



Abteilung I
A-5905/2014

Urteil vom 29. Mai 2015

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Robert Lauko.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
vertreten durch A. _____,
Beschwerdeführende,

gegen

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SBFI,
Einsteinstrasse 2, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Lohnnachgenuss.

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 11. Dezember 2013 verstarb der unverheiratete C._____, Mitarbeiter beim Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), kinderlos und hinterliess als einzige gesetzliche Erben seine Halbgeschwister A._____, und B._____. Diese schlugen die offensichtlich überschuldete Erbschaft in der Folge aus. Am 30. Januar 2014 eröffnete der Konkursrichter des Regionalgerichts Bern-Mittelland die konkursamtliche Liquidation der ausgeschlagenen Verlassenschaft.

A.b Im Januar 2014 rechnete das SBFI einen Lohnnachgenuss in der Höhe von Fr. 13'471.00 ab und zahlte am 24. Januar 2014 einen Betrag von Fr. 10'639.80 auf das Bankkonto des Verstorbenen aus, nachdem bereits am 20. Dezember 2013 als Teil des Dezemberlohnes ein Betrag von Fr. 2'831.20 auf dessen Konto überwiesen worden war.

A.c Den von A._____ erhobenen Anspruch auf hälftige Auszahlung des Lohngenusses an ihn und seine Schwester B._____ wies das Konkursamt Bern-Mittelland mit Verfügungen vom 7. April und 5. Mai 2014 ab und verwies ihn auf die Geltendmachung des Anspruchs bei der Arbeitgeberin des Verstorbenen.

A.d Mit E-Mail vom 7. Mai 2014 bat A._____ die Leiterin Human Resources des SBFI um Auszahlung des Lohnnachgenusses je zur Hälfte an ihn und seine Schwester. Am 21. Mai 2014 informierte ihn die Leiterin Human Resources, dass sie nicht anspruchsberechtigt seien, da sich der Anspruch grundsätzlich nach Art. 338 Abs. 2 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) richte.

A.e Mit Eingabe vom 21. Juli 2014 ersuchten A._____ und B._____ das SBFI, es sei ihnen gestützt auf Art. 62 Abs. 1 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) der Lohnnachgenuss zuzüglich Verzugszins seit dem 24. Januar 2014 je zur Hälfte auszuzahlen.

A.f Mit Verfügung vom 10. September 2014 wies das SBFI das Gesuch ab: Die Anspruchsberechtigung richte sich gemäss konstanter Verwaltungspraxis nach Art. 338 OR, wonach Geschwister höchstens bei Erfüllung einer Unterstützungspflicht gegenüber dem Verstorbenen anspruchsberechtigt seien. Zur Begründung dieser Praxis verweist das SBFI auf das HR-

Praxishandbuch WBF, Ziff. 4.12, S. 6 (nachfolgend: Praxishandbuch), sowie die Erläuterungen des Eidgenössischen Personalamts (EPA) zur Bundespersonalverordnung vom Juni 2001, Art. 62, S. 33 (nachfolgend: Erläuterungen EPA).

B.

Gegen diese Verfügung erheben A._____ und B._____ (nachfolgend: Beschwerdeführende) mit Eingabe vom 13. Oktober 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragen, diese aufzuheben bzw. allenfalls die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Das SBFI habe ihnen den Lohnnachgenuss im Betrag von Fr. 13'471.00 zuzüglich Verzugszins seit dem 24. Januar 2014 je zur Hälfte ausbezahlen; unter ordentlicher Kostenfolge zulasten des Bundes. Das SBFI habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör in mehrfacher Hinsicht verletzt, indem es sie vor der Verfügung nicht angehört, diese unzureichend begründet und ihr Akteneinsichtsrecht missachtet habe. Ausserdem habe es Art. 29 Abs. 2 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) und Art. 62 Abs. 1 BPV falsch ausgelegt und dabei in willkürlicher Weise auf Art. 338 OR abgestellt.

C.

In seiner Vernehmlassung vom 28. November 2014 schliesst das SBFI (nachfolgend: Vorinstanz) auf Abweisung der Beschwerde.

D.

Mit Stellungnahme vom 15. Dezember 2014 halten A._____ und B._____ an ihrem Standpunkt fest.

E.

Auf weitere Vorbringen der Parteien und weitere sich bei den Akten befindliche Dokumente wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des Arbeitgebers können nach Art. 36 Abs. 1 BPG mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Bei der Vorinstanz handelt es sich um einen Arbeitgeber im Sinn des BPG (vgl. Art.

3 Abs. 2 BPG, Art. 2 Abs. 4 und 5 BPV). Der angefochtene Entscheid, der in Anwendung von Art. 34 Abs. 1 BPG ergangen ist, stellt eine Verfügung dar (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

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. Die Beschwerdeführenden sind als Gesuchstellende nach Art. 62 Abs. 1 BPV von der abschlägigen Verfügung der Vorinstanz unmittelbar betroffen und ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

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

2.

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

3.

Die Beschwerdeführenden rügen, dass sie vor Erlass der Verfügung von der Vorinstanz nicht angehört worden seien, obschon sich diese überraschenderweise auf einen grossen Ermessensspielraum hinsichtlich Art. 62 Abs. 1 BPV berufe.

3.1 Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantiert den Anspruch auf rechtliches Gehör. Dies beinhaltet namentlich das Recht, vor dem Erlass einer Verfügung angehört zu werden (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG) und auf die Begründung von Verfügungen (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG).

3.1.1 Der Anspruch auf vorgängige Anhörung und Äusserung steht den Betroffenen primär in Bezug auf die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu. Hingegen erwächst den Parteien kein allgemeiner Anspruch

auf vorgängige Anhörung zu Fragen der Rechtsanwendung. Ein Anhörungsrecht zu Rechtsfragen besteht ausnahmsweise dann, wenn der Betroffene vor "überraschender Rechtsanwendung" zu schützen ist. Ein Anhörungsrecht ist daher beispielsweise zu gewähren, wenn sich die Rechtslage im Verlaufe des Verfahrens geändert hat. Die verfassungskonforme Gewährung des rechtlichen Gehörs erfordert unter Umständen auch, dass die Behörde, bevor sie in Anwendung einer unbestimmt gehaltenen Norm oder in Ausübung eines besonders grossen Ermessensspielraums einen Entscheid von grosser Tragweite für die Betroffenen fällt, diese über ihre Rechtsauffassung orientiert und ihnen Gelegenheit bietet, dazu Stellung zu nehmen (BGE 132 II 485 E. 3.2, BGE 129 II 497 E. 2.2, BGE 128 V 272 E. 5b/dd, BGE 127 V 431 E. 2b/cc mit Hinweisen auf die Lehre; WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG [nachfolgend: Praxiskommentar], Zürich 2009, Art. 30 Rz. 19 ff.).

3.1.2 Wird ein Verfahren auf Antrag der Partei eingeleitet, so muss das Äusserungsrecht durch diese Partei grundsätzlich gleichzeitig mit der Verfahrenseinleitung ausgeübt werden. Sofern der Antrag aus Gründen abgewiesen werden soll, die der Partei nicht bekannt sind und zu denen sie sich nicht schon in der Antragsbegründung geäußert hat, ist sie hierzu jedoch vorgängig anzuhören (Urteil des BVGer A-6682/2008 vom 17. September 2009 E. 3.3.1; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [nachfolgend: VwVG Kommentar], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 30 Rz. 7).

Diese Ausnahme ist vorliegend nicht erfüllt, nachdem sich die Beschwerdeführenden in ihrem Gesuch vom 21. Juli 2014 selber einlässlich zur Bedeutung von Art. 338 OR geäußert haben. Dass die Vorinstanz ihren Entscheid auf ebendiese Bestimmung gestützt hat, war für sie somit voraussehbar. Ebenfalls war den offenbar rechtskundigen Beschwerdeführenden bekannt, dass Art. 62 Abs. 1 BPV als unbestimmt formulierte Norm auslegungsbedürftig ist und die diesbezüglichen Erläuterungen EPA für die Anspruchsberechtigung – in Weiterführung der bisherigen Praxis – auf Art. 338 OR verweisen (vgl. S. 7 ihrer Eingabe vom 21. Juli 2014).

3.2 Weiter machen die Beschwerdeführenden geltend, die Vorinstanz habe ihr Akteneinsichtsrecht verletzt, indem sie auf das verwaltungsinterne und nicht öffentlich zugängliche Praxishandbuch abgestellt habe.

3.2.1 Um Akteneinsicht zu erhalten, hat eine Partei grundsätzlich ein entsprechendes Gesuch einzureichen. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die

Parteien von Amtes wegen zur Einsicht einzuladen (WALDMANN/OESCHGER, Praxiskommentar, Art. 26 Rz. 69 m.w.H.). Nachdem die Beschwerdeführenden kein Akteneinsichtsgesuch gestellt haben, steht eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts ausser Frage.

3.2.2 Allerdings bedingt die Ausübung des Akteneinsichtsrechts, dass die Beteiligten über den Beizug entscheidwesentlicher Akten informiert werden, welche diese nicht kennen und auch nicht kennen können (BGE 132 V 387 E. 6.2). Die Orientierungspflicht der Behörde kann sich dabei von vornherein nur auf Akten beziehen, die im betreffenden Fall tatsächlich dem Einsichtsrecht unterstehen (WALDMANN/OESCHGER, a.a.O., Art. 26 Rz. 70). Nicht dem Akteneinsichtsrecht unterliegen sogenannte verwaltungsinterne Akten, denen für die Behandlung eines Falles kein Beweischarakter zukommt, weil sie ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und insofern lediglich für den behördeninternen Gebrauch bestimmt sind, wie z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege etc. (vgl. Urteil des BVGer A-5859/2012 vom 15. Mai 2013 E. 3.7).

3.2.3 Ob und inwiefern Akten, die wie das fragliche Praxishandbuch Aufschluss über die allgemeine Rechtsanwendungspraxis der betreffenden Behörde geben, solche internen Akten darstellen, erscheint zweifelhaft (ablehnend STEPHAN C. BRUNNER, VwVG Kommentar, Art. 26 Rz. 37 mit Hinweis auf das Urteil des BGer 1P.240/2002 E. 3.2.2 [publiziert in ZBI 104/2003 S. 303 ff.]; offengelassen im Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2012.00527 vom 10. Oktober 2012 E. 3.2). Andererseits ist auch festzuhalten, dass das Praxishandbuch für den Entscheid der Vorinstanz wohl nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. So geht der Bedeutung Gehalt von dessen Ziff. 4.12, wonach sich der "grundsätzliche Anspruch auf Lohnnachgenuss nach Artikel 338 OR (Erläuterungen zu Art. 62 BPV)" richtet, nicht über die im Entscheid ebenfalls zitierten Erläuterungen hinaus.

Ob die Parteien über die Heranziehung des Praxishandbuchs hätten vorgängig orientiert werden müssen, kann letztlich dahingestellt bleiben. Eine diesbezügliche Gehörsverletzung wäre jedenfalls als leicht einzustufen und damit als geheilt zu betrachten (vgl. E. 3.3.2 f.).

3.3 Schliesslich monieren die Beschwerdeführenden, die Vorinstanz habe ihre Vorbringen, insbesondere zu den Unterschieden zwischen Art. 62 Abs. 1 BPV und Art. 338 OR, nicht gewürdigt und ihre Begründungspflicht

verletzt. Ausserdem erläutere die Vorinstanz die von ihr behauptete Verwaltungspraxis nicht.

3.3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst das Recht, dass die verfügende Behörde von den Argumenten des Betroffenen Kenntnis nimmt, sich damit auseinandersetzt und ihre Verfügung begründet (Art. 32 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 1 VwVG; Urteil des BVGer A-8389/2010 vom 21. Juli 2011 E. 5.1.3). Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass ihn die Betroffenen gegebenenfalls sachgerecht anfechten können (BGE 134 I 83 E. 4.1). Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich der Entscheid stützt (BGE 129 I 232 E. 3.2). Die verfügende Behörde muss sich jedoch nicht ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (Urteil des BGer 1C_183/2008 vom 23. Mai 2008 E. 4.1, BGE 126 I 102 E. 2b).

Es trifft zu, dass die Vorinstanz in ihrer summarisch begründeten Verfügung auf die Argumente der Beschwerdeführenden zur Auslegung von Art. 62 Abs. 1 BPV nicht im Einzelnen eingeht und hinsichtlich der Verwaltungspraxis lediglich auf das Praxishandbuch bzw. die Erläuterungen verweist. Gleichwohl waren sich die Beschwerdeführenden, wie sich auch aufgrund ihrer einlässlich begründeten Vorbringen in der Beschwerde zeigt, über die Tragweite des angefochtenen Entscheides durchaus im Klaren und sie waren ohne Weiteres imstande, diesen sachgerecht anzufechten.

3.3.2 Wie es sich um die Einhaltung des Begründungsgebots verhält, kann letztlich offengelassen werden.

Nach konstanter Rechtsprechung und Lehre kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des Gehörsanspruchs geheilt werden, wenn die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, in dem die Beschwerdeinstanz mit der gleichen Prüfungsbefugnis entscheidet wie die untere Instanz (BGE 133 I 201 E. 2.2, BGE 129 I 129 E. 2.2.3, Urteil des BVGer A-1722/2014 vom 20. Mai 2015 E. 4.2 m.w.H.). Bei Verstössen gegen die Begründungspflicht lässt sich der Mangel insbesondere beheben, indem die Rechtsmittelbehörde – dieselbe volle Kognition vorausgesetzt – eine hinreichende Begründung abgibt oder wenn die Vorinstanz anlässlich der Anfechtung ihres Entschei-

des eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in der Vernehmlassung (vgl. BGE 126 V 130 E. 2b mit Hinweisen; Urteile des BVGer A-1722/2014 E. 4.2 und A-821/2013 vom 2. September 2013 E. 3.2.3 f. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. Basel 2013, Rz. 3.114).

3.3.3 Wäre in der knappen Begründung der angefochtenen Verfügung eine Gehörsverletzung zu erblicken, könnte diese jedenfalls im vorliegenden Verfahren geheilt werden, nachdem die Beschwerdeführenden sowohl vor der Vorinstanz als auch im Beschwerdeverfahren ausreichend Gelegenheit hatten, sich zu den umstrittenen Punkten zu äussern. Davon haben sie auch Gebrauch gemacht und ihren Standpunkt im Rahmen eines doppelten Schriftenwechsels umfassend dargelegt (vgl. Urteil des BVGer A-6178/2008 vom 17. Februar 2009 E. 2.4). Im Übrigen hat sich die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 28. November 2014 näher zur Auslegung von Art. 62 Abs. 1 BPV geäußert und dabei auf die mit dem BPG verfolgte Stossrichtung hingewiesen.

Wie in E. 2 ausgeführt, verfügt das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich über dieselbe Kognition wie die Vorinstanz. Bei der Auslegung des Begriffs der Hinterbliebenen nach Art. 62 Abs. 1 BPV handelt es sich sodann um eine Rechtsfrage allgemeiner Art, die mit Blick auf sämtliche der BPV unterstellten Arbeitgeber gleich zu entscheiden ist. Ein Ermessensspielraum der verfügenden Behörde besteht insofern nicht und die Prüfungsbe fugnis des Bundesverwaltungsgerichts unterliegt auch keiner Einschränkung (vgl. zur fallweise gebotenen Zurückzahlung bei der Ermessenskontrolle statt vieler BVGE 2007/34 E. 5). Unter diesen Umständen steht der Heilung auch die nach Art. 85 Abs. 1 Bst. b und 85 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) eingeschränkte Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht nicht entgegen. Von einer Rückweisung an die Vorinstanz ist daher selbst unter Annahme einer Gehörsverletzung abzusehen

4.

Nichts ableiten können die Beschwerdeführenden aus dem Einwand, die Vorinstanz habe mit der Formulierung, dass die Beschwerdeführenden (Halb-)Geschwister des Verstorbenen "seien", den diesbezüglichen Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig festgestellt. Abgesehen davon, dass diese Tatsache von der Vorinstanz offensichtlich nicht angezweifelt wurde,

war die Frage gar nicht entscheidend relevant, da Geschwister in der angefochtenen Verfügung gerade nicht als Hinterbliebene im Sinne von Art. 62 Abs. 1 BPV erachtet werden.

5.

Zu prüfen ist, ob den Beschwerdeführenden als Halbgeschwister des am 11. Dezember 2013 verstorbenen C. _____ ein Anspruch auf Lohnnachgenuss gegenüber der ehemaligen Arbeitgeberin des Verstorbenen zusteht.

5.1

5.1.1 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BPG regeln die Ausführungsbestimmungen die Leistungen an die Hinterbliebenen beim Tod der angestellten Person. Beim Tod einer angestellten Person erhalten die Hinterbliebenen nach Art. 62 Abs. 1 BPV einen Nachgenuss des Lohnes in der Höhe eines Sechstels des Jahreslohnes. Aus dem Wortlaut der beiden Bestimmungen geht nicht ausdrücklich hervor, ob bzw. unter welchen Umständen (Halb-)Geschwister als anspruchsberechtigte Hinterbliebene des Verstorbenen zu betrachten sind.

5.1.2 Art. 6 Abs. 2 BPG sieht vor, dass, soweit dieses Gesetz und andere Bundesgesetze nichts Abweichendes bestimmen, für das Arbeitsverhältnis sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen des OR gelten.

In Art. 29 Abs. 2 BPG bringt der Gesetzgeber klar zum Ausdruck, dass er die Ausgestaltung der Ansprüche von Hinterbliebenen dem Verordnungsgeber überlassen wollte. Unter diese Regelungskompetenz fällt auch die nähere Umschreibung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Hinterbliebenen. Insoweit wich der Gesetzgeber von seiner grundsätzlichen Absicht ab, das Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes an jenes der Privatwirtschaft anzunähern (vgl. Botschaft zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998 [nachfolgend: Botschaft BPG], BBl 1999 II 1597, 1609) und erliess stattdessen eine eigenständige Delegationsnorm. Es kann somit nicht gesagt werden, es mangle dem BPG im Hinblick auf den Lohnnachgenuss an einer Regelung. Für eine analoge Anwendung von Art. 338 OR kraft Art. 6 Abs. 2 BPG besteht folglich kein Raum (vgl. Urteil des BVGer A-5333/2013 vom 19. Dezember 2013 E. 4.3.3; PETER HELBLING, Der öffentliche Dienst auf dem Weg in das OR, AJP 2004 S. 242 ff. 249 Ziff. 5.1; a.A. THIERRY TANQUEREL, Droit public et droit privé, in: Tanquerel/Bellanger, Les

réformes de la fonction publique, Genf 2012, S. 66). Dies schliesst allerdings nicht aus, die zivilrechtliche Parallelbestimmung bei der Auslegung von Art. 29 Abs. 2 BPG und Art. 62 BPV mit zu berücksichtigen (vgl. Urteile des BVGer A-411/2007 vom 25. Juni 2007 E. 11.3.2 und A-5333/2013 E. 4.3.1).

5.2 Ein Gesetz ist in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode auszulegen. Auszurichten ist die Auslegung auf die ratio legis, die zu ermitteln dem Gericht allerdings nicht nach den subjektiven Wertvorstellungen der Richtenden aufgegeben ist, sondern nach den Vorgaben des Gesetzgebers. Die Auslegung des Gesetzes ist zwar nicht entscheidend historisch zu orientieren, im Grundsatz aber dennoch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten, da sich die Zweckbezogenheit des rechtsstaatlichen Normverständnisses nicht aus sich selbst begründen lässt, sondern aus den Absichten des Gesetzgebers abzuleiten ist, die es mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungselemente zu ermitteln gilt. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut allein die Rechtsnorm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis mit Blick auf die ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 131 III 314 E. 2.2). Die Gesetzesmaterialien können beigezogen werden, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben (Urteil des BGer 1C_424/2011 vom 24. Februar 2012 E. 2.2 mit Hinweisen).

5.3 Art. 29 Abs. 2 BPG und Art. 62 Abs. 1 BPV sprechen von Hinterbliebenen, ohne den Begriff zu definieren. Gemäss Duden sind "Hinterbliebene" Personen, die zu einer/einem Verstorbenen in einer engen (verwandtschaftlichen) Beziehung standen (vgl. Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Bd. 10, 4. Aufl., 2010, Schlagwort "Hinterbliebener"). Nach allgemeinem Sprachgebrauch können damit (Halb-)Geschwister durchaus als Hinterbliebene bezeichnet werden. Eine spezifische juristische Bedeutung des im schweizerischen Recht selten verwendeten Begriffs ist nicht auszumachen. In den sozialversicherungsrechtlichen Erlassen wird vielmehr von "Hinterlassenen" gesprochen (vgl. Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 [SR

831.40] und Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 [SR 831.10]), wobei in den französischen und italienischen Gesetzestexten die Begriffe "survivants" und "superstiti" sowohl für "Hinterbliebene" wie für "Hinterlassene" stehen. Die grammatikalische Auslegung steht einer Anwendung der Bestimmung auf Geschwister damit nicht entgegen.

5.4 Aus den Materialien ergibt sich, wie erwähnt, dass die Stossrichtung der Teilrevision des Bundespersonalrechts in einer verstärkten Anlehnung des BPG an das Obligationenrecht bestand (Botschaft BPG, S. 1609): Das OR eigne sich dank seiner Flexibilität als rechtlicher Rahmen auch für die Ausgestaltung der arbeitsrechtlichen Beziehungen beim Bund. Die Annäherung der arbeitsrechtlichen Regelungen schaffe für den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft auf dem Arbeitsmarkt vergleichbare Voraussetzungen; sie harmonisiere die rechtlichen Bedingungen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft.

All dem ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber grundsätzlich bezweckte, die arbeitsrechtlichen Bedingungen beim Bund zwecks Konkurrenzfähigkeit in gleicher Art und Weise auszugestalten wie jene in der Privatwirtschaft. Mit dem Inkrafttreten des Bundespersonalgesetzes fand im Hinblick auf das bis dahin geltende Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 (BtG; BS 1 489) mithin eine grundlegende Neuorientierung des öffentlichen Dienstrechtes des Bundes statt (vgl. auch AB 1999 N 2036). Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber mangels anderweitiger Hinweise stillschweigend an die Bestimmungen des Beamtenrechts anknüpfen wollte. Diese spielen im Rahmen der historischen Auslegung des BPG nur noch eine untergeordnete Rolle. Dennoch ist es zum besseren Verständnis des Normzwecks und des historischen Willens des Gesetzgebers angezeigt, im Nachfolgenden auf die Vorläuferbestimmungen von Art. 29 Abs. 2 BPG bzw. Art. 62 BPV und ihre Entstehungsgeschichte näher einzugehen.

5.4.1 Bereits Art. 10 des Bundesgesetzes vom 2. Juli 1897 betreffend die Besoldungen der eidgenössischen Beamten und Angestellten ermächtigte den Bundesrat (BBl 1897 III 819, 833), bei "Erledigung von Stellen" infolge Krankheit oder Todes, je nach den Umständen des Einzelfalles, einen Nachgenuss der Besoldung bis auf ein Jahr auszurichten. Die Bezeichnung des Kreises der berechtigten Personen überliess der Gesetzgeber in Abs. 2 dem Bundesrat, welcher mit Beschluss vom 29. August 1923 die Berechtigung detailliert regelte. Voraussetzung für die Ausrichtung des

Nachgenusses bildete in jedem Fall die Bedürftigkeit des Empfängers, wobei Eltern, Grosseltern, elternlose Grosskinder bzw. Geschwister des Verstorbenen nur anspruchsberechtigt waren, wenn der Verstorbene nachgewiesenermassen wesentlich zu ihrem Unterhalt beigetragen hatte und keine näheren Angehörigen (Witwe oder Witwer, Kinder) vorhanden waren (vgl. BBl 1924 III 1, 177 f.).

5.4.2 Das Beamtengesetz übernahm diese Regelung sodann in etwas abgeänderter Form (vgl. Art. 47 des Beamtengesetzes in der Fassung vom 28. Juni 1972, BBl 1971 II 1914, 1944):

¹ Beim Tod des Beamten erhalten die Hinterbliebenen neben allfälligen Versicherungsleistungen einer Pensionskasse des Bundes einen Nachgenuss der Besoldung im Wert von einem Sechstel der Jahresbesoldung.

² Bei Bedürftigkeit kann ein Nachgenuss bis zur Höhe einer Jahresbesoldung gewährt werden:

a. im Invaliditätsfall dem Beamten selbst;

b. beim Tod des Beamten den Hinterbliebenen, wenn der Beamte nachgewiesenermassen wesentlich zu ihrem Unterhalt beigetragen hat.

[...]

⁶ Der Bundesrat bezeichnet die für die Bewilligung des Besoldungsnachgenusses zuständigen Amtsstellen und umschreibt den Kreis der Hinterbliebenen im Sinne der Absätze 1 und 2. Die eidgenössischen Gerichte sind zuständig für die Bewilligung des Besoldungsnachgenusses im Todes- und Invaliditätsfalle ihrer Beamten.

In seiner Botschaft zum Entwurfe eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 18. Juli 1924 (BBl 1924 III 1, 179 f.) führte der Bundesrat aus, dass grundsätzlich zwischen dem kurzzeitigen Besoldungsnachgenuss im Todesfall und zwischen demjenigen für eine längere Dauer im Invaliditäts- und Todesfall zu unterscheiden sei (vgl. auch Botschaft des Bundesrates betreffend die Revision des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 20. Dezember 1948 [BBl 1948 III 1205, 1233], wo explizit von "zweierlei Besoldungsnachgenüssen" gesprochen wird). Während ersterer (Abs. 1) als gesetzliche Verpflichtung den Charakter eines Sterbegeldes habe und auf dem Umstand beruhe, dass den Hinterbliebenen während der Krankheit und des Todes besondere Auslagen für Wartung und Pflege, Begräbnis und Umzug erwachsen, stehe der Besoldungsnachgenuss nach Abs. 2 im

Ermessen der Amtsstelle. Sie sei nur bei Bedürftigkeit zulässig und setze mit Blick auf die Hinterbliebenen voraus, dass der Verstorbene zu deren Unterhalt wesentlich beigetragen habe. Zur Erzielung der rechtsgleichen Behandlung des Personals erscheine es angezeigt, den Begriff der Hinterbliebenen in allgemein verbindlicher Weise festzulegen. Der Kreis sei verschieden zu umschreiben, je nachdem, ob es sich beim Besoldungsnachgenuss um die gesetzliche Verpflichtung oder um eine freiwillige Leistung des Bundes handle. Für die Bezugsberechtigung nach Abs. 1 solle der Kreis nicht allzu eng gezogen werden, die Begünstigung gemäss Abs. 2 dagegen solle sich grundsätzlich nur auf diejenigen Hinterbliebenen erstrecken, die durch den Tod des Beamten ihren Versorger verloren hätten.

5.4.3 Wie sich aus der Beamtenordnung (1) vom 10. November 1959 (BO 1) ergibt, wurden die genannten Ziele auf Verordnungsstufe offenbar nur teilweise umgesetzt. So unterschied Art. 59 Abs. 1 BO (1) mit Blick auf den Kreis der berechtigten Hinterbliebenen entgegen der Vorgabe nicht zwischen den beiden Anspruchsarten und definierte generell als Hinterbliebene im Sinne von Artikel 47 BtG den Ehegatten, Blutsverwandte in auf- und absteigender Linie, Geschwister, Adoptiveltern und Adoptivkinder, Stiefeltern und Stiefkinder sowie andere Personen, die mit dem Beamten durch ein Pflegeverhältnis verbunden gewesen waren. Die Bezugsberechtigten wurden dabei im Einzelfall von der Wahlbehörde oder, wo der Bundesrat Wahlbehörde war, vom Departement bezeichnet.

Welche Bedeutung Art. 59 Abs. 1 BO (1) und dem darin statuierten Erfordernis des Pflegeverhältnisses hinsichtlich des Besoldungsnachgenusses im Sinne von Art. 47 Abs. 1 BtG zukam, erscheint aus heutiger Sicht unklar. Es lässt sich mangels einschlägiger Gerichtspraxis kaum eruieren, in welchen Fällen der nach Art. 47 Abs. 1 BtG geschuldete Nachgenuss an die Geschwister des Verstorbenen ausbezahlt wurde.

5.4.4 Auch die Materialien zum Bundespersonalgesetz enthalten diesbezüglich keine weiterführenden Informationen. Gemäss Botschaft BPG, S. 1622 f., bietet Art. 29 Abs. 2 BPG lediglich die Grundlage für Leistungen zugunsten von Hinterbliebenen einer verstorbenen Mitarbeiterin oder eines verstorbenen Mitarbeiters. Zu denken sei etwa an die Lohnfortzahlung während einer kurzen Zeitspanne nach dem Tod einer angestellten Person. Zum Kreis der Anspruchsberechtigten äussert sich indes weder die Botschaft noch die gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BPG erlassene Verordnungsbestimmung Art. 62 BPV.

5.4.5 Im Gegenzug halten die Erläuterungen EPA zu Art. 62 BPV Folgendes fest:

Die bisherige Praxis wird weiter geführt. Die Anspruchsberechtigung richtet sich nach Art. 338 OR.

Gemäss Art. 338 Abs. 2 OR hat der Arbeitgeber bei Tod des Arbeitnehmers den Lohn für einen weiteren Monat und nach fünfjähriger Dienstdauer für zwei weitere Monate, gerechnet vom Todestag an, zu entrichten, sofern der Arbeitnehmer den Ehegatten, die eingetragene Partnerin, den eingetragenen Partner oder minderjährige Kinder oder bei Fehlen dieser Erben andere Personen hinterlässt, denen gegenüber er eine Unterstützungspflicht erfüllt hat. Inwiefern die angesprochene bisherige Praxis der Bundesbehörden in Anbetracht von Art. 47 Abs. 1 BtG i.V.m. Art. 59 Abs. 1 BO (1) tatsächlich derjenigen nach Art. 338 OR entsprechen konnte, erscheint zweifelhaft, da letztere Bestimmung nicht zwischen dem Lohnnachgenuss als Aufwandersatz (Sterbegeld) bzw. als Unterstützungsleistung bei Verlust des Versorgers unterscheidet. Dennoch liegt es aufgrund der Erläuterungen EPA nahe, dass der Verordnungsgeber – jedenfalls inskünftig – einen einheitlichen Anspruch auf Lohnnachgenuss nach dem Vorbild von Art. 338 OR im Auge hatte. Dieser knüpft den Anspruch der "anderen Personen" an eine Unterstützungspflicht des Verstorbenen und stellt nach überzeugender Auffassung keinen Schadenersatz dar, sondern soll aus sozialen Gründen für eine beschränkte Übergangszeit den laufenden Lebensunterhalt der Hinterbliebenen decken (vgl. STREIFF/VON KAENEL/RUDOLPH, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-363 OR, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Art. 338 N. 1, 3 f., ADRIAN STAEHELIN, in: Gauch/Schmid [Hrsg.], Zürcher Kommentar Obligationenrecht I, Teilband V 2c, Der Arbeitsvertrag, Art. 330b-355, Art. 361-362 OR, 5. Aufl., Zürich 2014, Art. 338 N. 3; WYLER/HEINZER, Droit du travail, 3. Aufl., Bern 2014, S. 618; vgl. auch MANFRED REHBINDER, Berner Kommentar VI/2 Obligationenrecht, 2. Teilband, Der Arbeitsvertrag, 2. Abschnitt, Art. 331-355 OR, Bern 1992, Art. 338 N. 3, der von Daseinsvorsorge spricht).

5.4.6 Zwar fällt auf, dass Art. 62 Abs. 1 BPV hinsichtlich der Anspruchshöhe ("Sechstel des Jahreslohns") an Art. 47 Abs. 1 BtG angelehnt ist. Dies lässt jedoch nicht darauf schliessen, dass der Verordnungsgeber den Lohnnachgenuss auch als Ersatz für allfällige mit dem Tod verbundene Auslagen, mithin als voraussetzungslos geschuldetes Sterbegeld, verstanden wissen wollte. Vielmehr entspricht der Umfang des Lohnnachgenuss-

ses dem historischen Willen des Gesetzgebers, der von einer Lohnfortzahlung für eine "kurze Zeitspanne" nach dem Tod einer angestellten Person sprach (vgl. vorn E. 5.4.4).

5.4.7 Ein innerstaatlicher Rechtsvergleich macht im Übrigen deutlich, dass die Mehrzahl der kantonalen Personalgesetze den Anspruch der Hinterbliebenen auf Lohnnachgenuss zumindest solchen Angehörigen, die nicht zum engsten Kreis der Familie gehören (wie Ehegatten, Kinder), nur im Falle einer tatsächlichen oder rechtlich geschuldeten Unterstützung durch den Verstorbenen oder unter sonstigen zusätzlichen Voraussetzungen gewährt (vgl. statt vieler § 111 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz des Kantons Zürich vom 19. Mai 1999; Art. 67 des Personalgesetzes des Kantons Bern vom 16. September 2014; Art. 42 des Personalgesetzes des Kantons St. Gallen vom 25. Januar 2011; Art. 22 de la loi genevoise concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973). Auch das legislatorische Umfeld legt somit nahe, Art. 62 BPV als Hilfeleistung an Hinterbliebene zu verstehen, die durch den Wegfall ihres Versorgers eine finanzielle Einbusse erleiden.

5.4.8 Für den sozialen Charakter von Art. 62 BPV und dessen Bedeutung als Überbrückungsleistung zugunsten der Hinterbliebenen spricht ferner Abs. 2, wonach in gleichem Masse [wie nach Abs. 1] die Zulage für Verwandtschaftsunterstützung nach Artikel 51b BPV auszurichten ist (Fassung gemäss Anhang Ziff. 2 der Familienzulagenverordnung vom 31. Oktober 2007, in Kraft seit 1. Januar 2009).

5.4.9 Vor diesem Hintergrund kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Bund mit der Einführung des BPG bzw. der BPV (sämtlichen) Hinterbliebenen einen Anspruch auf Lohnnachgenuss zugestehen wollte, unabhängig davon, ob diese mit dem Tod des Arbeitnehmers ihren Unterstützer verloren haben (a.A. PETER HELBLING, Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses beim Bund: Ein Vergleich zwischen OR und BPG, Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung [FZR] 2004 S. 168 ff., 177 Ziff. 3.1.1). Vielmehr ist anzunehmen, dass der Bundesrat hinsichtlich der Anspruchsberechtigung – im Unterschied zur in Art. 62 Abs. 1 BPV explizit festgelegten Leistungshöhe – nicht von Art. 338 OR abweichen wollte. Hätte er eine anderweitige Regelung angestrebt, wäre schon aus Gründen der Rechtssicherheit von ihm zu erwarten gewesen, dass er den unbestimmten Begriff der Hinterbliebenen im Einzelnen umschreibt, wie er dies in seinem Be-

schluss vom 29. August 1923 und in der BO (1) getan hatte. Ohne sinngemässe Berücksichtigung von Art. 338 OR hätte die Anwendung von Art. 62 BPV nämlich eine Reihe von Unklarheiten zur Folge. So bliebe etwa offen, ob und inwiefern zwischen Hinterbliebenen verschiedener Kategorien eine Rangordnung bestünde und ob allenfalls auf den tatsächlich erbrachten Pflege- bzw. Bestattungsaufwand abzustellen wäre. Eine isolierte Auslegung von Art. 62 BPV liefe daher dem Gebot der Rechtssicherheit (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 3 BV) entgegen und ist auch deswegen abzulehnen.

5.5 Auch wenn die von den Beschwerdeführenden vertretene Auffassung im Einklang mit dem Wortlaut steht und einen vertretbaren Normzweck für sich beanspruchen kann, stehen ihr folglich gewichtige historische sowie systematische Gründe entgegen. Es ist daher mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass sich die Anspruchsberechtigung beim Lohnnachgenuss im Sinne von Art. 62 BPV sinngemäss nach Art. 338 Abs. 2 OR richtet.

6.

In ihrer Verfügung vom 10. September 2014 erwog die Vorinstanz, dass die Beschwerdeführenden höchstens in die Kategorie der "anderen Personen" fallen könnten, der Verstorbene ihnen gegenüber jedoch weder unterstützungspflichtig gewesen noch einer solchen Pflicht tatsächlich nachgekommen sei. Diese Feststellung blieb im Beschwerdeverfahren unbestritten. Mangels tatsächlicher Unterstützung bzw. Unterstützungsbedürftigkeit der Beschwerdeführenden kann offenbleiben, ob sie als "andere Personen" im Sinne von Art. 62 BPV i.V.m. Art. 338 Abs. 2 OR nur dann Anspruch auf Lohnnachgenuss hätten, wenn der Verstorbene ihnen gegenüber eine *gesetzliche* Unterstützungspflicht gehabt hätte (vgl. zu Art. 338 OR STAEHELIN, a.a.O., Art. 338 N. 4; REHBINDER, a.a.O., Art. 338 N. 4; STREIFF/VON KAENEL/RUDOLPH, a.a.O., Art. 338 N. 6, die alle eine moralische Unterstützungspflicht genügen lassen).

7. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

8.

8.1 Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig vom Ausgang des Verfahrens, ausser bei Mutwilligkeit, kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG). Es sind daher vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben.

8.2 Angesichts ihres vollständigen Unterliegens ist den Beschwerdeführenden von vornherein keine Parteientschädigung auszurichten (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]).

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:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Robert Lauko

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: