



Abteilung I
A-4932/2013

Urteil vom 11. März 2014

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter Markus Metz, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen SBB,
Vorinstanz.

Gegenstand

Familienzulagen.

Sachverhalt:**A.**

A._____ (nachfolgend: Arbeitnehmer) arbeitet seit Z._____ bei den Schweizerischen Bundesbahnen SBB (nachfolgend: Arbeitgeberin). Seine Tochter aus erster Ehe ist im Jahr _____ geboren und lebt seit der Scheidung im Jahr _____ bei ihrer Mutter, welche die Familienzulagen für sie erhält. Seine Tochter aus zweiter Ehe ist im Februar _____ geboren. Am Y._____ reichte er für sie eine Anmeldung zum Bezug von Familienzulagen ein.

B.

Die Arbeitgeberin legte die Zulagenberechtigung für die Tochter aus zweiter Ehe ab X._____ wie folgt fest: Gesetzliche Familienzulagen nach dem massgeblichen kantonalen Ansatz Fr. 200.-; überobligatorische Leistung der Arbeitgeberin Fr. 5.- monatlich. Ausschlaggebend für die Höhe der überobligatorischen Leistung war Ziff. 103 des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) SBB, der zwischen dem ersten und weiteren zulagenberechtigten Kindern unterscheidet und für diese verschieden hohe Beiträge vorsieht, nämlich für ein Kind Fr. 320.- und für jedes weitere Fr. 205.-. Der Arbeitnehmer war mit der Höhe der überobligatorischen Leistung nicht einverstanden, weshalb er deren Korrektur oder eine anfechtbare Verfügung verlangte. Er begründete dies im Wesentlichen damit, sein Kind aus zweiter Ehe sei als erstes zulagenberechtigtes Kind zu behandeln und ihm sei der dafür vorgesehene höhere Beitrag auszurichten, da sein erstes Kind nicht bei ihm lebe. Am 7. November 2012 erliess die Arbeitgeberin (Abteilung Infrastruktur, Human Resources) eine Verfügung, in der sie an ihrer Bemessung festhielt. Dagegen erhob der Arbeitnehmer Beschwerde beim Konzernrechtsdienst der Arbeitgeberin.

C.

Am 2. Juli 2013 bestätigte der Konzernrechtsdienst SBB (nachfolgend: Vorinstanz) die Verfügung vom 7. November 2012. Zusammengefasst begründete er dies damit, es handle sich bei der Tochter aus zweiter Ehe nicht um das erste zulagenberechtigtes Kind des Arbeitnehmers, weshalb der tiefere Ansatz für das zweite zulagenberechtigtes Kind gelte.

D.

Der Arbeitnehmer (nachfolgend: Beschwerdeführer) lässt am 3. September 2013 durch seine Vertreterin Beschwerde gegen die vorinstanzliche Verfügung vom 2. Juli 2013 beim Bundesverwaltungsgericht erheben. Er stellt die Rechtsbegehren, erstens seien ihm für seine zweite Tochter

höhere ergänzende Leistungen zu den Kinderzulagen zu gewähren und zweitens seien die bis dato vorenthaltenen und aufgelaufenen ergänzenden Leistungen zu den Kinderzulagen inkl. Zins seit X._____ umgehend nachzuzahlen.

E.

Die Vorinstanz äussert sich in ihrer Vernehmlassung vom 4. Oktober 2013 zu den Argumenten des Beschwerdeführers und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer vertieft in seinen Schlussbemerkungen vom 6. November 2013 die Ausführungen der Beschwerdeschrift.

F.

Auf weitere Sachverhaltselemente und Ausführungen der Parteien wird, sofern entscheidrelevant, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

Auf das Personal der SBB finden die Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) Anwendung (Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 [SBBG, SR 742.31]). Vorliegend ist eine Streitigkeit über Leistungen, die ihre Grundlage in Art. 31 BPG haben, zu beurteilen. Am 1. Juli 2013 traten die Änderungen des Bundespersonalgesetzes vom 14. Dezember 2012 in Kraft. Die Verfügung der Arbeitgeberin vom 7. November 2012 wurde gestützt auf die prozessuale Rechtslage, die vor Inkrafttreten der Revision des Bundespersonalrechts galt, zu Recht zunächst bei der Vorinstanz als interne Beschwerdeinstanz angefochten (vgl. aArt. 2 Abs. 1 Bst. d und aArt. 35 Abs. 1 BPG in der Fassung vom 24. März 2000 [AS 2001 894 und 906]). Dieses Beschwerdeverfah-

ren war bei Inkrafttreten dieser Revision am 1. Juli 2013 noch hängig. Die Vorinstanz war deshalb gestützt auf den allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsatz, wonach hängige Rechtsmittelverfahren nach bisherigem Prozessrecht weiterzuführen sind, trotz der mit der Revision erfolgten Verkürzung des Instanzenzugs (neu direkte Anfechtung der Verfügung des Arbeitgebers beim Bundesverwaltungsgericht; vgl. Art. 36 Abs. 1 BPG) zum angefochtenen Entscheid befügt (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich usw. 2013, Rz. 132).

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 vor der Vorinstanz mit seinem Begehren nicht durchgedrungen ist, zur Beschwerde legitimiert.

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

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).

3.

Wie bereits in Erwägung 1 erwähnt, wurde das Bundespersonalrecht kürzlich revidiert. Obwohl im vorliegenden Fall insbesondere Ziff. 103 GAV SBB zu beurteilen und somit primär auf die Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrages abzustellen ist, ist für den Fall, dass subsidiär Bestimmungen des BPG zur Anwendung gelangen sollten (vgl. Ziff. 1 Abs. 2 und 3 GAV SBB) vorab zu klären, welche Fassung des BPG massgebend ist. Mangels einer ausdrücklichen Bestimmung in der Bundespersonalgesetzgebung ist im konkreten Fall anhand der allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätze zu entscheiden. Danach ist bei einer materiellen Rechtsänderung grundsätzlich dasjenige Recht anwendbar, das im Zeit-

punkt der Fällung des erstinstanzlichen Entscheids in Kraft steht (BGE 129 II 497 II E. 5.3.2 m.w.H.; PETER HELBLING, in: Wolfgang Portmann/Felix Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar Bundespersonalgesetz [BPG], Bern 2013 [hiernach: Handkommentar BPG], Art. 41 Rz. 6; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 325 ff.). Folglich beurteilt sich die vorliegende Beschwerde – sollten Bestimmungen des BPG subsidiär zur Anwendung gelangen – nach dem vor Inkrafttreten der Revision am 1. Juli 2013 gültigen Bundespersonalrecht.

4.

Nachfolgend werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen der Familienzulagen und der diese ergänzenden Leistungen dargestellt.

4.1 Das Familienzulagengesetz vom 24. März 2006 (FamZG, SR 836.2) 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 der Ausbildungszulage, die längstens bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 25. Altersjahr vollendet, ausgerichtet wird (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). Andere Leistungen müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden. Weitere durch Gesamt- oder Einzelarbeitsvertrag oder andere Regelungen vorgesehene Leistungen gelten 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, Zürich/St. Gallen 2010, Art. 3 Rz. 152; für die sinngemässe Anwendung des FamZG in diesem Fall vgl. nachfolgend E. 4.4). Im vorliegenden Fall ist nicht die gesetzliche Familienzulage nach dem FamZG umstritten, sondern die durch den Arbeitgeber ausgerichteten ergänzenden Leistungen, worauf sogleich einzugehen ist.

4.2 Nach Art. 31 Abs. 1 BPG (dieser Artikel wurde mit der in Erwägung 3 erwähnten Revision nicht geändert) regelt der Bundesrat die Leistungen, die den Angestellten für den Unterhalt ihrer Kinder in Ergänzung zu den Familienzulagen nach den Familienzulagenordnungen der Kantone ausgerichtet werden. Der Bundesrat hat zum einen in Art. 10 der Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20. Dezember 2000 (SR 172.220.11), zum andern aber auch in Art. 51a der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) Regelungen erlassen, wobei diese Bestimmungen mit der erwähnten Revision des Bundespersonalrechts nicht geändert wurden. Zudem enthält der GAV SBB in Ziff. 103 eine Bestimmung zu diesen ergänzenden Zulagen. Zur Beurteilung des vorliegenden Falls ist folglich zunächst zu klären, welche Rechtsgrundlagen anwendbar sind. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da die in den verschiedenen Rechtsgrundlagen vorgesehenen ergänzenden Leistungen unterschiedlich hoch sind, auch wenn sie im Übrigen vom Regelungsinhalt her weitgehend übereinstimmen: Am tiefsten sind die in Art. 10 der Rahmenverordnung BPG vorgesehenen Beiträge. Ziff. 103 GAV SBB sieht höhere Beiträge als die Rahmenverordnung BPG vor, noch höher sind die in Art. 51a BPV bestimmten Beiträge.

4.3 Die Verfahrensbeteiligten vertreten bezüglich der anwendbaren Rechtsgrundlagen unterschiedliche Ansichten:

4.3.1 Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, Art. 51a BPV sei massgeblich. Er argumentiert, Art. 51a BPV und Ziff. 103 GAV SBB stünden hinsichtlich der Höhe der ergänzenden Leistungen offensichtlich in einem Normkonflikt und es frage sich, welche Mindestansätze gelten würden. Art. 37 BPG halte fest, dass der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zum BPG erlasse, wobei er die für die Aufgabenerfüllung notwendige Autonomie berücksichtige. Mit Art. 51a BPV sei der Bundesrat der in Art. 31 BPG enthaltenen Ermächtigung zum Erlass von Ausführungsbestimmungen über ergänzende Leistungen zu den Familienzulagen nachgekommen und er habe die Höhe der Mindestansätze verbindlich festgelegt. Als Arbeitgeber binde diese Ausführungsbestimmung auch die SBB, weshalb die Mindestansätze von Art. 51a BPV jene von Ziff. 103 GAV SBB derogieren würden. Eine gesetzliche Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern der dezentralen Bundesverwaltung (wie Angestellten der SBB) gegenüber Arbeitnehmern der zentralen Bundesverwaltung sei nur zulässig, wenn ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich sei. Die ergänzenden Leistungen zu den Kinderzulagen sollten die finanzielle Belastung der Familie mindern. Zwischen der Höhe der fi-

nanziellen Belastung, die einer Familie durch die Betreuung von Kindern entstehe, und dem Anstellungsverhältnis der anspruchsberechtigten Person bestehe offensichtlich kein Zusammenhang. Da auch sonst kein sachlicher Grund für die gesetzliche Benachteiligung vorliege, stütze sich die Verfügung auf eine verfassungswidrige Grundlage und verletze das Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

4.3.2 Dem entgegnet die Vorinstanz, einzig die Rahmenverordnung BPG, nicht aber die Bundespersonalverordnung, sei auf die SBB anwendbar. Dies sei darin begründet, dass die SBB nach Art. 38 BPG einen GAV abschliesse und die Bundespersonalverordnung nicht zu den entsprechenden Ausführungsbestimmungen gehöre.

4.4 Art. 31 BPG ist nicht zu entnehmen, wie es sich mit dem Verhältnis verschiedener Ausführungsbestimmungen zu den ergänzenden Leistungen verhält.

Die Rahmenverordnung BPG stützt sich auf Art. 37 BPG. Nach der hier anwendbaren Fassung von aArt. 37 BPG (vgl. AS 2001 894 907) erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen, wobei er beachtet, dass diese die Arbeitgeber in der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Autonomie nicht einschränken (aArt. 37 Abs. 1 BPG). Soweit sachliche Gründe es erfordern, können die Ausführungsbestimmungen für das Personal einzelner Arbeitgeber oder für bestimmte Personalkategorien voneinander abweichende Regelungen vorsehen (aArt. 37 Abs. 4 BPG). Die Rahmenverordnung bestimmt den Rahmen, innerhalb dessen die Arbeitgeber Ausführungsbestimmungen nach Art. 37 BPG erlassen oder Gesamtarbeitsverträge nach Art. 38 BPG abschliessen (Art. 1 Abs. 1 Rahmenverordnung BPG). Sie gilt für alle Arbeitsverhältnisse beim Bund (HELBLING, a.a.O., Art. 37 Rz. 7), also auch für die SBB, die mit den Personalverbänden einen Gesamtarbeitsvertrag abschliesst (Art. 38 Abs. 1 BPG). Demgegenüber regelt die Bundespersonalverordnung die Arbeitsverhältnisse der in Art. 1 Abs. 1 BPV aufgeführten Verwaltungseinheiten; die SBB gehört nicht dazu (vgl. dazu auch HELBLING, a.a.O., Art. 37 Rz. 19 ff.).

Somit ist die BPV vorliegend nicht anwendbar und der Beschwerdeführer kann sich nicht auf die dort bestimmte Zulagenhöhe berufen. Die Rahmenverordnung BPG ist insofern von Bedeutung, als sie den Rahmen für den GAV SBB setzt und hierbei zum einen auf die sinngemässe Anwendbarkeit des Familienzulagengesetzes verweist (Art. 10 Abs. 2 Satz 2 Ra-

henverordnung BPG) und zum andern bezüglich der ergänzenden Leistungen ein Minimum festsetzt. Der GAV SBB setzt indes in Ziff. 103 höhere Beiträge fest, was zulässig und vorliegend massgebend ist (s.a. HELBLING, a.a.O., Art. 31 Rz. 12, insb. Fussnote 6; im gleichen Werk auch JASMIN MALLA, Art. 15 Rz. 9).

4.5 Zu prüfen bleibt, ob die unterschiedlich hohen Zulagen in verschiedenen Rechtsgrundlagen mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar sind.

4.5.1 Ein Erlass verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), wenn er 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. Allerdings kann eine Regelung, die Gleiches ungleich oder Ungleiches gleich behandelt, dann zulässig sein, wenn die Gleich- oder Ungleichbehandlung notwendig ist, um das Ziel der Regelung zu erreichen, und die Bedeutung des Ziels die Gleich- oder Ungleichbehandlung rechtfertigt (vgl. BGE 136 II 120 E. 3.3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 497). Hierbei kommt dem Gesetzgeber eine grosse Gestaltungsfreiheit zu; auch sind gewisse Schematisierungen zulässig (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 753 ff.).

4.5.2 Der Gesetzgeber hat im BPG darauf verzichtet, die Höhe der zusätzlich geleisteten ergänzenden Zulagen zu bestimmen. Vielmehr entschied er sich für die Festsetzung unterschiedlicher Minimalbeträge in der Rahmenverordnung BPG und der BPV. Da aArt. 37 BPG in Abs. 4 ausdrücklich festhält, dass beim Vorliegen sachlicher Gründe für das Personal einzelner Arbeitgeber oder für bestimmte Personalkategorien voneinander abweichende Regelungen vorgesehen werden können, stehen diese unterschiedlichen Regelungen jedenfalls nicht im Widerspruch zu ihrer gesetzlichen Grundlage.

Dem Beschwerdeführer ist zwar zuzustimmen, dass die Kosten für Kinder unabhängig davon anfallen, bei welchem Arbeitgeber eine Person arbeitet. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass es vorliegend nicht um das im FamZG garantierte Minimum der Familienzulagen geht, sondern um zusätzliche Leistungen. Der Gesetzgeber wollte mit dem FamZG einen Mi-

nimalstandard festsetzen, ging aber davon aus, dass es weiterhin unterschiedlich hohe Familienzulagen geben werde. Wenn also der Bund selber verschiedene Beträge festsetzt, so widerspricht dies nicht dem Sinn und Zweck der Familienzulagen-Regelungen. Vielmehr handelt es sich bei diesen ergänzenden Zulagen um einen Aspekt, der einen Arbeitgeber für die Arbeitnehmer mehr oder weniger attraktiv machen kann. Anzumerken ist ferner, dass der GAV SBB das Ergebnis von Verhandlungen ist und die Höhe der Zulagen über das in der Rahmenverordnung BPG geregelte Minimum hinausgeht, sich also im vorgesehenen Rahmen zugunsten der Mitarbeitenden bewegt. Damit liegen sachliche Gründe für unterschiedlich hohe ergänzende Zulagen vor. Die unterschiedlichen Regelungen in der Rahmenverordnung BPG und der Bundespersonalverordnung sind deshalb nicht zu beanstanden und mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar. Soweit der Beschwerdeführer die Anwendung der Bundespersonalverordnung beantragt, ist seine Beschwerde abzuweisen.

5.

Sodann ist zu klären, wie es sich mit den unterschiedlich hohen Beiträgen für das erste und weitere zulagenberechtigte Kinder verhält, d.h. ob je nach Familienkonstellation auch für ein zweites Kind eines Elternteils der (höhere) Beitrag für das erste Kind auszurichten ist.

5.1 Der zur Zeit gültige GAV SBB steht seit dem 1. Januar 2011 in Kraft (vgl. Ziff. 211 Abs. 2 GAV SBB). Die hier interessierende Ziff. 103 Abs. 2 GAV SBB lautet:

"Bei der SBB gelten für die Kinder- und Ausbildungszulagen folgende Mindestansätze:

- a. für ein zulageberechtigtes Kind CHF 3'840.– pro Jahr;
- b. für jedes weitere zulageberechtigte Kind bis 16 Jahre und für erwerbsunfähige Kinder CHF 2'460.– pro Jahr;
- c. ab zweitem zulageberechtigten Kind für Kinder in Ausbildung bis zum vollendeten 25. Altersjahr CHF 3'000.– pro Jahr."

5.2 Die Verfahrensbeteiligten verstehen diese Regelung unterschiedlich:

5.2.1 Der Beschwerdeführer vertritt im Wesentlichen die Auffassung, der Wortlaut von Ziff. 103 Abs. 2 GAV SBB sei nur vermeintlich klar und bedürfe einer differenzierteren Betrachtungsweise. Die finanzielle Last des Kindesunterhalts hänge massgeblich vom Alter des Kindes und der An-

zahl der Geschwister ab. Je mehr Kinder aus einer Familien hervorgingen, desto grösser seien die Einsparmöglichkeiten bzw. desto geringer der finanzielle Aufwand pro Kind. Es liege auf der Hand, dass dieser Grundsatz nur innerhalb des jeweiligen Familiensystems zum Tragen komme. Mit der Unterscheidung zwischen dem ersten und jedem weiteren zulagenberechtigten Kind habe der Verordnungsgeber diesem Umstand Rechnung getragen.

Jedoch stehe eine Regelung, welche die (traditionelle) Familie gegenüber neueren Gemeinschaftsformen privilegiere, indem unterschiedlich hohe ergänzende Leistungen zu den Familienzulagen gewährt würden, im Widerspruch zum in Art. 10 Abs. 2 BV begründeten Recht auf persönliche Freiheit und Art. 8 Abs. 3 BV, der gleiche Rechte für Mann und Frau statuiere. Dies sei dem Schutz und der Förderung der Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen mit Kindern (vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV) abträglich. Eine solche Regelung habe der Gesetzgeber sicherlich nicht vorgesehen. Als "ältestes zulagenberechtigtes Kind" gelte demnach richtigerweise jedes Kind, das im jeweiligen Familiensystem das älteste sei. Das Alter weiterer Geschwister anderer Familiensysteme sei dabei unbeachtlich. Folglich sei, da seine ältere Tochter nicht bei ihm lebe, seine zweitälteste Tochter zum Bezug der höheren Kinderzulagen berechtigt.

Behörden seien gehalten, Gesetze und Verordnungen grundrechtskonform auszulegen. Deshalb sei Ziff. 103 Abs. 2 Bst. a GAV so anzuwenden, dass insbesondere das Gleichbehandlungsgebot gewahrt bleibe und ungerechtfertigte Eingriffe in die persönliche Freiheit unterblieben. Indem ihm die ergänzenden Kinderzulagen nach dem Ansatz für das erste zulagenberechtigte Kind verweigert würden, widerspreche die Vorinstanz dem wahren Gehalt der Norm. Sowohl seine neue Lebenspartnerin als auch seine Exfrau stünden in einem Kindesverhältnis und trügen gemeinsam mit ihm die finanzielle Last für die Kinder. In beiden Fällen sei die Arbeitgeberin zur Bezahlung der Beiträge verpflichtet. Es lägen also zwei gleiche tatsächliche Situationen vor, die im konkreten Anwendungsfall ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt und dadurch das Gleichbehandlungsgebot verletzen würden. Die Familienplanung gehöre zu den elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung. Die Anordnung, moderne Formen des Zusammenlebens gegenüber traditionellen Familiensystemen zu benachteiligen, indem deutlich geringere Leistungen zugesprochen würden, widerspreche der persönlichen Freiheit, sei von keinem öffentlichen Interesse getragen und verkenne damit den wahren Gehalt der Norm.

5.2.2 Die Vorinstanz stützt sich in der angefochtenen Verfügung auf den ihrer Ansicht nach klaren Wortlaut der Norm: In Ziff. 103 Abs. 2 Bst. a GAV SBB sei von "einem" zulagenberechtigten Kind die Rede. Damit sei das älteste zulagenberechtigte Kind gemeint; nicht massgebend sei, wo das älteste zulagenberechtigte Kind lebe und in wessen Obhut es sei. Es gäbe keinen Anlass dafür, von der ins Feld geführten Betrachtungsweise der Familiensysteme auszugehen. Insbesondere gelte für Familienzulagen ein Doppelbezugsverbot gemäss Art. 6 FamZG, wonach für das gleiche Kind nur eine Zulage ausgerichtet werden dürfe und weshalb in Art. 7 FamZG eine Rangordnung für den Bezug festgesetzt worden sei.

Sie entgegnet den Vorbringen des Beschwerdeführers, es sei nicht nachvollziehbar, inwieweit durch ihren Entscheid die persönliche Freiheit oder die Gewährleistung gleicher Rechte für Mann und Frau tangiert sein sollen. Eine absolute Gleichbehandlung in Sachen Familienzulagen gebe es ohnehin nicht. Dies zeige sich schon in den diesbezüglich unterschiedlichen kantonalen Normen. So seien in einzelnen Kantonen die Familienzulagen etwas höher als in andern bzw. es würden in einzelnen Kantonen Geburts- bzw. Adoptionszulagen gewährt und in andern nicht.

5.3 Ziff. 103 Abs. 2 GAV SBB nennt in Bst. a "ein" und in Bst. b "jedes weitere" zulagenberechtigtes Kind. Mit "ein" ist in diesem Zusammenhang klar, dass das erste zulagenberechtigte Kind gemeint ist, wobei die Norm nichts darüber aussagt, wonach sich dieses bestimmt. Über die Hintergründe dieser oder der vergleichbaren Regelungen im Bundespersonalrecht sind, soweit ersichtlich, keine Materialien, Rechtsprechung oder Literatur erhältlich. Es liegt aber auf der Hand, dass mit dieser Abstufung die Kosten, die für ein erstes Kind aufgrund der erforderlichen Neuanschaffungen am höchsten sind, ausgeglichen werden sollen. Demgegenüber entstehen bei zusätzlichen Kindern Synergieeffekte, weshalb für diese tiefere Beiträge ausgerichtet werden.

Für die Bestimmung des ersten zulagenberechtigten Kindes stützt sich die Vorinstanz auf die nachfolgend kurz dargelegten Regelungen im Familienzulagengesetz (zu dessen sinngemässen Anwendbarkeit siehe vorne E. 4.4): Art. 6 FamZG enthält ein Verbot des Doppelbezugs; demnach wird für das gleiche Kind nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet, wobei die Differenzzahlung nach Art. 7 Abs. 2 FamZG vorbehalten bleibt. Art. 7 FamZG regelt die Anspruchskonkurrenz. So bestimmt Art. 7 Abs. 1 FamZG die Reihenfolge des Anspruchs, wenn mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen haben. Demnach kommen

die Familienzulagen der erwerbstätigen Person (Bst. a), der Person, welche die elterliche Sorge hat oder bis zur Mündigkeit des Kindes hatte (Bst. b), der Person, bei der das Kind überwiegend lebt oder bis zu seiner Mündigkeit lebte (Bst. c), der Person, auf welche die Familienzulagenordnung im Wohnsitzkanton des Kindes anwendbar ist (Bst. d), der Person mit dem höheren AHV-pflichtigen Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (Bst. e) und schliesslich der Person mit dem höheren AHV-pflichtigen Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit (Bst. f) zu. Art. 7 Abs. 2 FamZG regelt die sog. Differenzzahlung, d.h. die Ausgleichung der Differenz, wenn sich die Familienzulagenansprüche der erst- und der zweitanspruchsberechtigten Person nach den Familienzulagenordnungen von zwei verschiedenen Kantonen richten und die ausgerichteten Beiträge unterschiedlich hoch sind. Dann hat die zweitanspruchsberechtigte Person Anspruch auf den Betrag, um den der gesetzliche Mindestansatz in ihrem Kanton höher ist als im andern (eingehend KIESER/REICHMUTH, a.a.O., Kommentar zu Art. 6 und 7 FamZG; s.a. BGE 139 V 429 E. 3 f.).

5.4 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass entsprechend dieser Kaskadenordnung die erste Frau des Beschwerdeführers die Kinderzulagen für dessen älteste Tochter und er die Kinderzulagen für seine zweitälteste Tochter erhält. Die Vorinstanz hat für die Ausrichtung der ergänzenden Leistungen geprüft, wer die Beiträge bekommt. Da sie zum Ergebnis kam, die Beiträge für das zweite Kind seien dem Beschwerdeführer auszurichten, knüpfte sie an dieser Tatsache an und prüfte, welche Kindesverhältnisse zu ihm bestehen. Sie kam zum Schluss, er habe zwei zulagenberechtigte Kinder, auch wenn er für das erste Kind keine Zulagen erhalte. Somit sei die jüngere Tochter als zweites zulagenberechtigtes Kind zu behandeln, weshalb für sie (unabhängig von den tatsächlich gelebten Familienverhältnissen) der Beitrag für ein zweites Kind zu leisten sei.

Die Vorinstanz hat damit ein schematisches Vorgehen gewählt, das sich an der Kaskadenordnung des Familienzulagengesetzes und anschliessend an den vorhandenen Kindern der entsprechenden Person orientiert, unabhängig davon, ob für diese zurzeit Zulagen bezogen werden oder nicht. Auf spezielle Konstellationen wie den hier vorliegenden Fall geht sie dabei nicht ein; die von ihr beigezogenen Rechtsgrundlagen sehen dies aber auch nicht vor, sondern regeln die Reihenfolge der Auszahlung. Ihr Vorgehen gewährleistet jeweils gleiche Ergebnisse: So erhalten nach dieser Umsetzung alle Väter oder Mütter in der Situation des Beschwerdeführers – d.h. mit zwei Kindern, wobei das erste nicht bei ihnen lebt

und die Familienzulagen für das erste Kind an eine andere Person ausgerichtet werden – den tieferen Beitrag. Angesichts der zahlreichen und unterschiedlichen zu behandelnden Fälle ist dieses Vorgehen vertretbar, gewährleistet es doch eine verhältnismässig einfache Umsetzung ohne aufwändige Abklärungen im Einzelfall und ohne Änderungen je nach aktueller Situation (z.B. bezüglich Betreuung, Arbeitsverhältnissen etc.). Dies ist mit dem Rechtsgleichheitsgebot (vgl. vorne E. 4.5.1) vereinbar, weshalb die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen ist.

Wenn die rechtsetzenden Behörden resp. die Vertragsparteien des GAV SBB eine andere Lösung bevorzugen, müssten sie die entsprechenden Rechtsgrundlagen anpassen.

5.5 Soweit der Beschwerdeführer weitere verfassungsrechtliche Rügen vorbringt, vermögen diese nicht zu überzeugen. So ist namentlich nicht ersichtlich, inwiefern durch die aktuelle Regelung die persönliche Freiheit tangiert wäre. Auch unterscheidet sie nicht zwischen Mann und Frau, sondern knüpft am Ergebnis der Kaskadenordnung nach Art. 7 Abs. 1 FamZG an, die geschlechtsneutral ausgestaltet ist. Insofern ist das Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 3 BV nicht berührt.

6.

Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig vom Ausgang des Verfahrens, ausser bei Mutwilligkeit, kostenlos (Art. 34 Abs. 2 aBPG [AS 2001 894]). Da vorliegend keine mutwillige Beschwerdeführung vorliegt, ist der Beschwerdeführer von der Bezahlung von Verfahrenskosten befreit. Angesichts seines Unterliegens steht ihm keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Nina Dajcar

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, 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: