Der Standpunkt der Vorinstanz, wonach ein Anspruch erst wieder entstehen könne, wenn der Berufsoffizier zwischenzeitlich wieder in den Stundenkreis eines Arbeitsorts gezogen sei und ihm

dann abermals ein neuer Arbeitsort zugewiesen werde, lässt sich anhand des Wortlauts der Bestimmung somit nicht erhärten.

6.4.2 Im Rahmen der historischen Auslegung führte das Bundesverwaltungsgericht aus, die Bestimmung von Ziff. 5 Abs. 1 der RL zur IKV-VBS helfe bei der zu beurteilenden Auslegungsfrage nicht weiter, weise sie hinsichtlich der zeitlichen Anwendbarkeit doch den gleichen unklaren Wortlaut auf wie Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 1. Teilsatz V Mil Pers (vgl. Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 E. 7.5.2 und 7.5.3).

Der Hinweis auf Ziff. 5 Abs. 1 der RL zur IKV-VBS geht auch im vorliegenden Zusammenhang fehl. Denn aus dem Wortlaut dieser Bestimmung muss nicht geschlossen werden, der Verzicht auf Vergütungen habe sich auf zukünftige Arbeitsorte zu erstrecken. Zwar zeigen die Ausführungen in der Vernehmlassung der Vorinstanz auf, dass die IKV-VBS und die RL zur IKV-VBS im Kontext einer umfassenden Überprüfung der Vergütungen für das Instruktionskorps zu sehen sind. Dabei sollten sachlich nicht berechtigte Vorteile einzelner Berufskategorien abgeschafft, Spesenentschädigungen in Form versteckter Lohnbestandteile eliminiert und der Abrechnungs- und Kontrollaufwand auf ein vernünftiges Mass reduziert werden. Die Regelung von Ziff. 5 Abs. 1 der RL zur IKV-VBS, wonach in gewissen Fällen ein Verzicht auf Vergütungen gefordert werden sollte, mag mit diesen Bestrebungen in Zusammenhang stehen. Zur Frage, wie diese Regelung im Einzelnen auszulegen war, d.h. wie weit der Verzicht konkret gehen sollte, lässt sich daraus aber nichts ableiten.

6.4.3 Im Rahmen der teleologischen Auslegung kam das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, die Ausnahmebestimmung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers sei im Lichte des Sinns und Zwecks der Vergütungen zu sehen, nämlich der Abfederung der finanziellen Folgen einer beruflich bedingten Versetzung (vgl. dazu oben E. 6.3.2). Die Auslegungsart der Vorinstanz halte einer teleologischen Auslegung nicht stand. Es sei kein sachlicher Grund erkennbar, weshalb der auswärtige Wohnort beim ersten Arbeitsort nach der Grundausbildung zu einer Verwirkung des Abgeltungsanspruchs für zukünftige Arbeitsorte führen solle (vgl. Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 E. 7.6).

Auch bei einem Wegzug sind keine überzeugenden Gründe ersichtlich, die Vergütungen auch für zukünftige Arbeitsorte zu verweigern. Im Lichte des Sinns und Zwecks der Vergütungen ist vielmehr das Gegenteil der Fall: Zwar kann sich ein Berufsoffizier, wenn er von einem Arbeitsort wegzieht,

zunächst nicht darauf berufen, die auf ihn zukommenden Mehrkosten seien Folge einer Versetzung (vgl. oben E. 6.3.3). Doch kann es nicht angehen, dem Berufsoffizier die Vergütungen auch nach der Versetzung an einen neuen Arbeitsort weiterhin zu verweigern, selbst wenn aufgrund dieser Versetzung nun ohnehin eine Zweitunterkunft notwendig geworden wäre.

6.4.4 Da die Vorinstanz auch aus der systematischen Auslegung nichts zu ihren Gunsten ableiten kann (vgl. dazu Urteil des BVGer A-1401/2014 vom 3. Dezember 2014 E. 7.4), ergibt sich somit, dass der Vergütungsanspruch auch im Fall eines Wegzugs nur für den jeweils aktuellen, nicht jedoch für die zukünftigen Arbeitsorte entfällt.

6.5 Zusammenfassend sind die Voraussetzungen von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers nur dann erfüllt, wenn bei Zuweisung des ersten Arbeitsorts nach der Grundausbildung der bisherige Wohnort beibehalten wird oder wenn aus dem Stundenkreis des ersten bzw. allenfalls auch aus dem Stundenkreis späterer Arbeitsorte weggezogen wird. Weiter entfällt der Vergütungsanspruch gemäss dieser Bestimmung nur für den jeweils aktuellen Arbeitsort.

7.
Es bleibt gestützt auf die bisherigen Ausführungen zu prüfen, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer die Ausrichtung der Vergütungen zu Recht in Anwendung von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers verweigert.

7.1 Der Beschwerdeführer bestreitet, überhaupt im Sinn von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers aus dem Stundenkreis seines ersten Arbeitsorts Frauenfeld weggezogen zu sein. Er macht geltend, nachdem seine Familie im April 2006 von Frauenfeld nach Emmenbrücke gezogen sei, habe er ein Zimmer in der Stadtkaserne Frauenfeld bewohnt. In die neue Wohnung seiner Familie sei er erst per November 2006 gezogen, als er seine Funktion in Thun angetreten habe.

7.1.1 Der in aArt. 18 und Art. 22 V Mil Pers verwendete Begriff des Wohnorts ist unter Heranziehung des Wohnsitzbegriffs auszulegen. Dieser bestimmt sich im öffentlichen Recht zwar autonom, doch ist im Zusammenhang mit den genannten Bestimmungen grundsätzlich auf den zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff abzustellen, wonach sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort befindet, wo diese sich mit der Absicht dauernden Verbleibs

aufhält (eingehend: Urteil des BVGer A-565/2011 vom 2. Mai 2011 E. 3.3 und 3.4).

7.1.2 Die Verfahrensbeteiligten sind sich einig, dass der Beschwerdeführer in Frauenfeld zunächst in diesem Sinne Wohnsitz hatte. Dessen Argumentation, wonach er seinen Wohnsitz erst später als seine Familie nach Emmenbrücke verlegt hat, erscheint indes fragwürdig. Denn es ist anzunehmen, dass das Zimmer in der Stadtkaserne Frauenfeld, selbst wenn sich der Beschwerdeführer sehr häufig dort aufgehalten hat, die Funktion einer Zweitunterkunft am Arbeitsort aufgewiesen haben dürfte.

Immerhin aber lassen die Akten durchaus darauf schliessen, dass sich der Beschwerdeführer und seine Familie erst aus Anlass der bevorstehenden Versetzung nach Thun entschieden haben, nach Emmenbrücke zu ziehen. Man könnte daher argumentieren, der Wegzug von Frauenfeld sei nicht aus persönlichen Gründen, sondern aufgrund dieser bevorstehenden Versetzung erfolgt. Ausgehend von dieser Argumentation wäre dem Beschwerdeführer aber gleichzeitig vorzuhalten, dass er aus persönlichen Gründen an einem Ort Wohnsitz genommen hat, der ausserhalb des Stundenkreises des neuen Arbeitsorts Thun lag. Es würde sich dann die Frage stellen, ob sein Vorgehen einem Wegzug aus dem Stundenkreis dieses (zweiten) Arbeitsorts gleichzusetzen ist.

7.1.3 Geht man somit zu Ungunsten des Beschwerdeführers davon aus, dass die Voraussetzungen von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers auch bei einem Wegzug aus dem Stundenkreis eines späteren Arbeitsorts erfüllt sind, und stellt man das Vorgehen des Beschwerdeführers weiter einem Wegzug aus dem Stundenkreis von Thun gleich, so ist ein Anspruch auf Vergütungen für diesen Arbeitsort zu verneinen.

7.2 Gerade der vorliegende Fall zeigt aber, dass es nicht sachgerecht wäre, die Vergütungen in solchen Fällen auch für zukünftige Arbeitsorte zu verweigern: Bereits per 1. April 2008 wurde der Beschwerdeführer von Thun nach Lavey-Morcles versetzt. Auch wenn er in Thun Wohnsitz gehabt hätte, hätte er an diesem Arbeitsort nun eine Zweitunterkunft beziehen müssen. Dem Beschwerdeführer die Vergütungen gegebenenfalls weiterhin mit der Begründung zu verweigern, er sei aus dem Stundenkreis von Thun weggezogen, ist angesichts dessen nicht überzeugend. Zudem hätte der Beschwerdeführer zu einem späteren Zeitpunkt grundsätzlich wohl auch nach Luzern versetzt werden können, das weniger als eine Stunde von Emmenbrücke entfernt ist. Es kann also nicht gesagt werden, er habe

damals im Jahr 2006 per se einen "schlechten" Wohnsitz gewählt. Umso weniger ist einzusehen, weshalb er aufgrund der Wahl dieses Wohnsitzes dauerhaft, d.h. ungeachtet der unterdessen ohnehin erfolgten Versetzungen, schlechter gestellt werden sollte als andere Berufsoffiziere.

Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, ist Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers spätestens für den Arbeitsort Lavey-Morcles denn auch nicht mehr anwendbar. Zwar zog der Beschwerdeführer im August 2008 von Emmenbrücke in den Nachbarort Z._____ um. Da dieser Umzug die Ausgangslage aber nicht wesentlich änderte, wurden die Voraussetzungen von Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers dadurch nicht erfüllt. Doch selbst wenn man davon ausginge, wäre der Vergütungsanspruch wiederum nur entfallen, bis der Beschwerdeführer am 1. November 2009 seine neue Funktion in Bern antrat. Für diesen Arbeitsort ist Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers somit auf keinen Fall anwendbar.

7.3 Die Vorinstanz geht somit zu Unrecht davon aus, dem Beschwerdeführer sei die Ausrichtung der Vergütungen gestützt auf Art. 22 aAbs. 2 Satz 2 V Mil Pers zu verweigern. Angesichts dessen erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers einzugehen, wonach die Vorinstanz die Ausrichtung der Vergütungen auch deshalb nicht hätte einstellen dürfen, weil die Bedingungen für den Widerruf von Verfügungen nicht erfüllt gewesen seien.

8.

Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Vorinstanz zu verpflichten, dem Beschwerdeführer die Vergütungen für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und Mehrauslagen rückwirkend ab 1. Dezember 2013 bzw. ab 1. Januar 2013 auszurichten.

Zu beachten ist dabei, dass die gestützt auf das alte Recht bewilligten Vergütungen gemäss der Übergangsbestimmung von Art. 40 V Mil Pers längstens bis 30. April 2015 oder dem Bezug einer neuen Unterkunft ausbezahlt werden. Um klarzustellen, dass diese Bestimmung zur Anwendung kommt, ist die Vorinstanz allein zur Ausrichtung der *altrechtlichen* Vergütungen zu verpflichten.

9.

9.1 Das Beschwerdeverfahren ist in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig vom Ausgang des Verfahrens grundsätzlich kostenlos (vgl. Art. 34 Abs. 2 BPG), weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind.

9.2 Da der Beschwerdeführer obsiegt, hat er Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG). Diese umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Mangels Kostennote ist die Parteientschädigung vorliegend aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Anbetracht des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwands des Rechtsvertreters für das vorliegende Beschwerdeverfahren erscheint ein Betrag von Fr. 2'500.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung vom 7. Juli 2014 wird aufgehoben und die Vorinstanz verpflichtet, dem Beschwerdeführer die altrechtlichen Vergütungen für bezogene Unterkunft am Arbeitsort und Mehrauslagen rückwirkend ab 1. Dezember 2013 bzw. ab 1. Januar 2013 auszurichten.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– das Generalsekretariat VBS (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Kathrin Dietrich	Andreas Meier

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens Fr. 15'000.– beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 BGG). 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, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheids beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). 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 (Art. 42 BGG).

Versand: