

BVGer A-3015/2019 vom 20. April 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-04-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3015_2019

FR: TAF A-3015/2019 du 20 avril 2020

IT: TAF A-3015/2019 del 20 aprile 2020

Regeste

Militärische Landesverteidigung (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Behandlung von Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz über den Bezug von Ausbildungsgutschriften zuständig (Art. 130 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 [Militärgesetz {MG}, SR 510.10] i.V.m. Art. 31 und 33 Abs. 1 Bst. d VGG). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert. Er ist damit nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG) sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG).

E. 3

Die Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee sind Sache des Bundes (Art. 60 Abs. 1 BV). Gestützt darauf hat die Bundesversammlung das Militärgesetz erlassen. Gemäss dem auf den 1. Januar 2018 neu in Kraft getretenen Art. 29a Abs. 1 MG kann der Bund Angehörigen der Miliz für das Absolvieren von Kadernschulen und des praktischen Dienstes für die Ausbildung zum höheren Unteroffizier oder zum Offizier bis Stufe Stäbe der Truppenkörper einen finanziellen Betrag gutschreiben, den sie für zivile Ausbildungen beziehen können. Die Verordnung über die Ausbildungsgutschrift für Milizkader der Armee vom 22. November 2017 (VAK, SR 512.43) - in Kraft ebenfalls seit dem 1. Januar 2018 - definiert die Anspruchsvoraussetzungen und -dauer, die Maximalbeträge, das Gesuchsverfahren sowie die Auszahlungsmodalitäten. Die Übergangsbestimmung von Art. 8 VAK hält - rückwirkend - fest, dass ein Anspruch auf Gewährung von Ausbildungsgutschriften (auch) für militärische Weiterausbildungen bestehe, die frühestens per 1. Juli 2017 begonnen wurden und die am 31. Dezember 2017 noch nicht abgeschlossen waren.

E. 4.1

Die Vorinstanz begründet ihren ablehnenden Entscheid vom 24. Mai 2019 damit, dass im Falle des Beschwerdeführers die Voraussetzungen für den Anspruch auf Gewährung von Ausbildungsgutschriften gemäss Art. 8 VAK nicht erfüllt seien. Aus dem Wortlaut der Bestimmung («frühestens per 1. Juli 2017») gehe hervor, dass Angehörige der Armee, die ihre militärische Weiterausbildung vor dem 1. Juli 2017 begonnen hätten, keinen Anspruch auf Gewährung von Ausbildungsgutschriften hätten. Mit der in Art. 8 VAK vorgesehenen Massnahme sei die Gefahr vermindert worden, dass mit einer militärischen Weiterausbildung bis ins Jahr 2018 zugewartet worden wäre und die Armee mit dem Start der «Weiterentwicklung der Armee» (WEA) per 1. Januar 2018 dadurch Lücken im Kader aufgewiesen hätte. Der vom Gesetzgeber erwünschte Effekt sei gewesen, dass die Angehörigen der Armee den Beginn ihrer militärischen Weiterbildungen gerade schon in den Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis zum 31. Dezember 2017 vorverlegt und nicht bis zum Inkrafttreten der WEA zugewartet hätten. Dass gewisse Personen - nämlich jene, die die militärische Weiterausbildung vor dem 1. Juli 2017 begonnen bzw. am 31. Dezember 2017 bereits abgeschlossen hätten - nicht in den Genuss der Ausbildungsgutschrift kommen, sei dem Verordnungsgeber beim Erlass der Übergangsbestimmung bewusst gewesen. Der Beschwerdeführer habe seine militärische Weiterausbildung für den Grad Hauptmann (Hptm) mit der Funktion Einheitskommandant (Einh Kdt) am 20. Juni 2016 und somit vor dem Stichtag vom 1. Juli 2017 begonnen, weshalb er keinen Anspruch auf Gewährung einer Ausbildungsgutschrift habe. Aus dem Wechsel zum Ausbildungsmodell der WEA per 1. Januar 2018 könne er ebenfalls keinen Anspruch auf Ausbildungsgutschriften ableiten, auch wenn das wiedereingeführte vollständige Abverdienen des letzten Dienstgrades innerhalb eines praktischen Dienstes zu einer Erhöhung der Anzahl Ausbildungsdiensttage führe. Es liege in der Natur einer Reform, dass Ausbildungen teilweise unter altem Recht und teilweise unter neuem Recht absolviert würden. Sinn und Zweck einer Übergangsbestimmung liege gerade darin, den Übergang vom bisherigen zum neuen Recht zu regeln. Angehende Hauptleute mit der Funktion eines Einheitskommandanten profitierten nicht mehr und nicht weniger von der Übergangsbestimmung als alle anderen in Art. 2 VAK bezeichneten Gradkategorien.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer hält den Ausführungen der Vorinstanz entgegen, die Anwendung von Art. 8 VAK verstosse im konkreten Fall gegen das Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV. Die Übergangsbestimmung differenziere nicht zwischen höheren Unteroffizieren und Subalternoffizieren einerseits und zukünftigen Hauptleuten andererseits, obwohl eine solche Unterscheidung zwingend wäre. Zwischen dem 1. Juli 2017 und dem 1. Januar 2018 hätten die angehenden höheren Unteroffiziere und Subalternoffiziere die Kadernschulen besucht und in der ersten Rekrutenschule nach neuem WEA-Modell ihren praktischen Dienst geleistet. Dank der Ausdehnung der Anspruchsberechtigung gemäss Art. 8 VAK würden sie von Ausbildungsgutschriften profitieren. Hingegen berücksichtige die Bestimmung den Ablauf der Ausbildung von Hauptleuten in keiner Weise. Diese würden die notwendigen Dienste kaum am Stück leisten. Das Datum des 1. Juli 2017 als Abgrenzungskriterium für die Anspruchsberechtigung zukünftiger Hauptleute sei somit willkürlich gesetzt. Dies zeige sich etwa auch darin, dass der Führungslehrgang I, der für die Weiterausbildung zum Einh Kdt notwendig und in der Regel der erste zu besuchende Kurs der Weiterausbildung sei, vor der WEA dreimal jährlich stattgefunden habe. Hätte jemand diesen Kurs vom 30. Januar bis zum 24. Februar 2017 - vor der WEA - besucht und anschliessend in der ersten Rekrutenschule nach der WEA seinen praktischen Dienst

geleistet, wäre er nicht anspruchsberechtigt. Hätte er jedoch den identischen Kurs vom 28. August 2017 bis 22. September 2017 - ebenfalls noch vor der WEA - besucht, würde ein Anspruch auf eine Ausbildungsgutschrift bestehen. Mit der Regelung von Art. 8 VAK würden somit zwei Personen mit identischer Ausbildung, die aber aus privaten Gründen den gleichen Kurs zu unterschiedlichen Zeiten besucht hätten, unterschiedlich behandelt. Aus den Erläuterungen zur Verordnung über die Ausbildungsgutschrift für Milizkader der Armee vom 24. Oktober 2017 (vgl. Beschwerdebeilage 6, siehe auch <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/50485.pdf>, besucht am 30. März 2020) ergebe sich ebenfalls, dass Art. 8 VAK nicht auf Hauptleute ausgelegt sei. Die dortige Ausführung, dass Art. 8 VAK «die Gefahr vermindert, dass die Armee mit dem Start des neuen Dienstleistungsmodells per 1. Januar 2018 Lücken im Kader aufweist, weil ansonsten mit einer militärischen Weiterausbildung bis ins Jahre 2018 zugewartet werden könnte» habe für zukünftige Hauptleute den umkehrten Effekt gehabt, da Art. 8 VAK diese durch die Formulierung «frühestens» gerade vom Kreis der Anspruchsberechtigten ausschliesse. Rationale, angehende Hauptleute hätten also nach dem Parlamentsentscheid mit ihrem Ausbildungsbeginn zuwarten müssen, bis die WEA in Kraft gesetzt worden sei. Somit habe Art. 8 VAK für zukünftige Hauptleute gerade den umgekehrten Anreiz gesetzt. Eine gesonderte Übergangbestimmung für Hauptleute wäre daher nötig, und zwar auch deshalb, weil sich mit der Weiterentwicklung der Armee auch die Dauer des Ausbildungsdienstes stark verlängert habe. So sei vor dem Inkrafttreten des Militärgesetzes nach WEA lediglich ein praktischer Dienst von 61 Tagen vorgesehen gewesen (Ziff. 4.1 Anhang 4 der aVerordnung vom 19. November 2003 über die Militärdienstpflicht [aMDV]), nach WEA müsse hingegen ein praktischer Dienst von 131 Tagen geleistet werden (Anhang 2 Ziff. 5 der Verordnung über die Militärdienstpflicht vom 22. November 2017 [VMDP, SR 512.21]). Sachgerecht wäre es demnach, für das Anrecht auf Ausbildungszulagen bei angehenden Einh Kdt auf das Absolvieren des praktischen Dienstes nach altem oder neuem Modell abzustellen. Damit würde dem bedeutendsten Unterschied zwischen dem Ausbildungsmodell vor und nach der Armeereform - der längeren Ausbildungsdauer - Rechnung getragen. Zusammenfassend folge aus der Anwendung von Art. 8 VAK eine Ungleichbehandlung mit seinen Kameraden, die ebenfalls einen langen praktischen Dienst nach WEA absolviert, aber alle vorgängigen Kurse nach dem 1. Juli 2017 besucht hätten. Diese bekämen die vollen Ausbildungsgutschriften, er hingegen erhalte gar keine. Dass diese Ungleichbehandlung unverhältnismässig resp. willkürlich sei, zeige auch die Tatsache, dass er von total 181 Diensttagen für seine Weiterbildung 157 Tage im neuen Modell geleistet habe. Mithin habe er den grössten Teil im Rahmen der WEA geleistet, werde aber betreffend Ausbildungsgutschriften völlig dem für ihn nachteiligen, alten Modell unterstellt. Es müsse demnach eine gerichtliche Korrektur zu seinen Gunsten erfolgen.

E. 5

Zwischen den Parteien nicht strittig ist, dass der Beschwerdeführer die Weiterausbildung zum Einheitskommandanten vor dem 1. Juli 2017 begonnen hat. Damit kann er grundsätzlich nicht von der Übergangbestimmung von Art. 8 VAK profitieren. Zu prüfen ist jedoch im Sinne einer konkreten Normenkontrolle, ob die Anwendung von Art. 8 VAK im vorliegenden Fall eine unzulässige Ungleichbehandlung zur Folge hat.

E. 5.1

Das Bundesverwaltungsgericht kann eine Verordnungsbestimmung des Bundesrates auf Beschwerde hin vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Bei unselbständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen (und nicht wie selbständige Verordnungen direkt auf der Verfassung beruhen), prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat (vgl. nachfolgend E. 5.2). Verordnungsrecht ist dabei gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.177 ff.; BVGE 2010/33 E. 3.1.1; Urteil des BVGer C-588/2018 vom 5. Dezember 2019 E. 6.3.1 f.). Erweist sich die Verordnung als gesetzmässig und ermächtigt das Gesetz den Bundesrat nicht, von der Verfassung abzuweichen, ist auch die Verfassungsmässigkeit zu prüfen (BGE 143 II 87 E. 4.4, 141 II 169 E. 3.4; vgl. nachfolgend E. 5.3). Wird dem Bundesrat oder dem mittels Subdelegation ermächtigten Departement durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Bereich des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat seine Prüfung darauf zu beschränken, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus andern Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (BGE 143 II 87 E. 4.4; BVGE 2010/33 E. 3.1.1; Urteile des BVGer C-588/2018 vom 5. Dezember 2019 E. 6.3.1, A-988/2019 vom 7. November 2019 E. 2.4.4 m.w.H.). Sofern durch den Wortlaut (und die weiteren massgeblichen normunmittelbaren Auslegungselemente) nicht klar ausgeschlossen, ist der Verordnungsbestimmung jener Rechtssinn beizumessen, welcher im Rahmen des Gesetzes mit der Verfassung (am besten) übereinstimmt (verfassungskonforme oder verfassungsbezogene Interpretation; BGE 140 V 538 E. 4.3 m.w.H.). Einer Verordnungsbestimmung, welche übergeordnetem Recht widerspricht oder in diesem keine Grundlage findet, hat das Gericht nach einer vorfrageweisen Prüfung die Anwendung zu versagen, sofern diese nicht gesetzes- oder verfassungskonform ausgelegt werden kann (BVGE 2014/3 E. 2.3, 2011/15 E. 3.2).

E. 5.2

Der mit der Änderung des Militärgesetzes vom 18. März 2016 (AS 2016 4282) neu eingeführte Art. 29a Abs. 1 MG (in Kraft seit dem 1. Januar 2018) regelt im Grundsatz, dass Angehörigen der Miliz ein finanzieller Ausbildungsbeitrag gutgeschrieben werden kann. Dabei wird lediglich grob definiert, für welche Leistungen eine Gutschrift erfolgen kann (Absolvieren von Kaderschulen und des praktischen Dienstes für die Ausbildung zum höheren Unteroffizier oder zum Offizier bis Stufe Stäbe der Truppenkörper). Abs. 2 ermächtigt den Bundesrat, die Bestimmungen über die Ausbildungsgutschrift zu erlassen. Somit besteht eine gesetzliche Delegation an den Bundesrat, die Einzelheiten der Ausrichtung einer Ausbildungsgutschrift zu regeln. Er wird damit ermächtigt, die Anspruchsvoraussetzungen zu konkretisieren und das Verfahren in Bezug auf die Gewährung von Ausbildungsvorschriften festzulegen. Im diesbezüglichen Ermessen liegt auch die Festsetzung von Übergangsbestimmungen. Der Wille des Gesetzgebers beim Erlass von Art. 29a MG war es, Anreize für die Rekrutierung von zukünftigen Kaderangehörigen zu schaffen und im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft bestehen zu können (vgl. Amtliches Bulletin [AB] 2015 S 268 f., Voten Kuprecht und Maurer). Mit dem

Erlass von Art. 8 VAK ist der Bundesrat diesem Anliegen nachgekommen und er hat zusätzlich den Anspruch auf Gewährung von Ausbildungsgutschriften auf Weiterbildungen ausgedehnt, die spätestens sechs Monate vor dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 2018 begonnen wurden, um die möglichst nahtlose Aufnahme solcher Ausbildungen vor dem Inkrafttreten der WEA zu sichern (vgl. vorne E. 4.1). Mit dieser das Milizkader begünstigenden Regelung bewegt er sich ohne Weiteres in den Grenzen der eingeräumten Verordnungsbefugnis. Art. 8 VAK erweist sich somit als gesetzeskonform.

E. 5.3

Im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Art. 8 VAK ist insbesondere zu beurteilen, ob er Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) resp. 9 BV (Willkürverbot) widerspricht. Diese Grundsätze dürfen auch bei begünstigenden rückwirkenden Erlassen nicht verletzt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 276).

E. 5.3.1

Eine Bestimmung verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn sie hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Das Rechtsgleichheitsgebot ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 137 V 121 E. 5.3, 136 II 120 E. 3.2.2 m.w.H.). Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 576). Der Ordnungsgeber unterscheidet in der Übergangsbestimmung von Art. 8 VAK nicht zwischen den einzelnen militärischen Graden und Funktionen wie in Art. 2 VAK, wo die Differenzierungen zu abgestuften Gutschriften zwischen Fr. 3'300.- und Fr. 11'300.- führen. Dass eine solche Unterscheidung auch in zeitlicher Hinsicht getroffen werden müsste, wird durch den Beschwerdeführer nicht überzeugend geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Vor dem Grundsatz der Gleichbehandlung erscheint die unabhängig vom militärischen Grad geltende Übergangsfrist vielmehr als sachgerecht und eine entsprechende Unterscheidung nicht als angebracht. Die Verordnung trat mit der WEA am 1. Januar 2018 in Kraft. Die verordnete Rückwirkung wirkt sich dabei ausschliesslich und gleichermassen zu Gunsten aller Milizkader aus, die ihre Weiterbildung bereits ab dem 1. Juli 2017 begonnen und am 31. Dezember 2017 noch nicht beendet hatten. Der Umstand, dass aufgrund der Übergangsfrist alle Milizkader der Armee, die ihre Weiterbildung vor dem 1. Juli 2017 begonnen haben, anders behandelt werden als solche, die sie später angefangen haben, ist durch den Ordnungsgeber klar gewollt und steht im Einklang mit dem Sinn und Zweck von Art. 29a MG (vgl. vorne E. 5.2). Diesbezügliche allfällige Ungleichbehandlungen erweisen sich als der generell zeitlich beschränkten Wirkung von Übergangsbestimmungen immanent und sind somit nicht vermeidbar. Eine weiter zurückreichende Rückwirkung hätte vielmehr ebenfalls dazu geführt, dass gewisse Milizangehörige davon profitiert hätten, andere hingegen nicht. Die gewählte Lösung ist daher nicht zu beanstanden. Dass der Ordnungsgeber beim Erlass der Übergangsbestimmung nicht auf die Dauer des praktischen Dienstes vor resp. nach Inkrafttreten der WEA abgestellt hat, liegt ebenfalls in seinem Ermessen, zumal auch diesbezüglich die Gleichbehandlung aller betroffenen Gradkategorien gesichert ist. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes nach Art. 8 BV

kann somit nicht festgestellt werden.

E. 5.3.2

Gegen das Willkürverbot verstösst eine Bestimmung, wenn sie sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 610; BGE 136 II 337 E. 5.1; Urteil des BVGer C-588/2018 vom 5. Dezember 2019 E. 6.3.1). In der Rechtsanwendung liegt Willkür nicht bereits vor, wenn eine andere Auslegung ebenfalls vertretbar oder sogar zutreffender erscheint, sondern erst, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 605; BGE 141 I 70 E. 2.2). Die halbjährige Übergangsfrist von Art. 8 VAK verfolgt den Zweck, die Aufnahme von Weiterbildungen bereits vor Inkrafttreten der WEA finanziell zu fördern und stützt sich somit auf ernsthafte sachliche Gründe. Sie erscheint ausserdem erforderlich und angemessen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, womit sie auch verhältnismässig ist. Eine weitergehende Rückwirkung der Verordnung hätte das erhoffte Verhalten von ausbildungswilligen Milizangehörigen nicht ausgelöst, da die entsprechenden Weiterbildungen ohnehin bereits begonnen worden waren. Wie bei allen zeitlichen Abgrenzungen wäre eine andere Regelung - etwa auch ein Verzicht auf eine Übergangsregelung - ebenfalls denkbar gewesen. Dieser Umstand lässt die Verordnungsbestimmung jedoch nicht unhaltbar und damit auch nicht willkürlich erscheinen. Die mit der Übergangsregelung für den Beschwerdeführer - der einen grossen Teil seiner Dienstage im Rahmen der WEA geleistet hat - unbefriedigende Situation ist als Folge der zulässigen zeitlichen Abgrenzung des Anspruchs auf Ausbildungsgutschriften nicht zu beanstanden. Zusammenfassend erweist sich Art. 8 VAK auch als verfassungskonform.

E. 5.4

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen hat die Vorinstanz zu Recht Art. 8 VAK auf das Gesuch des Beschwerdeführers um Gewährung einer Ausbildungsgutschrift angewandt und dieses negativ beantwortet. Nach dem Gesagten erweist sich die angefochtene Verfügung als rechtmässig, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 6

Die Kosten des vorliegenden Verfahrens werden in Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2) auf Fr. 1'000.- festgesetzt und sind dem Beschwerdeführer als unterliegender Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dieser Betrag wird dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 3 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.