



Urteil vom 12. Januar 2015

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
Gerhard Hauser-Schönbächler, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Zollverwaltung EZV,
HR-Center Schaffhausen,
Bahnhofstrasse 92, 8201 Schaffhausen,
Vorinstanz.

Gegenstand

Nichtausrichtung von überparitätischen Beiträgen.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ (Jahrgang 1963; nachfolgend: Arbeitnehmer) arbeitet seit dem 1. Januar 1989 bei der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV (nachfolgend: Arbeitgeberin). Bis Ende September 2000 war er im Betriebsdienst des Grenzwachtkorps (GWK) bei verschiedenen Grenzwachtposten – das heisst im Aussendienst "an der Front" – tätig. Anschliessend wechselte er ohne Verweildauerbeschränkung (VDB) in den Verwaltungsdienst (Innendienst) und übt dort aktuell die Funktion eines Dienstchefs aus.

B.

Am 1. Juli 2013 trat die Verordnung vom 20. Februar 2013 über die Pensionierung von Angehörigen der besonderen Personalkategorien (VPABP, SR 172.220.111.35) in Kraft, welche das ordentliche Rücktrittsalter von Angehörigen gewisser besonderer Personalkategorien – namentlich von Angehörigen des GWK (AdGWK) – und dessen Finanzierung regelt. Mit dieser neuen Versicherungslösung wurden die bis dahin geltenden und per 1. Juli 2013 aufgehobenen Art. 33-34a und 88g-88j der Bundespersonalverordnung (BPV, SR 172.220.111.3; vgl. AS 2013 771) sowie die Verordnung vom 2. Dezember 1991 über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen (VLVA, SR 510.24), welche bereits per 1. Juli 2008 aufgehoben worden war, ersetzt.

Der Arbeitnehmer erhielt von der Arbeitgeberin ebenfalls im Juli 2013 eine einmalige Zahlung von Fr. 28'061.20 als Gutschrift im Sinne von Art. 9 VPABP für die Ausfinanzierung der elf Jahre Betriebsdienst, welche seinem Konto bei der Pensionskasse Publica gutgeschrieben wurde.

Seinen Antrag vom 30. Juni 2014 um Gewährung des überparitätischen Beitrags von 2,8 Prozent im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. b VPABP lehnte die Arbeitgeberin hingegen mit Schreiben vom 21. Juli 2014 ab, worauf der Arbeitnehmer am 11. August 2014 um eine anfechtbare Verfügung ersuchte, welche die Arbeitgeberin in der Folge erliess.

C.

Gegen diese Verfügung vom 3. September 2014 erhebt der Arbeitnehmer (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 1. Oktober 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Begehren, jene sei aufzuheben und ihm seien rückwirkend ab dem 1. Oktober 2000 die gleichen übergangsrechtlichen Leistungen wie den anderen AdGWK und ab dem

1. Juli 2013 die überparitätischen Beiträge gemäss Art. 3 VPABP zugunsten seiner beruflichen Vorsorge auszurichten.

D.

Die Arbeitgeberin (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt mit Stellungnahme (recte: Vernehmlassung) vom 3. November 2014 die Abweisung der Beschwerde.

E.

Der Beschwerdeführer hält in seinen Schlussbemerkungen vom 5. Dezember 2014 an seinen Anträgen fest.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat.

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, welche von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde und direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann (Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes [BPG, SR 172.220.1]). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders

berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat des angefochtenen Entscheides, mit welchem seine Begehren abgewiesen wurden, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass die Verfügung auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, nämlich den Bestimmungen der VPABP entspricht. Er macht indes geltend, namentlich deren Art. 3 Abs. 1 verletze das in Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) verankerte Rechtsgleichheitsgebot. Es gebe keine sachlichen Gründe, die es rechtfertigten, die Leistung überparitätischer Beiträge durch die Arbeitgeberin nach Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b VPABP lediglich für die AdGWK gemäss Art. 2 Bst. b Ziff. 1, 2 und 4 VPABP vorzusehen und die AdGWK gemäss Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP davon auszunehmen.

4.

4.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Inhaltlich verlangt das Legalitätsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem generell-abstrakten Rechtssatz von hinreichender Normstufe und genügender Bestimmtheit beruht (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1956/2014 vom 2. Oktober 2014 E. 4.1 und A-6592/2013 vom 18. September 2014 E. 2.1, je m.w.H.).

4.2 Werden Rechtsetzungskompetenzen des Gesetzgebers auf den Verordnungsgeber übertragen, spricht man von Gesetzesdelegation. Die Legislative ermächtigt damit im (formellen) Gesetz die Exekutive zum Erlass

von gesetzesvertretenden Verordnungen (zur Abgrenzung zu sog. gesetzesvollziehenden Verordnungen vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1956/2014 vom 2. Oktober 2014 E. 4.3 und A-2032/2013 vom 27. August 2014 E. 2.3.2; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, N 1857). Die Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist (vgl. Art. 164 Abs. 2 BV), in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1956/2014 vom 2. Oktober 2014 E. 4.1 und A-2032/2013 vom 27. August 2014 E. 2.4, je m.w.H.).

4.3 Die vorliegend zu beurteilende VPABP stützt sich namentlich auf Art. 10 Abs. 2 Bst. a, Art. 32k Abs. 3 und insbesondere Art. 37 Abs. 1 BPG. Gemäss letzterer Bestimmung erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zum BPG. Die Delegation beschränkt sich sodann auf das Bundespersonalrecht und die Grundzüge der delegierten Materie sind im BPG selbst geregelt. Da schliesslich die Verfassung die Übertragung der Rechtsetzungsbefugnisse auf den Verordnungsgeber nicht ausschliesst, war die Gesetzesdelegation, auf deren Grundlage die VPABP erlassen wurde, zulässig.

5.

5.1 Auf Beschwerde hin kann das Bundesverwaltungsgericht, über die Prüfung des individuell-konkreten Einzelfalls hinaus, vorfrageweise über die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit von Verordnungen befinden (sog. konkrete oder akzessorische Normenkontrolle). Der Umfang der Kognition hängt dabei davon ab, ob es sich um eine unselbständige oder um eine selbständige (verfassungsunmittelbare) Verordnung handelt (Urteil des Bundesgerichts 2C_1174/2012 vom 16. August 2013 E. 1.7.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1956/2014 vom 2. Oktober 2014 E. 4.2; zur Unterscheidung von selbständigen und unselbständigen Verordnungen vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N 1680 und 1856). Bei der VPABP handelt es sich um eine unselbständige (gesetzesvertretende) Rechtsverordnung, da sie gestützt auf eine (formell-)gesetzliche Delegationsnorm erlassen wurde und unmittelbar Rechte und Pflichten der Arbeitnehmenden regelt (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.1; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N 1854).

5.2 Das Bundesverwaltungsgericht kann unselbständige Bundesratsverordnungen im Rahmen der konkreten Normenkontrolle auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen, sofern die beanstandete Regelung nicht bereits eine in einem Bundesgesetz angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt (vgl. Art. 190 BV). Wird dem Bundesrat ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt, ist dieser für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 8 (Rechtsgleichheit) bzw. Art. 9 (Willkürverbot) BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe der Gerichte, sich zu deren wirtschaftlicher oder politischer Sachgerechtigkeit zu äussern. Die Bundesratsverordnungen unterliegen also in keinem Fall einer Angemessenheitskontrolle (BGE 140 II 194 E. 5.8; 137 III 217 E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1956/2014 vom 2. Oktober 2014 E. 4.2). Unselbständige Verordnungen sind zunächst auf ihre Gesetzmässigkeit (vgl. dazu BVGE 2011/15 E. 3.3) und hernach, soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Bundesverfassung abzuweichen, auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen (BGE 139 II 460 E. 2.3).

5.3 Die VPABP hält sich an den Umfang der formellgesetzlichen Delegationsnorm(en) im BPG und ist insoweit gesetzmässig, was auch vom Beschwerdeführer nicht bestritten wird. Daher ist nachfolgend zu prüfen, ob sie auch der Verfassung entspricht, oder – wie es der Beschwerdeführer geltend macht – namentlich das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) verletzt.

Die Bestimmungen des BPG, auf welche sich die VPABP stützt, äussern sich nicht näher zu Umfang und Inhalt der vom Ordnungsgeber zu treffenden Regelung. Damit wird dem Bundesrat ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt, welcher bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit der Verordnung zu berücksichtigen ist (vgl. E. 5.2). Daran ändert auch

Art. 37 Abs. 1 Satz 2 BPG nichts, welcher vorschreibt, dass die Ausführungsbestimmungen die zur Aufgabenerfüllung notwendige Autonomie der Arbeitgeber nicht einschränken dürfen.

6.

6.1 Die VPABP gilt gemäss deren Art. 2 Bst. b für die folgenden AdGWK:

1. Grenzwächterinnen und Grenzwächter auf Stufe Grenzwachtposten mit abgeschlossener Grenzwachtgrundausbildung,
2. Grenzwächterinnen und Grenzwächter mit abgeschlossener Grenzwachtgrundausbildung, die zeitlich befristete Einsätze von je höchstens fünf Jahren in einem Regionenkommmando oder beim Kommando Grenzwachtkorps leisten,
3. Grenzwächterinnen und Grenzwächter nach Ziffer 2, die nach dem Einsatz im Regionenkommmando oder beim Kommando Grenzwachtkorps nicht mehr auf den Grenzwachtposten zurückkehren,
4. Angestellte, die über keine Grenzwachtausbildung verfügen und bei den Regionenkommando als Einsatzoffizierinnen und Einsatzoffiziere Dienst leisten.

6.2 Art. 3 Abs. 1 VPABP schreibt vor, dass die AdGWK nach Art. 2 Bst. b Ziff. 1, 2 und 4 vom Arbeitgeber "neben seinen reglementarischen Sparbeiträgen zusätzliche Beiträge" (sog. überparitätische Beiträge) von 2,8 Prozent des versicherten Verdienstes (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. b VPABP) zugunsten ihrer beruflichen Vorsorge erhalten. Ausgenommen von diesen Leistungen sind demnach die AdGWK nach Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP. Der Wortlaut der Bestimmung ist insofern klar und bedarf deshalb keiner Auslegung, zumal nichts dafür spricht, die Norm entgegen ihrem Wortlaut auszulegen (vgl. BGE 138 II 217 E. 4.1 m.w.H.). Im Weiteren gehören die Dienstchefs der Regionenkommandos ohne VDB unbestrittenermassen zur Kategorie von Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP.

6.3 Betreffend ordentliches Rücktrittsalter sieht Art. 5 VPABP sodann vor, dass das Arbeitsverhältnis für die AdGWK nach Art. 2 Bst. b Ziff. 1 und 2 VPABP mit Vollendung des 60. Altersjahres ende (Abs. 1 Bst. b), für AdGWK nach Art. 2 Bst. b Ziff. 3 und 4 VPABP mit Vollendung des 63. Altersjahres (Abs. 3).

6.4 Gemäss Art. 9 Abs. 1 VPABP erhielten schliesslich (alle) AdGWK nach Art. 2 Bst. b VPABP, die das 53. Altersjahr bei Inkrafttreten dieser Verordnung noch nicht vollendet hatten (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b VPABP), auf ihrem Altersguthaben eine vom Arbeitgeber finanzierte einmalige Gutschrift (welche im Fall des Beschwerdeführers Fr. 28'061.20 betrug). Diese berechnete sich in Abhängigkeit der Anzahl Dienstjahre nach abgeschlossener Grundausbildung in einer Funktion des GWK nach Art. 2 Bst. b Ziff. 1, 2 und 4 (vgl. Art. 9 Abs. 2 Bst. a VPABP). Nicht angerechnet werden demnach die Dienstjahre als AdGWK im Sinne von Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP (worunter die Funktion des Dienstchefs ohne VDB fällt).

7.

7.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, Art. 3 VPABP bezwecke die Finanzierung des in Art. 5 VPABP vorgesehenen Altersrücktritts gewisser besonderer Personalkategorien. Es solle den Auswirkungen auf die Altersvorsorge Rechnung getragen werden, welche durch die zwingende vorzeitige Pensionierung entstünden. Als Dienstchef habe er mit 63 Jahren zurückzutreten, ohne dass ihm die zur Finanzierung des vorzeitigen Altersrücktritts notwendigen Mittel zur Verfügung stünden. Dadurch, dass eine von vier Personalkategorien der AdGWK schlechter gestellt werde als die übrigen drei, indem nur diese von der Finanzierung des vorzeitigen Altersrücktritts profitierten, entstehe eine Ungleichbehandlung, für welche kein sachlicher Grund vorliege.

Er habe elf Jahre Betriebsdienst geleistet und müsse auch als Dienstchef teilweise "Einsätze an der Front" leisten und dabei Zwangsmassnahmen vollziehen sowie Uniform, Waffe und schusssichere Weste tragen. Er müsse jederzeit telefonisch erreichbar sein. Diese Einsätze seien nicht vom Zeiterfassungssystem erfasst worden, da sie nicht entschädigt würden. Damit unterscheide sich seine Laufbahn nicht mehr stark von AdGWK, die zweimal fünf Jahre mit VDB im Verwaltungsdienst tätig seien, und über die ganze Karriere habe er nicht weniger Ausseneinsätze geleistet als Einsatzoffiziere, welche beiden Personalkategorien von überparitätischen Beiträgen profitierten.

Zur Ausfinanzierung der Dienstjahre im Betriebsdienst führt der Beschwerdeführer schliesslich aus, als Dienstchef sei er unter der alten gesetzlichen Regelung besser gestellt gewesen. Es sei "nicht nachvollziehbar [...], weshalb eine Übergangsbestimmung aus dem Jahr 2013 [Art. 9 VPABP] nachträglich eine einzige Personalkategorie, die Dienstchefs, rückwirkend auf

deren Eintritt in den Verwaltungsdienst [...] schlechter stellen" könne. Diese seien "in den Verwaltungsdienst getreten in der festen Meinung, dass sie als ausgebildete Grenzwächter gleich behandelt werden wie ihre Kollegen".

7.2 Die Vorinstanz macht geltend, aufgrund seiner Zugehörigkeit zum Verwaltungsdienst ohne VDB habe der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf überparitätische Beiträge. Auch er habe jedoch die Dienstjahre im Betriebsdienst ausfinanziert erhalten und Anspruch auf eine Überbrückungsrente, welche vollständig vom Arbeitgeber bezahlt werde. Die VPABP solle die besonderen Anforderungen und Belastungen der Funktionsausübung abgelden.

Im Unterschied zu den AdGWK gemäss Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP, welchen er als Dienstchef angehöre, seien die anderen Personalkategorien nach Art. 2 Bst. b VPABP zusätzlich folgenden Belastungen ausgesetzt:

- die AdGWK auf Stufe Grenzwachtposten (Ziff. 1) würden Betriebsdienst leisten;
- die AdGWK mit VDB (Ziff. 2) müssten nach fünf Jahren im Verwaltungsdienst in den Betriebsdienst zurückkehren und würden bereits mit 60 Jahren pensioniert;
- die Einsatzoffiziere ohne Grenzwachtausbildung (Ziff. 4) müssten regelmässig Pikettdienst leisten; dabei würden sie regelmässig mitten in der Nacht geweckt und die Einsatzzeit werde nicht als Arbeitszeit angerechnet.

Die Einsatzoffiziere, welche unter Art. 2 Bst. b Ziff. 4 VPABP fallen, hätten zudem mehrheitlich mangels Grenzwachtgrundausbildung keine Gelegenheit gehabt, während einer gewissen Zeit im Betriebsdienst Dienstjahre mit überparitätischen Beiträgen "zu sammeln". Zu Dienstchefs befördert würden dagegen nur Personen mit Grenzwachtgrundausbildung und entsprechender Zeit – durchschnittlich zwölf Jahren – im Betriebsdienst. Im Übrigen würden die Einsatzoffiziere die überparitätischen Beiträge nicht wegen des Frontdienstes erhalten, sondern wegen der enormen Belastungen, die sich aus den regelmässig zu leistenden Piketteinsätzen ergäben.

Eine Auswertung der Arbeitszeiterfassung der letzten Jahre zeige, dass der Beschwerdeführer nur selten Nachtdienst geleistet habe, weshalb nicht von regelmässigem Frontdienst mit erhöhten Belastungen gesprochen werden könne.

8.

Das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) – und das mit diesem eng verbundene Willkürverbot (Art. 9 BV) – ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiterer Gestaltungsspielraum, den die Gerichte nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälern sollen (BGE 140 I 77 E. 5.1; 139 I 242 E. 5.1; Urteil des Bundesgerichts 9C_334/2014 vom 10. November 2014 E. 5.1; ferner Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-495/2014 vom 27. Oktober 2014 E. 6.3). Dies gilt insbesondere auch in Besoldungsfragen im öffentlich-rechtlichen Dienstrecht. Den politischen Behörden steht bei der Ausgestaltung der Besoldungsordnung ein grosser Spielraum zu. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind sie befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Einteilung und Besoldung massgebend sein sollen, und damit festzulegen, welche Kriterien eine Gleich- bzw. eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Verfassungsrechtlich wird verlangt, dass sich die für die Besoldungshöhe relevanten Anknüpfungspunkte vernünftig begründen lassen. In der Gerichtspraxis werden Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortung als sachliche Kriterien zur Festlegung der Besoldungsordnung erachtet (BGE 139 I 161 E. 5.3.1; Urteile des Bundesgerichts 8C_766/2013 vom 17. Oktober 2014 E. 4.2 und 8D_9/2013 vom 11. August 2014 E. 4.2; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N 752 f.). Schliesslich hält auch ein gewisser, aus praktischen Gründen bestehender Schematismus innerhalb der Besoldungsordnung vor dem Rechtsgleichheitsgebot stand, selbst wenn er Grenzfällen nicht immer gerecht zu werden vermag (BGE 139 I 161 E. 5.3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6086/2010 vom 16. Juni 2011 E. 7; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N 755).

Bei der Beurteilung, ob die vorgenommenen Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sind, ist vom Zweck des zu prüfenden Erlasses auszugehen (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N 754). Grundsätzlich genügen für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung sachliche Gründe irgendwelcher Art. Solche können beispielsweise eine unterschiedliche Rechtsstellung

trotz faktisch vergleichbarer Situation oder unterschiedliche gesetzgeberische Zielsetzungen sein (KIENER/KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 416, 418).

9.

Es ist unbestritten, dass die AdGWK nach Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP im Vergleich zu den übrigen Personalkategorien im Sinne von Art. 2 Bst. b VPABP ungleich behandelt werden (vgl. vorab Art. 3 Abs. 1 VPABP). Zu prüfen ist daher lediglich, ob sich diese Ungleichbehandlung sachlich begründen lässt.

9.1 Die VPABP hat zum Zweck, "die besonderen Anforderungen und Belastungen der Funktionsausübung" von AdGWK (und anderen besonderen Personalkategorien) abzugelten (Art. 1 Abs. 1 VPABP). Dafür sieht Art. 5 VPABP für alle AdGWK ein vorzeitiges ordentliches Rücktrittsalter und Art. 6 Abs. 1 VPABP eine Überbrückungsrente bis zur Erreichung des ordentlichen AHV-Alters vor (vgl. Art. 32k Abs. 1 BPG). AdGWK, die auf Stellen dienen, bei denen erhöhte physische und psychische Anforderungen vorausgesetzt werden, erhalten darüber hinaus grundsätzlich den überparitätischen Beitrag an die berufliche Vorsorge (vgl. auch die interne Information des Eidgenössischen Personalamtes EPA vom 20. Februar 2013, abrufbar über <http://intranet.infopers.admin.ch/arbeitgeber/00097/index.html> oder http://www.transfair.ch/fileadmin/user_upload/transfair/News-Artikel/PDF/Interne_Information_Neue_Versicherungslsung_Februar_2013_d.pdf [abgerufen am 12.01.2015]).

9.2

9.2.1 Die Grenzwächter auf Stufe Grenzwachtposten mit abgeschlossener Grenzwachtgrundausbildung (Art. 2 Bst. b Ziff. 1 VPABP) leisten Betriebsdienst und sind während ihrer Tätigkeit tagtäglich den besonderen physischen und psychischen Belastungen des Dienstes "an der Front" ausgesetzt, darunter: stehende Arbeit auf der Strasse, Tragen des kompletten Waffengurtes und des Einsatzmaterials, Tragen der Unterziehweste, unregelmässige Arbeitszeiten, Nacht- und Sonntagsdienst, Einsätze bei jeder Witterung, erhöhte Gefahren im Arbeitsalltag, Lärm- und Abgasemissionen (vgl. angefochtene Verfügung vom 3. September 2014, Rz. 2). Auch die AdGWK der anderen Personalkategorien erhielten daher mit der Einführung der neuen Versicherungslösung ihre Dienstjahre im Betriebsdienst mit einer besonderen, einmaligen Zahlung abgegolten (vgl. Art. 9 VPABP).

Grenzwächter im Sinne von Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP, welche auf unbestimmte Zeit im Verwaltungsdienst in einem Regionenkommando oder beim Kommando GWK beschäftigt werden, sind dieser vor allem körperlich gesteigerten Inanspruchnahme dagegen nicht oder allenfalls lediglich vereinzelt ausgesetzt. Sie arbeiten zumindest vorwiegend geschützt vor unangenehmen Witterungsbedingungen, schädlichen Emissionen und den besonderen Gefahren des Dienstes "an der Front" für die körperliche Integrität (z.B. Verkehrsunfälle, tätliche Angriffe) im Innendienst und tragen keine schwere Ausrüstung. Da die Belastungen des Betriebsdienstes im Verhältnis zu denjenigen des Verwaltungsdienstes nicht nur unwesentlich erhöht sind, ist das Vorliegen sachlicher Gründe für eine rechtliche Ungleichbehandlung der Personalkategorien gemäss VPABP Art. 2 Bst. b Ziff. 1 einerseits und Ziff. 3 andererseits zu bejahen.

9.2.2 Die Grenzwächter nach Art. 2 Bst. b Ziff. 2 VPABP unterscheiden sich von denjenigen nach Ziff. 3 zwar lediglich darin, dass sie bloss einen (auf höchstens fünf Jahre) befristeten Einsatz im Verwaltungsdienst leisten, danach also wieder auf einen Grenzwachtposten (das heisst in den Betriebsdienst) zurückkehren. Offenbar räumte der Bundesrat dem Kriterium der VDB jedoch einen grossen Stellenwert ein. Dies ist zumindest nachvollziehbar, da die VDB einer Verpflichtung entspricht, nach Ablauf von fünf Jahren wieder in den Betriebsdienst zurückzukehren, und zudem ein Rücktrittsalter von 60 Jahren gilt. Angesichts des dem Bundesrat zustehenden weiten Ermessensspielraums und der Tatsache, dass es nicht Sache der Gerichte ist, die Zweckmässigkeit der in der VPABP vorgesehenen Regelung zu beurteilen, rechtfertigt es sich, auch diese Differenzierung als sachlich hinreichend für die rechtsungleiche Behandlung der beiden genannten Personalkategorien zu betrachten.

9.2.3 Die unter Art. 2 Bst. b Ziff. 4 VPABP fallenden Einsatzoffiziere schliesslich verfügen im Gegensatz zu den anderen drei Personalkategorien mehrheitlich nicht über eine Grenzwachtgrundausbildung. Dies hat zur Folge, dass sie – im Gegensatz namentlich zu den AdGWK gemäss Ziff. 3 – während ihrer Laufbahn nie die Gelegenheit haben, Betriebsdienst und damit Dienstjahre zu leisten, während derer der Arbeitgeber überparitätische Beiträge in die berufliche Vorsorge bezahlt. Auch wenn sie überwiegend im Verwaltungsdienst tätig sind (welchem Umstand unter anderem durch das ordentliche Rücktrittsalter, das demjenigen der Grenzwächter nach Ziff. 3, nicht aber demjenigen der Grenzwächter nach Ziff. 1 und 2 entspricht, Rechnung getragen wird [vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b und Abs. 3

VPABP]), leisten sie darüber hinaus im Rahmen von Pikettdienst regelmässig und ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeit, auch nachts, Betriebsdienst. Auch in diesem Fall ist die rechtliche Ungleichbehandlung deshalb sachlich begründet.

9.2.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die unter die Personal-kategorie von Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP fallenden Funktionen hinreichend von den anderen Personalkategorien gemäss Art. 2 Bst. b VPABP unterscheiden, um eine rechtliche Ungleichbehandlung sachlich zu rechtfertigen. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots oder des Willkürverbots liegt nicht vor und ein Verstoss gegen eine andere Verfassungsbestimmung ist weder ersichtlich noch wird sie geltend gemacht. Demzufolge sind die entsprechenden Differenzierungen in Art. 3 und 9 VPABP gesetzes- und verfassungskonform. Die Zweckmässigkeit dieser Regelungen hat das Bundesverwaltungsgericht dagegen nicht zu beurteilen.

9.3 Der Beschwerdeführer bringt nicht vor, er sei in seiner Position als Dienstchef ohne VDB zu Unrecht der Personalkategorie nach Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP zugeteilt worden. Eine Auswertung seiner Tätigkeit anhand der Zeiterfassung der letzten Jahre durch die Vorinstanz hat sodann ergeben, dass er zwar auch einzelne Einsätze im Betriebsdienst sowie nachts geleistet hat. Nachgewiesen sind in der Zeit von April 2011 bis September 2012 ein Arbeitstag mit Fronteinsatz kombiniert mit Nachtdienst sowie von Oktober 2012 bis September 2014 insgesamt 28 Nachtstunden. Regelmässige Piketteinsätze und Frontdienst sind nicht aktenkundig. Bezüglich Intensität (Regelmässigkeit, Häufigkeit) sind die nachgewiesenen Einsätze jedoch nicht mit denjenigen eines Einsatzoffiziers und von vornherein nicht mit denjenigen eines Grenzwächters auf Stufe Grenzwachtposten vergleichbar. Es gibt für eine Ungleichbehandlung daher auch unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Beschwerdeführers hinreichende sachliche Gründe, weshalb eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots auch mit Blick auf den vorliegend zu beurteilenden Einzelfall zu verneinen ist. Die Vorinstanz hat zu Recht festgestellt, dass der Beschwerdeführer mangels gesetzlicher Grundlage keinen Anspruch auf die Gewährung überparitätischer Beiträge zugunsten seiner Altersvorsorge hat, insbesondere nicht gestützt auf Art. 3 in Verbindung mit Art. 2 Bst. b Ziff. 3 VPABP.

10.

Das öffentliche Dienstverhältnis wird durch die Gesetzgebung bestimmt und macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die

Entwicklung mit, welche jene erfährt. Vermögensrechtliche Ansprüche der öffentlichen Angestellten gelten grundsätzlich nicht als wohlerworbene Rechte, welche namentlich durch den aus dem Willkürverbot abgeleiteten Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 9 BV) geschützt sind. Eine Ausnahme, die eine Abweichung von diesem Grundsatz rechtfertigen würde, liegt nicht vor. Es besteht weder eine diesbezügliche individuell-konkrete Vereinbarung zwischen den Parteien oder einseitige Zusicherung der Arbeitgeberin, noch hatte das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festgelegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausgenommen. Deshalb vermag der Beschwerdeführer auch aus dem Umstand, dass er auf die Beständigkeit der alten Regelung sowie eine Gleichbehandlung mit den anderen Personalkategorien des GWK vertraut hat, nichts zu seinen Gunsten abzuleiten (vgl. zum Ganzen BGE 134 I 23 E. 7.1 m.w.H.; JASMIN MALLA, in: Stämpfli Handkommentar zum BPG, 2013, Art. 15 N 12).

11.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

12.

12.1 Das Beschwerdeverfahren ist in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig vom Verfahrensausgang grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG), weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind.

12.2 Der vollumfänglich unterliegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Vorinstanz ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

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 (Ref-Nr. _____; Einschreiben)
- das Generalsekretariat EFD (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Oliver Herrmann

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 [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 Entscheides 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: