

BVGer A-4176/2013 vom 23. April 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-04-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4176_2013

FR: TAF A-4176/2013 du 23 avril 2014

IT: TAF A-4176/2013 del 23 aprile 2014

Regeste

Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse Bund (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Vorinstanz hat in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeberin gestützt auf Art. 34 Abs. 1 BPG über eine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis verfügt. Somit geht es vor Bundesverwaltungsgericht um eine personalrechtliche Streitigkeit, unabhängig davon, ob die Vorinstanz zu Recht über die Rückzahlung der Familienzulagen entschieden und diese Rückzahlung als bundespersonalrechtliche Angelegenheit behandelt hat, was nachfolgend materiell zu prüfen sein wird. Am 1. Juli 2013 traten die Änderungen des Bundespersonalgesetzes vom 14. Dezember 2012 in Kraft. Demnach sind Beschwerden gegen Verfügungen der Arbeitgeber neu direkt beim Bundesverwaltungsgericht zu erheben (Art. 36 Abs. 1 BPG). Die Beschwerde wurde erst nach dem Inkrafttreten dieser Änderungen erhoben, weshalb es sich rechtfertigt, das neue Verfahrensrecht anzuwenden (eingehend Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 132; vgl. für Konstellationen, in denen die Anwendung des früheren Verfahrensrechts gerechtfertigt war BGE 112 V 356 E. 4a [Einführung des AHV-Gesetzes, SR 831.10]; BGE 130 V I E. 3.3 [Einführung des ATSG]). Das Bundesverwaltungsgericht erachtet sich demnach als zuständig.

E. 1.2

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 als Verfügungsadressat, der von der Vorinstanz zur Rückzahlung von Familienzulagen verpflichtet worden ist, zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 50 und Art. 52 VwVG).

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Verfügungen mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann gemäss Art. 49 VwVG nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Bst. a) oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Bst. b), sondern auch die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung oder des Entscheides (Bst. c).

E. 3

Zunächst ist auf die Grundlagen der Familienzulagen-Regelungen und die hier massgeblichen Rechtsgrundlagen einzugehen.

E. 3.1

Das Familienzulagengesetz umschreibt Familienzulagen als einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen (Art. 2 FamZG). Es unterscheidet zwischen Kinderzulagen, die ab dem Geburtsmonat des Kindes bis zum Ende des Monats ausgerichtet werden, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet (oder bei Erwerbsunfähigkeit bis zum vollendeten 20. Altersjahr) und Ausbildungszulagen, die längstens bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 25. Altersjahr vollendet, ausgerichtet werden (Art. 3 Abs. 1 FamZG). Art. 5 FamZG sieht eine minimale Kinderzulage von Fr. 200.- und eine minimale Ausbildungszulage von Fr. 250.- vor. Die Kantone können in ihren Familienzulagenordnungen höhere Mindestansätze vorsehen, wobei die Bestimmungen des FamZG auch für diese Familienzulagen gelten (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und 2 FamZG).

E. 3.2

Andere Leistungen als die eben genannten Kinder- und Ausbildungszulagen müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden. So gelten weitere durch Gesamt- oder Einzelarbeitsvertrag oder andere Regelungen vorgesehene Leistungen nicht als Familienzulagen im Sinn des FamZG (Art. 3 Abs. 2 Satz 3 und 4 FamZG). Hierzu gehören jene nach dem öffentlichen Dienstrecht, die für das Bundespersonal ihre gesetzliche Grundlage u.a. in Art. 31 Abs. 1 BPG finden (vgl. Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, 2010, Art. 3 Rz. 152; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-4932/2013 vom 11. März 2014 E. 4.1). Damit ist zwischen den gemäss FamZG garantierten Minimalleistungen und solchen, die der Arbeitgeber darüber hinaus leistet, zu unterscheiden (vgl. zu den überobligatorischen Leistungen nach Art. 31 BPG Urteil des BVGer A-4932/2013 vom 11. März 2014 insb. E. 4).

E. 3.3

Vorliegend geht es um Leistungen gemäss Familienzulagengesetz, nicht um überobligatorische Leistungen nach Art. 31 BPG. Massgeblich ist hier die im Kanton Bern geltende Zulagenhöhe (vgl. auch den Hinweis auf der Verfügung, Sachverhalt Bst C.b), da der Arbeitsort des Beschwerdeführers im Kanton Bern liegt (vgl. Art. 12 Abs. 2 FamZG). Das Berner Gesetz über die Familienzulagen vom 11. Juni 2008 (KFamZG; BSG 832.71) sieht in seinem Art. 1 Abs. 2 vor, dass die Zulagen 115 % der Zulagen nach Art. 5 FamZG betragen und auf Fünffrankenbeträge aufgerundet werden; bei einer minimalen Ausbildungszulage nach Art. 5 Abs. 2 FamZG von Fr. 250. pro Monat sind dies Fr. 287.50 resp. aufgerundet Fr. 290. pro Monat.

E. 3.4

Damit ist im zu beurteilenden Fall in erster Linie das Familienzulagengesetz massgeblich. Nach Art. 1 FamZG sind zudem die Bestimmungen des ATSG (mit Ausnahme von Art. 76 Abs. 2 und Art. 78 ATSG) auf die Familienzulagen anwendbar, soweit das FamZG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht.

E. 4

Vorliegend ist insbesondere strittig, ob die Vorinstanz für die Rückforderung der ihrer Ansicht nach zu viel ausbezahlten Zulagen zuständig war. Nachfolgend ist deshalb zu untersuchen, wie das Verhältnis von Arbeitgeber (d.h. vorliegend der Vorinstanz), Arbeitnehmer (d.h. vorliegend dem Beschwerdeführer) und EAK-FAK nach den Vorgaben des Familienzulagenrechts ausgestaltet ist.

E. 4.1

Der Anspruch auf Familienzulagen entsteht nach Art. 13 Abs. 1 Satz 3 FamZG mit dem Lohnanspruch. Sie sind damit zwar lohnakzessorisch, aber nicht Lohnbestandteil und bilden somit keine Gegenleistung für die vom Arbeitnehmer erbrachte Arbeitsleistung (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 13 Rz. 50 und Art. 15 Rz. 16 je m.w.H.). Nach Art. 14 FamZG sind als Durchführungsorgane Familienausgleichskassen zu schaffen. Art. 15 FamZV enthält Bestimmungen zur EAK-FAK. Demnach führt die EAK-FAK u.a. für die Bundesverwaltung eine Familienausgleichskasse (Abs. 1 Satz 1). Bei der EAK-FAK handelt es sich um einen Spezialfonds des Bundes im Sinne von Art. 52 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005, SR 611.0 (Abs. 2; vgl. Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 14 Rz. 44 ff.). Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) kann Ausführungsbestimmungen erlassen (Abs. 4). Dies ist mit der Verordnung des EFD über die Zentrale Ausgleichsstelle vom 3. Dezember 2008 (ZAS-Verordnung; SR 831.143.32) erfolgt. Gemäss Art. 1 ZAS-Verordnung ist die Zentrale Ausgleichsstelle ZAS (ZAS) eine Hauptabteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung; sie setzt sich aus der Zentralen Ausgleichsstelle, der Eidgenössischen Ausgleichskasse (EAK) mit der Familienausgleichskasse (EAK-FAK), der Schweizerischen Ausgleichskasse (SAK) und der IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVST) zusammen. Art. 11 ff. ZAS-Verordnung enthalten Spezialbestimmungen über die EAK-FAK.

E. 4.2

Die Aufgaben der Familienausgleichskassen sind in Art. 15 FamZG geregelt: Demnach obliegen den Familienausgleichskassen insbesondere die Festsetzung und Ausrichtung der Familienzulagen (Abs. 1 Bst. a), die Festsetzung und Erhebung der Beiträge (Abs. 1 Bst. b) und der Erlass und die Eröffnung der Verfügungen und der Einspracheentscheide (Abs. 1 Bst. c). Gemäss Abs. 2 werden die Familienzulagen den anspruchsberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Regel durch den Arbeitgeber ausbezahlt. Zweck dieser Auszahlungsregelung ist eine administrative Vereinfachung, indem die Familienausgleichskassen die Zulagen nicht jedem einzelnen Arbeitnehmer ausrichten, sondern sich darauf beschränken können, die Zulagen mit den von den Arbeitgebern geschuldeten Beiträgen zu verrechnen (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 15 Rz. 13 m.w.H.). Die Arbeitgeber übernehmen damit eine Funktion als reine Zahlstellen (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 15 Rz. 14 m.w.H.). Somit ist der Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer nicht Schuldner der Zulagen. Folglich ist er auch nicht berechtigt, die Zulagen mit den ihm gegenüber dem Arbeitnehmer allenfalls zustehenden Forderungen zu verrechnen

(Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 15 Rz. 15 m.w.H.). Auch kann der Arbeitnehmer bei unterbliebener Zahlung die Zulagen nicht gegenüber dem Arbeitgeber geltend machen; dieser Anspruch besteht gegenüber der Familienausgleichskasse (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 15 Rz. 15).

E. 4.3

Die Finanzierung der Familienzulagen erfolgt durch Sozialversicherungsbeiträge (eingehend Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 15 Rz. 20 ff.). Da in der Regel der Arbeitgeber die Zulagen an seine Arbeitnehmer auszahlt ("Zahlstelle", vgl. die vorangehende Erwägung), erwirbt der Arbeitgeber nach Massgabe dieser Zulagen gegenüber der Familienausgleichskasse einen Rückvergütungsanspruch. Allerdings gilt dies nur für Zulagen, die von der Familienausgleichskasse formell zugesprochen worden sind, weshalb der Arbeitgeber die Zulagen mit Vorteil erst auszahlt, wenn ihm ein verbindlicher Entscheid der Familienausgleichskasse vorliegt (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 25 Rz. 25 m.w.H.). Die Familienausgleichskasse verrechnet den Rückvergütungsanspruch des Arbeitgebers mit den ihr gegenüber dem Arbeitgeber zustehenden Beitragsforderungen (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 25 Rz. 24). Wenn der Arbeitgeber aufgrund eines Entscheids der Familienausgleichskasse die Zulagen ausrichtet und sich später herausstellt, dass diese Leistungen zu Unrecht bezogen worden sind, müssen sie der Familienausgleichskasse zurückerstattet werden. Hierbei ist der Arbeitnehmer rückerstattungspflichtig, da der Arbeitgeber lediglich als Zahlstelle auftritt und namentlich nicht zur Verrechnung zuviel ausbezahlter Zulagen mit künftigen Lohnansprüchen des Arbeitnehmers verpflichtet werden kann (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 25 Rz. 27).

E. 4.4

Eine gesetzliche Grundlage für die Rückerstattung von zuviel ausbezahlten Zulagen findet sich in Art. 25 ATSG i.V.m. Art. 1 FamZG (vgl. Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 1 Rz. 72 ff.). Nach Art. 25 Abs. 1 ATSG sind "unrechtmässig bezogene Leistungen (...)" zurückzuerstatten. Wer Leistungen in gutem Glauben empfangen hat, muss sie nicht zurückerstatten, wenn eine grosse Härte vorliegt". Gemäss Art. 25 Abs. 2 ATSG erlischt der Rückforderungsanspruch mit dem Ablauf eines Jahres, nachdem die Versicherungseinrichtung davon Kenntnis erhalten hat, spätestens aber mit dem Ablauf von fünf Jahren nach der Entrichtung der einzelnen Leistung; wird der Rückerstattungsanspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so ist diese Frist massgebend.

E. 4.5

Gegen Verfügungen kann innert 30 Tagen bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden (Art. 52 Abs. 1 erster Satzteil ATSG). Art. 22 FamZG bestimmt, dass über Beschwerden gegen Entscheide der Familienausgleichskassen in Abweichung von Art. 58 Abs. 1 und 2 ATSG das Versicherungsgericht jenes Kantons, dessen Familienzulagenordnung anwendbar ist, entscheidet.

E. 4.6

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass aufgrund der blossen Zahlstellenfunktion des Arbeitgebers nicht der Arbeitgeber, sondern die EAK-FAK für die Rückforderung der allenfalls zu viel bezahlten Zulagen vom Beschwerdeführer zuständig gewesen wäre und für ein allfälliges Rechtsmittel gegen deren Verfügung ein kantonales Versicherungsgericht zuständig gewesen wäre. Der Arbeitgeber wiederum hätte sich mit

seiner Rückforderung an die EAK-FAK wenden müssen. Eine direkte Rückforderung durch den Arbeitgeber vom Arbeitnehmer ist nicht vorgesehen.

E. 5

Nachfolgend ist indes zu prüfen, ob im vorliegenden Fall anders zu entscheiden ist, weil der Arbeitgeber im Zeitraum Januar-Juli 2011 davon ausgehen durfte, diese Beiträge wären geschuldet, da die EAK-FAK erst im Sommer 2012 verfügte, für diesen Zeitraum bestehe kein Zulagenanspruch und die von der Vorinstanz vom Beschwerdeführer zurückgeforderte Summe offenbar von der EAK-FAK nicht geleistet resp. nicht mit anderen Leistungen verrechnet wurde (vgl. Sachverhalt Bst. G).

E. 5.1

Die Vorinstanz begründet ihren Rückforderungsanspruch sinngemäss mit einer ungerechtfertigten Bereicherung des Beschwerdeführers (vgl. Art. 62 OR), zumal aufgrund der zweiten Verfügung von 2012 kein Anspruch auf Ausbildungszulagen mehr bestanden habe. Wie die Ausführungen in Sachverhalt Bst. C zeigen, ist allerdings umstritten, wie es sich mit der Rechtskraft der zweiten Verfügung aus dem Jahr 2012 verhält. Die Vorinstanz ging aufgrund eines E-Mails der EAK-FAK davon aus, die Verfügung sei rechtskräftig, holte aber keine formelle Rechtskraftbestätigung ein. Damit hat die Vorinstanz vorfrageweise über eine Rechtsfrage entschieden, die aufgrund des Instanzenzugs in Familienzulagen-Angelegenheiten (vgl. vorne Erwägung 4.5) nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Fraglich ist, ob die Beantwortung dieser Vorfrage zulässig war oder ob ein formeller Entscheid der EAK-FAK eingeholt resp. das Ergebnis der allfälligen Einsprachen des Beschwerdeführers hätten abgewartet werden müssen.

E. 5.2

Eine Vorfrage ist eine Rechtsfrage, für welche die entscheidende Instanz an sich keine Sachzuständigkeit hat. Nach Rechtsprechung und Lehre sind Verwaltungsbehörden und Gerichte zur selbständigen Entscheidung von Vorfragen aus anderen Rechtsgebieten berechtigt, sofern das Gesetz nichts anderes sagt und die zuständige Behörde über die Vorfrage noch nicht entschieden hat (BGE 108 II 456 E. 2; 120 V 378 E. 3a; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 50 ff.). Die entscheidende Behörde kann aber namentlich bei komplexen Fragen, bei denen die Gefahr widersprüchlicher Entscheide besteht, zuwarten, bis die sachkompetente Instanz in dem bei ihr hängigen Verfahren über die Vorfrage entschieden hat (BGE 129 III 186 E. 2.3; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 67 f.). Wenn die sachkompetente Behörde über die Vorfrage schon entschieden hat, soll aufgrund des Grundsatzes der Gewaltentrennung eine Behörde, für die sich eine Frage nur als Vorfrage stellt, nicht selbständig entscheiden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 72 ff. m.w.H.).

E. 5.3

Eine spezialgesetzliche Regelung, die der Vorinstanz die selbständige vorfrageweise Beantwortung einer Frage im Zusammenhang mit Familienzulagen untersagt, ist nicht ersichtlich. Jedoch ist zu prüfen, wie die im vorliegenden Verfahren erfolgte Tätigkeit der EAK-FAK als eigentlich zuständiger Behörde zu werten ist, d.h. ob deren Aktivitäten überhaupt noch Raum lassen für einen vorfrageweisen Entscheid der Vorinstanz. Die EAK-FAK erliess im Juni 2012 eine Verfügung über die hier interessierende Zeitperiode Januar-Juli 2011 (vgl. Sachverhalt Bst. C). Ob dieses Verfahren abgeschlossen, d.h. diese Verfügung wirklich rechtskräftig geworden ist, erschliesst sich aufgrund der Aktenlage

nicht ohne Weiteres. So akzeptierte der Beschwerdeführer diese Verfügung nicht und es erscheint angesichts seiner Formulierung, diese Verfügung sei für ihn aufgrund der im Jahr 2011 ergangenen Verfügung gegenstandslos, jedenfalls nicht als abwegig, dass er Einsprache erhob, selbst wenn nicht alle Formvorschriften eingehalten sein mögen. Nähere Informationen zum Inhalt des Telefongesprächs vom 7. August 2012 sind nicht bekannt. Das schliesslich erlassene Schreiben vom 9. August 2012 räumt nicht alle Zweifel darüber aus, ob der Beschwerdeführer Einsprache erheben wollte. Zwar ist darin davon die Rede, die Fallbearbeitung sei abgeschlossen. Aber angesichts der vom Beschwerdeführer vorgebrachten Einwände, es würde keinen Sinn ergeben, wenn er seine Einsprachen mündlich zurückziehe, ist nach wie vor unklar, was genau Gegenstand der Besprechung war resp. wie diese und das anschliessend verfasste Schreiben nach Treu und Glauben verstanden werden mussten. Angesichts der vom Beschwerdeführer gemachten Ausführungen im vorinstanzlichen Verfahren war der Vorinstanz auch bereits vor ihrem Entscheid bekannt, dass er sie als unzuständig und die Rückforderung als nicht gerechtfertigt ansah (vgl. z.B. Vernehmlassungsbeilage S. 60, 64, 89 f., 94). Da somit bereits im vorinstanzlichen Verfahren nicht klar war, ob diese Verfügung aus dem Jahr 2012 rechtskräftig geworden ist, wäre es angebracht gewesen, die nötigen Schritte zum formellen Abschluss des Verfahrens vor der EAK-FAK über die zweite Verfügung zu veranlassen. Darauf hätte der Beschwerdeführer reagieren können, wenn er der Ansicht gewesen wäre, dass das Einspracheverfahren noch im Gange sei. Somit hätte die Vorinstanz nicht über diese Vorfrage entscheiden dürfen.

E. 5.4

Nach dem Gesagten erweist sich die direkte Rückforderung der Summe vom Beschwerdeführer als unzulässig und auf den Streitpunkt, ob die angefochtene Verfügung von der zuständigen Person unterschrieben worden ist, muss nicht eingegangen werden. Damit ist die Beschwerde gutzuheissen und die vorinstanzliche Verfügung aufzuheben.

E. 6

Es bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung zu entscheiden. Gemäss Art. 34 BPG ist das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht in Personalrechtssachen nach Art. 36 BPG unabhängig vom Ausgang des Verfahrens grundsätzlich kostenlos. Eine Parteientschädigung ist dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer nicht auszurichten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

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