



Urteil vom 12. April 2018

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Laura Bucher.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Christian Gerber, Rechtsanwalt,
ADVO.gerber,
Kramgasse 68, Postfach, 3001 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizer Armee, Führungsstab der Armee FST A,
Papiermühlestrasse 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Personalrecht, Rückerstattung von Ausbildungskosten.

Sachverhalt:**A.**

A._____ war vom 1. September 2014 bis am 31. Januar 2015 befristet als Aspirant Mobiler Militärpolizist (Fachberufsunteroffizier, Lohnklasse 10) beim Führungsstab der Armee, Militärische Sicherheit (nachfolgend: Arbeitgeber) tätig. In dieser Zeit absolvierte er erfolgreich die Ausbildung zum Sicherheitsfachmann. Ab dem 1. Februar 2015 war A._____ beim gleichen Arbeitgeber unbefristet als Mobiler Militärpolizist (Fachberufsunteroffizier, Lohnklasse 12) beschäftigt.

B.

Im Hinblick auf die Unterzeichnung des Arbeitsvertrags vom 20./25. Juni 2014 schloss A._____ am 19./23. Juni 2014 mit dem Führungsstab der Armee eine Ausbildungsvereinbarung für die vom 1. September 2014 bis 6. Februar 2015 dauernde Ausbildung zum Sicherheitsfachmann ab, welche eine Rückerstattungspflicht für die Ausbildungskosten in der Höhe von Fr. 24'500.— für den Fall des Stellenwechsels innerhalb von vier Jahren nach Abschluss vorsah.

C.

Am 27. April 2016 kündigte A._____ seine Stelle auf den 31. Juli 2016. Am 29. Juni 2016 teilte der Arbeitgeber A._____ daraufhin mit, dass er durch seinen Austritt für einen Anteil der Ausbildungskosten (Fr. 15'822.80) rückerstattungspflichtig werde. In Abweichung dazu informierte der Arbeitgeber ihn am 12. Juli 2016, dass sich der rückzahlungspflichtige Betrag auf Fr. 7'145.85 belaufe.

D.

Nachdem sich die Parteien über die Rückzahlungspflicht nicht einigen konnten, informierte der Arbeitgeber A._____ mit Schreiben vom 21. November 2016 über die beabsichtigte Verfügung und räumte die Gelegenheit zur Stellungnahme ein, welche A._____ wahrnahm.

E.

Mit Verfügung vom 10. März 2017 verpflichtete der Führungsstab der Armee A._____ zur Rückerstattung von Ausbildungskosten in der Höhe von Fr. 6'250.—. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, die Rückzahlungspflicht ergebe sich von Verordnungsrecht wegen und die in der Vereinbarung während einer längeren als von Rechts wegen vorgesehenen Dauer von vier Jahren sei für die in der Verordnung geregelte kürzere Dauer von zwei Jahren als gültig anzusehen. Entsprechend sei auch die

monatlich prozentuale Kürzung der Rückerstattungsforderung zu berechnen, was man mit der Korrektur vom 12. Juni 2016 getan habe. Weil die Auflösung des Arbeitsverhältnisses innerhalb von zwei Jahren seit Abschluss der Ausbildung erfolgt sei und vom Abschluss bis zur Auflösung 18 Monate vergangen seien, seien die Ausbildungskosten im Umfang von 75 Prozent zurückzuerstatten, was Fr. 6'125.— [recte: Fr. 6'250.—] ausmache. Dass sich der Beschwerdeführer beim Abschluss des Arbeitsvertrages in einem Irrtum über die zu absolvierende Ausbildung befunden habe, treffe aufgrund der ausführlichen Informationen, welche ihm zur Verfügung gestanden hätten, nicht zu. Die vom Beschwerdeführer absolvierte Ausbildung könne auf dem Arbeitsmarkt gewinnbringend eingesetzt werden.

F.

Gegen diese Verfügung erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 26. April 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der Verfügung des Führungsstabs der Armee (nachfolgend: Vorinstanz) vom 10. März 2017 und es sei festzustellen, dass keine Rückerstattungsforderung bestehe. Der Beschwerde sei zudem die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Zur Begründung macht er zusammengefasst geltend, die Ausbildungsvereinbarung sei nichtig, da die vierjährige Rückerstattungspflicht rechtswidrig und die Vereinbarung damit widerrechtlich sei. Zudem sei fraglich, ob die Delegationsnormen ausreichen würden, um auf dem Verordnungsweg eine Rückerstattung von Ausbildungskosten festzusetzen. Er habe keinen ausserhalb der Bundesverwaltung anerkannten Abschluss erworben. Weil es sich um einen Monopolberuf handle, habe er aus der Ausbildung keinen Nutzen im freien Arbeitsmarkt. Die Ausbildung habe keinerlei externe Kosten verursacht. Insgesamt stelle die Ausbildung eine Einarbeitung dar, welche durch den Arbeitgeber zu finanzieren sei. Er habe sich in Bezug auf die Ausbildung im Irrtum befunden weil suggeriert wurde, mit der Ausbildung erwerbe man einen anerkannten Abschluss.

G.

Nachdem die Vorinstanz mit Schreiben vom 16. Mai 2017 mitteilt, dass sie die Rückerstattung der Ausbildungskosten vor Ergehen eines Urteils nicht vollstrecken werde, erteilte der Instruktionsrichter mit Zwischenverfügung vom 19. Mai 2017 der Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

H.

In ihrer Vernehmlassung vom 29. Juni 2017 schliesst die Vorinstanz auf

Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung wird ausgeführt, für die sinn-gemässe Anwendung privatrechtlicher Bestimmungen bleibe kein Raum. Die zu lange Rückerstattungspflicht führe nicht zur Nichtigkeit der Verein-barung, diese sei für die Dauer von zwei Jahren als gültig anzusehen. Der Beruf des Sicherheitsfachmanns sei kein Monopolberuf. Mit dieser Ausbil-dung habe der Beschwerdeführer zahlreiche Kompetenzen erlernt und Vorteile erlangt. Der vereinbarte rückzahlungspflichtige Betrag decke die tatsächlich entstandenen Ausbildungskosten bei weitem nicht, nur schon die Lohnkosten würden Fr. 30'000.— ausmachen. Er sei vor Unterzeich-nung der Vereinbarung und des Arbeitsvertrag ausführlich über die Ausbil-dung und das Berufsbild informiert worden, weshalb kein Irrtum vorliege.

I.

Mit Schlussbemerkungen vom 14. September 2017 hält der Beschwerde-führer im Wesentlichen an seinen Anträgen und Ausführungen fest.

J.

Auf die weitergehenden Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheiderelevant – in den 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 eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Aus-nahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1], wonach Verfügungen des Arbeitgebers mit Be-schwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz 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 am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, worin er zur Bezahlung von Fr. 6'250.— verpflichtet wird, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist.

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

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 Das Arbeitsverhältnis des Beschwerdeführers untersteht gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. a BPG dem Bundespersonalgesetz. Soweit dieses und andere Bundesgesetze nichts anderes bestimmen, gelten für das Arbeitsverhältnis sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220; Art. 6 Abs. 2 BPG). Das Arbeitsverhältnis wird im Rahmen dieser Bestimmungen durch Ausführungsbestimmungen und den Arbeitsvertrag näher geregelt (Art. 6 Abs. 3 BPG).

3.2 Gemäss Art. 4 Abs. 2 BPG setzen die Arbeitgeber ihr Personal auf zweckmässige, wirtschaftliche und sozial verantwortbare Weise ein. Sie treffen geeignete Massnahmen zur persönlichen und beruflichen Entwicklung, zu Aus- und Weiterbildung und zur Motivierung ihres Personals sowie zu dessen vielseitiger Einsetzbarkeit (Art. 4 Abs. 2 Bst. b BPG). In Art. 4 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) ist die Weiterbildung näher geregelt. Demgemäss trägt der Arbeitgeber die

Kosten für die bedarfsorientierte Aus- und Weiterbildung der Angestellten und stellt ihnen die dafür erforderliche Zeit zur Verfügung. Er kann die Kosten für die bedürfnisorientierte Aus- und Weiterbildung ganz oder teilweise übernehmen und den Angestellten dafür Zeit zur Verfügung stellen (Art. 4 Abs. 4 BPV). Diese Aus- und Weiterbildungskosten kann der Arbeitgeber zurückfordern, wenn die Angestellten die Aus- und Weiterbildung abbrechen oder das Arbeitsverhältnis innerhalb von zwei Jahren seit Abschluss der Aus- oder Weiterbildung auflösen und nicht unterbrochen ein neues Arbeitsverhältnis bei einer Verwaltungseinheit des Bundes eingehen (Art. 4 Abs. 5 BPV). Es steht dem Arbeitgeber frei, ganz oder teilweise auf eine Rückforderung von Aus- und Weiterbildungskosten zu verzichten (vgl. Eidgenössisches Personalamt EPA, Bundespersonalverordnung [BPV], Erläuterungen, Juni 2001, S. 7; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-3396/2017 vom 8. Januar 2018 E. 8.4). Die Frist für die Rückforderung betrug ursprünglich vier Jahre und wurde auf den 1. Januar 2010 auf zwei Jahre verkürzt (AS 2009, 6417; vgl. ANDRÉ LERCH, Arbeitsrechtliche Rückzahlungsvorbehalte für Aus- und Weiterbildungskosten, Anwaltsrevue 1/2012, S. 24; zum Ganzen BÜRGI/BÜRGI-SCHNEIDER, in: Urs Bürgi/Gudrun Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch öffentliches Personalrecht, 2017, Öffentliches Personalrecht des Bundes, § 6 Rz. 164).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, Art. 4 Abs. 5 BPV stütze sich nicht auf eine genügende gesetzliche Delegationsnorm. Eine Ausbildungsvereinbarung schränke die persönliche Freiheit und die Wirtschaftsfreiheit des Arbeitnehmers stark ein, indem sie sein Kündigungsrecht faktisch erheblich beschränke und so das Gebot der gleich langen Kündigungsfristen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer verletzen könne. Deshalb seien die Grundlagen für den Abschluss einer solchen Vereinbarung zwingend in einem Bundesgesetz zu regeln, eine Verordnung reiche nicht aus. Ausführungsbestimmungen dürften vom OR und vom BPG nur abweichen, soweit das BPG oder ein anderes Bundesgesetz dazu ermächtigen würden.

4.2 Dem hält die Vorinstanz entgegen, der Abschluss einer Ausbildungsvereinbarung und die Rückzahlungspflicht stützten sich auf klare und abschliessende personalrechtliche Bestimmungen des Bundes. Der Bundesrat sei gemäss Art. 37 BPG in allgemeiner Weise zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt. Diese habe er so auszugestaltet, dass sie zur Konkurrenzfähigkeit des Bundes auf dem Arbeitsmarkt und zur Erreichung der Ziele von Art. 4 BPG – finanzielle Unterstützung bei der Aus-

und Weiterbildung wie auch wirtschaftlicher Einsatz der Mittel – beitragen. Wäre es dem Bund nicht möglich, die Rückerstattung vorzusehen, wäre die von Art. 4 Abs. 2 BPG geforderte Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit nicht gegeben.

4.3

4.3.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (BGE 141 II 169 E. 3; BVGE 2011/13 E. 15.4, Urteile des BVGer A-1225/2013 vom 27. März 2014 E. 1.2.1 und A-573/2013 vom 29. November 2013 E. 4.1; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 19 Rz. 2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 325 ff.).

4.3.2 Werden Rechtssetzungsbefugnisse an die Exekutive delegiert, erlässt diese die rechtsetzenden Bestimmungen in Form von (Regierungs)Verordnungen. Diese gehen gewöhnlich von der Regierung als Verwaltungsspitze aus, im Bund also vom Bundesrat (Art. 182 Abs. 1 BV; BVGE 2011/13 E. 15.5; ausführlich: Urteil des BVGer A-2032/2013 vom 27. August 2014 E. 2.3).

Hierbei sind die gesetzesvertretenden Verordnungen von den Vollziehungsverordnungen zu unterscheiden. Ist die Verordnungsregelung in der Sache durch das Gesetz vorausbestimmt, so spricht man von Vollziehungsverordnungen. Vollziehungsverordnungen verdeutlichen die Gesetzesbestimmungen und haben den Gedanken des Gesetzgebers durch Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze zu ermöglichen. Sie dürfen das auszuführende Gesetz – wie auch alle anderen Gesetze – weder aufheben noch abändern; sie müssen der Zielsetzung des Gesetzes folgen und dürfen dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, aus- und weiterführen. Durch eine Vollziehungsverordnung dürfen insbesondere die Rechte der Betroffenen nicht eingeschränkt oder ihnen neue Pflichten auferlegt werden, selbst wenn diese durch den Gesetzeszweck gedeckt wären. Da ein blosses Abschreiben des Gesetzes jedoch nicht sinnvoll wäre, enthalten auch Vollziehungsverordnungen ein gewisses Mass an Normen, die in dieser Weise nicht im Gesetz stehen. Dies schadet

nicht, soweit dadurch keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten eingeführt werden und die Vollziehungsverordnung sich im Verhältnis zum zugehörigen Gesetz auf sekundäres Recht beschränkt (BGE 141 II 169 E. 3.3 und 136 I 29 E. 3.3 je m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 99 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 Rz. 21 ff.). Enthält eine Verordnung hingegen Elemente, die im Gesetz nicht angelegt sind, so liegt eine gesetzesvertretende Verordnung vor. Gesetzesvertretende Verordnungen kommen insbesondere vor, wenn der Gesetzgeber eine bestimmte Frage bewusst nicht geregelt hat und die Vervollständigung des Gesetzes der Exekutive überlässt. Sodann sind gesetzesvertretende Verordnungen dort anzutreffen, wo der Gesetzgeber zwar eine vollständige Regelung erlassen hat, der Exekutive aber die Möglichkeit einräumen will, Teile dieser Regelung unter Umständen zu durchbrechen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 96 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 Rz. 25 ff.; zum Ganzen statt vieler Urteil des BVGer A-7471/2016 vom 5. Mai 2017 E. 3.1 m.w.H.).

Die Kompetenz zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen setzt in jedem Fall eine entsprechende Delegationsnorm im Gesetz voraus (Art. 164 Abs. 2 BV). Über die Kompetenz zum Erlass von Vollziehungsverordnungen verfügt der Bundesrat hingegen schon kraft Art. 182 Abs. 2 BV. Eine gesetzliche Ermächtigung ist nicht erforderlich (BVGE 2014/8 E. 2.2.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 102 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 14 Rz. 20).

4.3.3 Das Bundesverwaltungsgericht kann auf Beschwerde hin vorfrageweise Verordnungen des Bundesrats auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen (konkrete Normenkontrolle). Es prüft, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat (BGE 139 II 460 E. 2.3, 137 III 217 E. 2.3, 136 II 337 E. 5.1 a.E.; Urteil des BVGer A-2768/2014 vom 30. April 2015 E. 4.4 m.w.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 2.177 ff.). 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 delegierten Kompetenz of-

fensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetzes- oder verfassungswidrig ist (BGE 136 II 337 E. 5.1, 131 II 562 E. 3.2, BGE 130 I 26 E. 2.2.1, BGE 128 IV 177 E. 2.1; Urteil des BVGer A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 5.3 m.w.H.). Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) bzw. Art. 9 BV (Willkürverbot) 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 BVGer A-5627/2014 vom 12. Januar 2015 E. 5.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.178 m.w.H.).

4.4 Die vorliegend strittige Verordnungsbestimmung wurde vom Bundesrat gestützt auf die allgemeine Bestimmung von Art. 37 BPG, wonach der Bundesrat Ausführungsbestimmungen erlassen kann, getroffen. Die Ausführungsbestimmungen, welche der Bundesrat als oberstes Staatsleitungsorgan erlässt, gelten für alle Arbeitsverhältnisse beim Bund und sind in der Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20. Dezember 2000 (Rahmenverordnung BPG, SR 172.220.11) zu finden (PETER HELBLING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Kommentar zum Bundespersonalgesetz, 2013, Art. 37 Rz. 6 ff.). Die Rahmenverordnung BPG bestimmt den Rahmen, innerhalb dessen die Arbeitgeber Ausführungsbestimmungen nach Art. 37 BPG erlassen (Art. 1 Abs. 1 Rahmenverordnung BPG). Gemäss Art. 3 der Rahmenverordnung BPG konkretisieren die Arbeitgeber die Ziele nach Art. 4 BPG in den Ausführungsbestimmungen. Sie leiten aus den Zielen konkrete Massnahmen und Instrumente ab, die eine nachhaltige, transparente und verbindliche Personalpolitik gewährleisten, ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt fördern und die Marktfähigkeit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützen (Art. 3 Abs. 2 Rahmenverordnung BPG). Für das Personal der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a BPV) finden sich diese Ausführungsbestimmungen in Art. 4 BPV.

4.5 In Ausführung des Ziels von Art. 4 Abs. 2 Bst. b BPG hat der Bundesrat in Art. 4 Abs. 4 BPV festgelegt, dass der Arbeitgeber die Kosten für die bedürfnisorientierte Aus- und Weiterbildung übernehmen sowie die dafür

erforderliche Zeit zur Verfügung stellen kann und gemäss Art. 4 Abs. 5 BPV die entsprechenden Kosten unter bestimmten Voraussetzungen zurückfordern kann. Art. 4 Abs. 4 und 5 BPV stützen sich auf eine Gesetzesdelegation und damit auf eine genügende gesetzliche Grundlage. Die Bestimmungen bewegen sich im Rahmen der vorgegebenen Ziele von Art. 4 BPG. Zudem beschränken sie sich auf sekundäres Recht. Zwar ist die Rückforderungsmöglichkeit nicht im Gesetz vorgesehen, sie liegt jedoch im Rahmen der Vorgabe von Art. 4 Abs. 2 BPG, dass die Arbeitgeber ihr Personal auf zweckmässige, wirtschaftliche und sozial verantwortbare Weise einsetzen. Denn um die Arbeitsverhältnisse des Personals sämtlicher Bundesbereiche erfassen zu können, ist das BPG weitmaschiges Gesetz formuliert, das nur die wichtigsten Grundsätze regelt und Differenzierungen auf den nachgeordneten Regelungsstufen zulässt (Botschaft zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 1597, 1635). Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Kognition (vgl. E. 4.3.3) ist die in Art. 4 Abs. 5 BPV vorgesehene Rückerstattungspflicht somit nicht weiter zu beanstanden, auch weil sie der arbeitsrechtlichen Gerichtspraxis zur Gültigkeit von Rückzahlungsverpflichtungen, wonach der Rückzahlungsvorbehalt zeitlich und betragsmässig zu definieren ist (vgl. dazu LERCH, a.a.O., S. 24 f.), grundsätzlich entspricht. Weil sich zudem im vorliegenden Fall die Rückerstattungsforderung des Arbeitgebers aus der geschlossenen Vereinbarung ergibt und sich nicht ausschliesslich auf Art. 4 Abs. 5 BVP stützt, werden mit der Verordnungsbestimmung unmittelbar keine Rechte des Arbeitnehmers eingeschränkt oder dem Arbeitnehmer neue Pflichten auferlegt.

4.6 Art. 4 Abs. 5 BPV stützt sich folglich auf eine genügende gesetzliche Grundlage und ist gesetzes- und verfassungskonform.

5.

5.1 Zwischen den Parteien ist unbestritten, dass die Ausbildungsvereinbarung vom 19./23. Juni 2014 (nachfolgend: Vereinbarung) Art. 4 Abs. 5 BPV verletzt, indem sie eine Rückzahlungsfrist von vier Jahren vorsieht. Die Vorinstanz macht geltend, die Rückerstattungspflicht gelte bereits von Verordnungsrechts wegen und die in der Vereinbarung vorgesehene Rückerstattungspflicht sei deshalb für die in Art. 4 Abs. 5 vorgesehene Dauer von zwei Jahren als gültig anzusehen.

5.2 Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, ein Vertrag mit widerrechtlichem Inhalt sei nichtig, was für die vorliegende Vereinbarung gelte. Weil

der nichtige Teil den Hauptpunkt des Vertrags betreffe, sei eine Teilnichtigkeit ausgeschlossen. Weil die Verordnung keine Pflicht zur Rückerstattung statuiere und als Kann-Vorschrift ausgestaltet sei, könne Art. 4 Abs. 5 BPV nicht an die Stelle der Vereinbarung treten.

5.3 Die Ausbildungsvereinbarung ist als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1286 ff.; Urteile des BVGer A-3396 vom 8. Januar 2018 E. 4 und A-6178/2008 vom 17. Februar 2009 E. 5). Verwaltungsrechtliche Verträge, die schon bei ihrem Abschluss gegen Rechtsvorschriften verstossen, sind – anders als privatrechtliche Verträge – nicht ohne Weiteres nichtig. Der Verstoss gegen zwingende Rechtsnormen ist in der Regel kein so schwerer und offensichtlicher Fehler, dass er zur Nichtigkeit des Vertrages führt. Eine Aufhebung eines verwaltungsrechtlichen Vertrages ist möglich, wenn der Mangel so gravierend ist, dass das Interesse an der Durchführung des objektiven Rechts das Interesse an der Rechtssicherheit überwiegt. Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ gebietet, vertraglich übernommene Verpflichtungen zu erfüllen, auch wenn sich der Vertrag als rechtswidrig erweist (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1348 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 35 Rz. 9, je m.w.H.). Bei einem den Privaten belastenden Vertrag ist nicht jeder Rechtsfehler geeignet, die Aufhebung des Vertrages zu bewirken, sondern bloss Mängel, die so schwer wiegen, dass die Geltendmachung durch den Privaten, der dem Vertrag zugestimmt hat, nicht als Verstoss gegen Treu und Glauben erscheint (BGE 105 Ia 207 E. 2b).

5.4 Im vorliegenden Fall wiegt der geltend gemachte (und anerkannte) Mangel nicht derart schwer, dass er das Interesse an der Rechtssicherheit überwiegen würde (vgl. auch Urteil des BVGer A-2583/2007 vom 17. Dezember 2017 E. 5.6). Die gegenüber Art. 4 Abs. 5 BPV in der Vereinbarung zu lange vorgesehene Frist von vier Jahren für die Rückzahlung ist nur ein Element der Ausbildungsvereinbarung und nicht deren Hauptpunkt. Nachdem die Vorinstanz zudem bereits im vorinstanzlichen Verfahren und aus eigenem Antrieb ihre Rückforderung auf die kürzere und in der Verordnung statuierte Frist von zwei Jahren reduzierte, ist für den Beschwerdeführer auch kein Nachteil ersichtlich, welcher die Aufhebung der Vereinbarung nötig machen würde. Damit kann offen bleiben, ob sich die Forderung der Vorinstanz direkt auf Art. 4 Abs. 5 BPV stützen kann oder nicht.

5.5 Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, er habe sich beim Abschluss der Ausbildungsvereinbarung in einem Irrtum befunden, weil ihm

suggestiert worden sei, er werde mit Bestehen der Ausbildung zum Sicherheitsfachmann einen anerkannten Abschluss erwerben, was nicht zutreffe. Zwar sei er nach Abschluss der Ausbildung tatsächlich als Militärpolizist angestellt worden, doch sei diese Tätigkeit deutlich interessanter dargestellt worden, als sie in der Realität sei. Nur weil er es sich nicht habe leisten können, sich nicht an den Arbeitsvertrag zu halten, könne er sich nun nicht auf einen Irrtum berufen. Dies sei jedoch stossend.

5.5.1 Weist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag Willensmängel auf, finden die Bestimmungen der Art. 23 ff. OR analog Anwendung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1356; vgl. BGE 132 II 161, E. 3; vgl. Art. 6 Abs. 2 BPG). Gemäss Art. 23 OR ist ein Vertrag für denjenigen unverbindlich, der sich beim Abschluss in einem wesentlichen Irrtum befunden hat. Wer den Irrtum innert Jahresfrist seit Entdeckung des Irrtums jedoch nicht anzeigt, ist an den Vertrag gebunden (Art. 31 Abs. 1 und 2 OR).

5.5.2 Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer weder während der Ausbildung zum Sicherheitsfachmann noch bei der anschliessenden Unterzeichnung des Arbeitsvertrags als Mobiler Militärpolizist, welche ja die Ausbildung zum Sicherheitsfachmann voraussetzte, geltend gemacht, er habe sich bezüglich des Inhalts und der Art der Ausbildung zum Sicherheitsfachmann bzw. beim Abschluss der Ausbildungsvereinbarung zur Kostenbeteiligung derselben in einem Irrtum befunden. Ferner zeigen die von der Vorinstanz beigebrachten Unterlagen zu den Informationsveranstaltungen, an denen der Beschwerdeführer teilgenommen hat, dass die Kandidaten vor Abschluss der Arbeitsverträge umfassend über die Art der Ausbildung, deren Einbettung in die Organisation der Armee, das Berufsbild und die Karrieremöglichkeiten des Militärpolizisten informiert wurden. Folglich kann sich der Beschwerdeführer nicht auf einen Irrtum berufen und die Ausbildungsvereinbarung ist gültig zustande gekommen (vgl. auch Urteile des BVGer A-6800/2009 vom 29. Juli 2010 E. 4.2 und A-2583/2007 vom 17. Dezember 2007 E. 5.5).

5.6 Zusammenfassend ist festzustellen, dass der sich auf Art. 4 Abs. 5 BPV abstützende Ausbildungsvertrag vom 19./23. Juni 2016 bezüglich der Rückerstattungspflicht von Ausbildungskosten für die Dauer von zwei Jahren gültig zustande gekommen ist.

6.

6.1 Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, die Regelungen von Art. 4 Abs. 5 und 6 BPV könnten die Anwendbarkeit der privatrechtlichen Rechtsprechung und Lehre in Bezug auf den Abschluss von Ausbildungsvereinbarungen nicht ausschliessen. Rechtsprechung und Lehrmeinungen zum OR seien zu beachten, weil ansonsten öffentlich-rechtliche Angestellte gegenüber privatrechtlich Angestellten schlechter gestellt seien. Es seien die privatrechtlichen Voraussetzungen zu prüfen. Weil der Beschwerdeführer keinen ausserhalb der Bundesverwaltung anerkannten Abschluss erworben habe und es sich beim Beruf des Militärpolizisten um einen Monopolberuf handle, könne er aus der Ausbildung keinerlei Nutzen im freien Arbeitsmarkt ziehen. Die Ausbildung, welche keinerlei externe Kosten verursacht habe, sei eine Einarbeitung, welche der Arbeitgeber zu finanzieren habe.

6.2 Dem hält die Vorinstanz entgegen, für die sinngemässe Anwendung von Privatrecht bleibe kein Raum, weil eine klare und abschliessende Regelung des Bundes bestehe. Die Voraussetzungen wären zudem ohnehin erfüllt, weil die abgeschlossene Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt gewinnbringend eingesetzt werden könne.

6.3 In Art. 4 Abs. 5 BPV sind keine Voraussetzungen für die Möglichkeit der Rückforderung von Aus- und Weiterbildungskosten genannt. Gemäss Art. 327a OR hat der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer alle durch die Ausführung der Arbeit notwendig entstehenden Auslagen zu ersetzen. Wurden dem Arbeitnehmer Ausbildungskosten ersetzt, so können sie in keinem Fall zurückverlangt werden, wenn sie im Rahmen einer normalen Einarbeitung anfielen und damit als notwendige Auslagen erscheinen. Im Gegensatz zur Weiterbildung ist die Einarbeitung auf einen bestimmten Arbeitgeber oder ein bestimmtes Produkt beschränkt (Urteil des BGer 4D_13/2011 vom 14. April 2011 E. 2.3). Die Zulässigkeit von Rückzahlungsverpflichtungen wird bejaht, soweit die entsprechende Aus- oder Weiterbildung dem Arbeitnehmer einen dauerhaften Vorteil auf dem Arbeitsmarkt bietet. Weil Rückzahlungsklauseln das Gebot gleich langer Kündigungsfristen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemäss Art. 335a OR verletzen können, ist ein Rückzahlungsvorbehalt zudem zeitlich und betragsmässig zu definieren. Die Höhe des Rückzahlungsbetrags muss in sachgerechter Relation zum Nutzen der Ausbildung für die Parteien ausgestaltet sein. Daraus wird in der Praxis das Erfordernis abgeleitet, dass die Rückzahlungsverpflichtung de-

gressiv ausgestaltet sein muss (STREIFF/VON KAENEL/RUDOLPH, Arbeitsvertrag Praxiskommentar, 7. Aufl. 2012, Art. 327a N. 7; LERCH, a.a.O., S. 24; EMMEL, in: Huguenin/Müller-Chen [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Vertragsverhältnisse Teil 2 Art. 219-529 OR, 3. Aufl. 2016, Art. 327a Rz. 2, je m.w.H.).

6.4 Im vorliegenden Fall haben die Parteien eine Ausbildungsvereinbarung geschlossen, welche unter anderem dann die Rückzahlung des Betrags von Fr. 24'500.— für Ausbildungskosten vorsieht, wenn der Arbeitnehmer innert vier Jahren nach Abschluss der Ausbildung das Arbeitsverhältnis beendet. In jedem Fall erlischt die Rückerstattungspflicht vier Jahre nach Abschluss der Ausbildung. Gemäss Ausbildungsvereinbarung und den entsprechenden Weisungen über den Abschluss von Ausbildungsvereinbarungen im VBS vom 24. Februar 2010 [Weisungen 2010] bzw. Richtlinien über den Abschluss von Aus- und Weiterbildungsvereinbarungen im VBS vom 1. Juli 2016 [Richtlinien 2016] reduzieren sich die rückerstattungspflichtigen Ausbildungskosten nach Abschluss der Ausbildung linear. Die Reduktion beträgt monatlich $4 \frac{1}{6}\%$ bei einer Rückerstattungsfrist von zwei Jahren und $2 \frac{1}{12}\%$ bei vier Jahren. Damit ist der Rückzahlungsvorbehalt betragsmässig und zeitlich klar limitiert sowie degressiv ausgestaltet.

6.5 Die Ausbildung zum Sicherheitsfachmann ist geeignet, den Absolventen einen dauerhaften Vorteil auf dem Arbeitsmarkt zu verschaffen. Weil die Arbeitgeberin im vorliegenden Fall offensichtlich die gesamten Ausbildungskosten übernahm, wurde die Ausbildung im vorliegenden Fall zwar von der Arbeitgeberin als unverzichtbare Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgabe angeordnet (vgl. Ziff. 3 Abs. 7 Weisungen 2010. Ziff. 4.3 Richtlinie 2016). Das schliesst jedoch nicht aus, dass der Abschluss der Ausbildung zusätzlich einen Wert auf dem Arbeitsmarkt und damit ausserhalb des VBS bzw. der Armee und der Bundesverwaltung hat. Der Beschwerdeführer wurde denn auch nach Abschluss der Ausbildung als Mobiler Militärpolizist in einer höheren Lohnklasse angestellt. Zwar erfolgte diese Anstellung beim gleichen Arbeitgeber und mindestens teilweise innerhalb der Bundesverwaltung. Die mit der Ausbildung vermittelten Kenntnisse und Fertigkeiten kann der Beschwerdeführer jedoch auch ausserhalb des VBS und der Bundesverwaltung gewinnbringend einsetzen. Gemäss Ausbildungsprogramm für die Ausbildung zum Sicherheitsfachmann, welche vier Monate dauert und in Vollzeit absolviert wird, und der entsprechenden Ausbildungsbestätigung werden unter anderem Kenntnisse in den Bereichen Zwangsmittel, Waffen und Recht vermittelt. Weil die Ausbildung die Absolventen zur Ausübung des Berufs des Mobilen Militärpolizisten befähigt,

welcher unter anderem im Objekt-, Personen-, Transport- und Veranstaltungsschutz eingesetzt wird, kann angenommen werden, dass dabei insbesondere auch praktische Kenntnisse vermittelt werden. So umfasst das Ausbildungsprogramm auch Übungen und eine einsatzbezogene Ausbildung am Weltwirtschaftsforum WEF sowie weitere Punkte wie Verkehrsregelung, Fahrerausbildung und Personenschutz. Für Berufe und Stellen in der gesamten Sicherheitsbranche (u.a. Polizei, private Sicherheitsdienste etc.) ist es von Vorteil – wenn nicht sogar unabdingbare Voraussetzung – wenn ein Bewerber diese Kenntnisse und Fertigkeiten bereits mitbringt.

6.6 Aus dem Gesagten folgt, dass die Ausbildung des Beschwerdeführers zum Sicherheitsfachmann nicht als Einarbeitung anzusehen ist, die zwingend vom Arbeitgeber zu finanzieren und damit nicht rückerstattungsfähig wäre. Weil damit alle Voraussetzungen, welche nach der privatrechtlichen Lehre und Rechtsprechung gegeben sein müssen, damit eine Rückzahlungsvereinbarung zulässig ist (vgl. E. 6.3), ohnehin erfüllt sind, kann vorliegend somit offen bleiben, ob die Bestimmungen des OR und die entsprechende Lehre und Rechtsprechung vorliegend gelten bzw. anzuwenden sind.

6.7 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Ausbildungsvereinbarung gültig zustande gekommen ist und es darüber hinaus keine Gründe gibt, an der Gültigkeit und Anwendbarkeit der Ausbildungsvereinbarung zu zweifeln. Nachdem zwischen den Parteien der Betrag unbestritten ist, hat die Vorinstanz den Beschwerdeführer zu Recht zur Rückerstattung von Fr. 6'250.— verpflichtet. Bei diesem Ergebnis ist die Beschwerde abzuweisen.

7.

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

7.2 Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben Bundesbehörden (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Der vollständig

unterliegende Beschwerdeführer hat folglich wie die Vorinstanz keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

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. HJM; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Laura Bucher

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens Fr. 15'000.– beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 BGG). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheids beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift 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: