



Abteilung I
A-4176/2013

Urteil vom 23. April 2014

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter André Moser, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Heer (Schweizer Armee),
Vorinstanz.

Gegenstand

Rückforderung von Familienzulagen.

Sachverhalt:**A.**

A._____ (nachfolgend: Arbeitnehmer) arbeitet beim Heer (Schweizer Armee; nachfolgend: Arbeitgeber). Für seinen Sohn, der im Herbst 2008 ein Studium in den USA begonnen hatte, reichte er dem Arbeitgeber am 29. Januar 2009 das Anmeldeformular für Familienzulagen ein. Dieser richtete ihm daraufhin monatlich Ausbildungszulagen aus.

B.

Die Eidgenössische Ausgleichskasse / Familienausgleichskasse (nachfolgend: EAK-FAK) teilte dem Arbeitnehmer am 22. August 2011 mit, ab dem 1. August 2011 würden keine Familienzulagen mehr für seinen Sohn ausgerichtet, weil bei einer Ausbildung im Ausland, die länger als ein Jahr dauere, in der Regel ab Beginn des zweiten Jahres im Ausland kein Anspruch auf Familienzulagen mehr bestehe. Dies bestätigte sie mit Verfügung vom 16. September 2011 (Vernehmlassungsbeilage S. 24 ff.). Diese Verfügung ist rechtskräftig geworden.

C.

Am 14. Mai 2012 entschied die EAK-FAK, für den Sohn des Arbeitnehmers bestehe seit dem 1. Januar 2011 kein Anspruch mehr auf Ausbildungszulagen.

C.a Der Arbeitnehmer bestätigte der EAK-FAK den Erhalt dieses Ablehnungsentscheids und verlangte eine einsprachefähige Verfügung.

C.b Die daraufhin erlassene Verfügung vom 13. Juni 2012 nennt als Berechtigten den Arbeitnehmer und als Arbeitgeber das VBS, weist auf ihre Gültigkeit ab 1. Januar 2011 hin, beziffert den Betrag der Ausbildungszulage mit "0" und bezeichnet als massgebliches Gesetz das "FAK BE". Zudem führt sie aus (Vernehmlassungsbeilage S. 31 f.):

Wir haben die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Familienzulagen gemäss FamZG/FamZWL geprüft und sind zu folgendem Ergebnis gekommen:

- Der Antrag auf Familienzulagen wurde abgelehnt, da (Name des Sohnes) eine Ausbildung im Ausland absolviert. Die Ausbildung dauert länger als ein Jahr, ab Beginn des zweiten Jahres im Ausland besteht kein Anspruch mehr auf Familienzulagen.

Die vorliegende Verfügung basiert auf den kantonalen Mindestansätzen. Ein allfälliger Anspruch auf ergänzende Leistungen liegt in der Kompetenz des Arbeitgebers. (...)

Die Rechtsmittelbelehrung weist darauf hin, diese Verfügung könne innert 30 Tagen seit Erhalt mittels einer Einsprache bei der EAK-FAK angefochten werden. Als Rechtsgrundlage dafür nennt sie Art. 52 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1).

C.c Der Arbeitnehmer wandte sich mit Schreiben vom 20. Juni 2012 an die EAK-FAK und legte dar, ihm sei bereits vor neun Monaten, d.h. am 16. September 2011, eine Verfügung zugestellt worden. Diese Verfügung sei verbindlich und rechtsgültig. Die nachträglich zugestellte Verfügung in gleicher Angelegenheit sei für ihn somit gegenstandslos (Vernehmlassungsbeilage S. 34). Offenbar wurde ihm diese Verfügung zweimal zugestellt: Am 21. Juni 2012 schrieb er nämlich der EAK-FAK, er nehme fristgerecht Stellung zur zweiten zugestellten Verfügung; zwei per Post zugestellte Verfügungen ergäben zwei Einsprachen. Er verwies wiederum auf die Gültigkeit der Verfügung vom 16. September 2011 und hielt fest, auch die zweite nachträglich zugestellte Verfügung in gleicher Angelegenheit sei für ihn gegenstandslos (Vernehmlassungsbeilage S. 38 f.). Am 6. Juli 2012 wandte er sich wiederum an die EAK-FAK und teilte ihr u.a. mit, er habe bislang keine Eingangsbestätigung für das eingeschriebene Schreiben vom 21. Juni 2012 erhalten (Vernehmlassungsbeilage S. 42 f.).

C.d Die EAK-FAK teilte ihm am 11. Juli 2012 mit, seine Schreiben seien eingegangen und sie würde dazu bis spätestens Ende Juli 2012 Stellung nehmen (Vernehmlassungsbeilage S. 46). Schliesslich teilte die EAK-FAK dem Arbeitnehmer am 9. August 2012 mit, sie danke ihm für das Telefongespräch vom 7. August 2012 und das von ihm entgegen gebrachte Verständnis zum Dossierverlauf. Sie bestätige ihm wunschgemäss, dass die Fallbearbeitung bezugnehmend auf die Ausbildung seines Sohnes (Studium in den USA) abgeschlossen sei (Vernehmlassungsbeilage S. 49).

C.e Im vorliegenden Verfahren besteht keine Einigkeit über die Tragweite resp. die Rechtskraft dieser Verfügung der EAK-FAK vom 13. Juni 2012. Der Arbeitgeber vertritt die Auffassung, der Arbeitnehmer habe gegen die Verfügung vom 13. Juni 2012 kein Rechtsmittel ergriffen, sondern lediglich eine Mitteilung verfasst. Eine Einsprache sei gemäss der Dienstchefin Familienausgleichskasse nicht beabsichtigt gewesen, weshalb das Schreiben vom 9. August 2012 erstellt worden sei (Verfügung vom

27. Juni 2013 S. 2 oben; vgl. für das E-Mail der Dienstchefin Vernehmlassungsbeilage S. 23). Der Arbeitnehmer äussert sich erstaunt darüber, dass der Arbeitgeber die Bedeutung seiner Korrespondenz mit der EAK-FAK beurteile; sodann wirft er die Frage auf, weshalb er seine beiden Einsprachen vom 20. und 21. Juni 2012 der EAK-FAK hätte zustellen sollen, um später am Telefon zu erklären, dass er nicht beabsichtige, Einsprache zu erheben (Eingabe vom 19. September 2013 Ziff. 3). Die EAK-FAK wiederum weist im vorliegenden Verfahren darauf hin, wie es sich mit der Rechtskraft der Verfügung vom 13. Juni 2012 verhalte, dürfte davon abhängen, wie die Korrespondenz, insbesondere die Eingaben des Beschwerdeführers vom 20. und 21. Juni 2012, zu qualifizieren seien (Eingabe vom 7. Februar 2014 Ziff. 4).

D.

Der Arbeitgeber forderte vom Arbeitnehmer am 30. Mai 2012 (E-Mail) und nach einer Prüfung des Falls durch den Rechtsdienst am 11. März 2013 (eingeschriebener Brief) die im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. Juli 2011 ausbezahlten Familienzulagen in der Höhe von Fr. 2'030.– (7 Monate zu Fr. 290.–; vgl. Vernehmlassungsbeilage S. 79) zurück (Vernehmlassungsbeilage, insb. S. 57 und 84). Er begründete dies damit, diese Zulagen seien zu Unrecht ausgezahlt worden.

Da der Arbeitnehmer diese Rückzahlung nicht freiwillig leistete, erliess der Arbeitgeber nach der Durchführung eines Schriftenwechsels am 27. Juni 2013 eine Verfügung betreffend die Rückforderung von Familienzulagen. Darin verpflichtet er den Arbeitnehmer, den Betrag von Fr. 2'030.– zuzüglich Zins von 5 % seit dem 30. März 2013 (insgesamt Fr. 2'046.95) zurückzuzahlen. Zur Begründung verweist er zusammengefasst auf die seiner Ansicht nach rechtskräftige Verfügung der EAK-FAK vom 13. Juni 2012. Von Gesetzes wegen (Art. 25 ATSG) bestehe die Pflicht, zu viel ausbezahlte Familienzulagen zurückzufordern, so dass er sich gezwungen sehe, die dem Arbeitnehmer im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. Juli 2011 ausbezahlten Familienzulagen zurückzufordern. Aufgrund des Arbeitsverhältnisses zwischen ihm und dem Arbeitnehmer habe er diese Zulagen ausbezahlt. Folglich sei er dafür zuständig, die ohne entsprechenden Anspruch ausbezahlten Familienzulagen zurückzufordern. Die Verjährungsfristen würden sich dabei nach Art. 113 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) richten, da es sich bei Familienzulagen um einen Anspruch aus dem Arbeitsverhältnis handle. Folglich kämen für die Verjährung die Regeln des Obligationenrechts zur Anwendung, d.h. Forderungen aus dem Arbeitsver-

hältnis verjährten mit Ablauf von fünf Jahren (Art. 128 Ziff. 3 OR). Eine Einigung mit dem Arbeitnehmer sei bislang nicht zustande gekommen, weshalb er als Arbeitgeber gemäss Art. 34 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes (BPG, SR 172.220.1) eine Verfügung erlasse.

E.

Mit Eingabe vom 18. Juli 2013 erhebt der Arbeitnehmer (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Generalsekretariat VBS Beschwerde gegen diese Verfügung. Das Generalsekretariat VBS erachtet sich aufgrund einer Änderung des Bundespersonalgesetzes als nicht (mehr) zuständig und leitet die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht weiter.

Der Beschwerdeführer bringt im Wesentlichen vor, die Legitimation der Vorinstanz in der Sache fehle, da die Rückzahlung eines Betrages gefordert werde, der gar nicht vom Arbeitgeber verfügt worden sei. Die Verfügung über die Auszahlung erfolge durch die Ausgleichskasse. Diese habe die Budgethoheit über die Gelder der Familienzulagen und verwalte diese. Logischerweise müsste deshalb die Ausgleichskasse die Rückforderung verfügen. Der Anspruch auf Familienzulagen richte sich an die Ausgleichskasse. Sei man mit deren Entscheid nicht einverstanden, müsse dieser Entscheid ja auch bei der Ausgleichskasse angefochten werden. Der Arbeitgeber sei bloss Hilfsperson zwischen Ausgleichskasse und Arbeitnehmer, um die Abwicklung zu erleichtern, was sich auch aus der Bezeichnung "Begünstigter: VBS, Gruppe Verteidigung" auf dem Ablehnungsentscheid ergebe. Der Arbeitgeber leite die von der Ausgleichskasse verfügten Familienzulagen an den Arbeitnehmer weiter. Daraus lasse sich aber keine Verfügungskompetenz zugunsten des Arbeitgebers ableiten. Alleine der Fakt, dass der Arbeitgeber die Familienzulagen ausbezahlt habe, lasse noch nicht auf seine Verfügungskompetenz schliessen.

Familienzulagen seien dem Sozialversicherungsrecht zuzuordnen und in der Lohnabrechnung gesondert vom Lohn auszuweisen. Nach Art. 15 des Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006 (FamZG, SR 836.2) würden die Familienzulagen durch die Ausgleichskasse festgesetzt und ausgerichtet. In der Regel zahle der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer die Zulagen aus. Dies zeige, dass der Arbeitgeber nur Vermittler sei, aber keine eigenen Ansprüche gegenüber dem Arbeitnehmer geltend machen könne. Dies ergäbe sich auch aus Art. 18d der Familienzulagenverordnung vom 31. Oktober 2007 (FamZV, SR 836.21), wonach die Arbeitgeber gegenüber der Ausgleichskasse eine Meldepflicht hätten, was Änderungen betreffe, die den Zahlungsanspruch beeinflussen könnten.

F.

Der Arbeitgeber (nachfolgend: Vorinstanz) hält in seiner Vernehmlassung vom 21. August 2013 an der Verfügung vom 27. Juni 2013 fest und ergänzt die darin enthaltene Begründung. Der Beschwerdeführer nimmt dazu am 19. September 2013 Stellung.

G.

Die EAK beantwortet mit Schreiben vom 7. Februar 2014 Fragen des Bundesverwaltungsgerichts zum Verfahrensgang: Sie gibt an, sie habe der Vorinstanz für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Juli 2011 keine Zulagen zugunsten des Sohns des Beschwerdeführers bezahlt. Die in Frage stehende Summe habe sie weder von der Vorinstanz zurückgefordert noch sei diese mit anderen Leistungen verrechnet worden. Auch habe sie die Vorinstanz nicht mit der Rückforderung beauftragt. Wie in Sachverhalt Bst. C.e erwähnt, äussert sie sich nicht abschliessend zur Rechtskraft der Verfügung vom 13. Juni 2012. Die Vorinstanz und der Beschwerdeführer äussern sich am 25. Februar 2014 zu diesen Ausführungen.

H.

Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidungswesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG), sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die Vorinstanz hat in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeberin gestützt auf Art. 34 Abs. 1 BPG über eine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis verfügt. Somit geht es vor Bundesverwaltungsgericht um eine personalrechtliche Streitigkeit, unabhängig davon, ob die Vorinstanz zu Recht über die Rückzahlung der Familienzulagen entschieden und diese Rückzahlung als bundespersonalrechtliche Angelegenheit behandelt hat, was nachfolgend materiell zu prüfen sein wird. Am 1. Juli 2013 traten die Änderungen des Bundespersonalgesetzes vom 14. Dezember 2012 in Kraft.

Demnach sind Beschwerden gegen Verfügungen der Arbeitgeber neu direkt beim Bundesverwaltungsgericht zu erheben (Art. 36 Abs. 1 BPG). Die Beschwerde wurde erst nach dem Inkrafttreten dieser Änderungen erhoben, weshalb es sich rechtfertigt, das neue Verfahrensrecht anzuwenden (eingehend ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 132; vgl. für Konstellationen, in denen die Anwendung des früheren Verfahrensrechts gerechtfertigt war BGE 112 V 356 E. 4a [Einführung des AHV-Gesetzes, SR 831.10]; BGE 130 V I E. 3.3 [Einführung des ATSG]). Das Bundesverwaltungsgericht erachtet sich demnach als zuständig.

1.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat, der von der Vorinstanz zur Rückzahlung von Familienzulagen verpflichtet worden ist, zur Beschwerde legitimiert.

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

2.

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

3.

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

3.1 Das Familienzulagengesetz umschreibt Familienzulagen als einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen (Art. 2 FamZG). Es unterscheidet zwischen Kinderzulagen, die ab dem Geburtsmonat des Kindes bis zum Ende des Monats ausgerichtet

werden, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet (oder bei Erwerbsunfähigkeit bis zum vollendeten 20. Altersjahr) und Ausbildungszulagen, die längstens bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 25. Altersjahr vollendet, ausgerichtet werden (Art. 3 Abs. 1 FamZG). Art. 5 FamZG sieht eine minimale Kinderzulage von Fr. 200.– und eine minimale Ausbildungszulage von Fr. 250.– vor. Die Kantone können in ihren Familienzulagenordnungen höhere Mindestansätze vorsehen, wobei die Bestimmungen des FamZG auch für diese Familienzulagen gelten (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und 2 FamZG).

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

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

3.4 Damit ist im zu beurteilenden Fall in erster Linie das Familienzulagengesetz massgeblich. Nach Art. 1 FamZG sind zudem die Bestimmungen des ATSG (mit Ausnahme von Art. 76 Abs. 2 und Art. 78 ATSG) auf

die Familienzulagen anwendbar, soweit das FamZG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht.

4.

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

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

4.2 Die Aufgaben der Familienausgleichskassen sind in Art. 15 FamZG geregelt: Demnach obliegen den Familienausgleichskassen insbesondere die Festsetzung und Ausrichtung der Familienzulagen (Abs. 1 Bst. a), die Festsetzung und Erhebung der Beiträge (Abs. 1 Bst. b) und der Erlass und die Eröffnung der Verfügungen und der Einspracheentscheide (Abs. 1 Bst. c). Gemäss Abs. 2 werden die Familienzulagen den anspruchsberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Regel

durch den Arbeitgeber ausbezahlt. Zweck dieser Auszahlungsregelung ist eine administrative Vereinfachung, indem die Familienausgleichskassen die Zulagen nicht jedem einzelnen Arbeitnehmer ausrichten, sondern sich darauf beschränken können, die Zulagen mit den von den Arbeitgebern geschuldeten Beiträgen zu verrechnen (KIESER/REICHMUTH, a.a.O., Art. 15 Rz. 13 m.w.H.). Die Arbeitgeber übernehmen damit eine Funktion als reine Zahlstellen (KIESER/REICHMUTH, a.a.O., Art. 15 Rz. 14 m.w.H.). Somit ist der Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer nicht Schuldner der Zulagen. Folglich ist er auch nicht berechtigt, die Zulagen mit den ihm gegenüber dem Arbeitnehmer allenfalls zustehenden Forderungen zu verrechnen (KIESER/REICHMUTH, a.a.O., Art. 15 Rz. 15 m.w.H.). Auch kann der Arbeitnehmer bei unterbliebener Zahlung die Zulagen nicht gegenüber dem Arbeitgeber geltend machen; dieser Anspruch besteht gegenüber der Familienausgleichskasse (KIESER/REICHMUTH, a.a.O., Art. 15 Rz. 15).

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

4.4 Eine gesetzliche Grundlage für die Rückerstattung von zuviel ausbezahlten Zulagen findet sich in Art. 25 ATSG i.V.m. Art. 1 FamZG (vgl. KIESER/REICHMUTH, a.a.O., Art. 1 Rz. 72 ff.). Nach Art. 25 Abs. 1 ATSG sind

"unrechtmässig bezogene Leistungen (...) zurückzuerstatten. Wer Leistungen in gutem Glauben empfangen hat, muss sie nicht zurückerstatten, wenn eine grosse Härte vorliegt". Gemäss Art. 25 Abs. 2 ATSG erlischt der Rückforderungsanspruch mit dem Ablauf eines Jahres, nachdem die Versicherungseinrichtung davon Kenntnis erhalten hat, spätestens aber mit dem Ablauf von fünf Jahren nach der Entrichtung der einzelnen Leistung; wird der Rückerstattungsanspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so ist diese Frist massgebend.

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

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

5.

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

5.1 Die Vorinstanz begründet ihren Rückforderungsanspruch sinngemäss mit einer ungerechtfertigten Bereicherung des Beschwerdeführers (vgl. Art. 62 OR), zumal aufgrund der zweiten Verfügung von 2012 kein Anspruch auf Ausbildungszulagen mehr bestanden habe. Wie die Ausführungen in Sachverhalt Bst. C zeigen, ist allerdings umstritten, wie es sich

mit der Rechtskraft der zweiten Verfügung aus dem Jahr 2012 verhält. Die Vorinstanz ging aufgrund eines E-Mails der EAK-FAK davon aus, die Verfügung sei rechtskräftig, holte aber keine formelle Rechtskraftbestätigung ein. Damit hat die Vorinstanz vorfrageweise über eine Rechtsfrage entschieden, die aufgrund des Instanzenzugs in Familienzulagen-Angelegenheiten (vgl. vorne Erwägung 4.5) nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Fraglich ist, ob die Beantwortung dieser Vorfrage zulässig war oder ob ein formeller Entscheid der EAK-FAK eingeholt resp. das Ergebnis der allfälligen Einsprachen des Beschwerdeführers hätten abgewartet werden müssen.

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

5.3 Eine spezialgesetzliche Regelung, die der Vorinstanz die selbständige vorfrageweise Beantwortung einer Frage im Zusammenhang mit Familienzulagen untersagt, ist nicht ersichtlich. Jedoch ist zu prüfen, wie die im vorliegenden Verfahren erfolgte Tätigkeit der EAK-FAK als eigentlich zuständiger Behörde zu werten ist, d.h. ob deren Aktivitäten überhaupt noch Raum lassen für einen vorfrageweisen Entscheid der Vorinstanz.

Die EAK-FAK erliess im Juni 2012 eine Verfügung über die hier interessierende Zeitperiode Januar–Juli 2011 (vgl. Sachverhalt Bst. C). Ob dieses Verfahren abgeschlossen, d.h. diese Verfügung wirklich rechtskräftig geworden ist, erschliesst sich aufgrund der Aktenlage nicht ohne Weiteres. So akzeptierte der Beschwerdeführer diese Verfügung nicht und es erscheint angesichts seiner Formulierung, diese Verfügung sei für ihn

aufgrund der im Jahr 2011 ergangenen Verfügung gegenstandslos, jedenfalls nicht als abwegig, dass er Einsprache erhob, selbst wenn nicht alle Formvorschriften eingehalten sein mögen. Nähere Informationen zum Inhalt des Telefongesprächs vom 7. August 2012 sind nicht bekannt. Das schliesslich erlassene Schreiben vom 9. August 2012 räumt nicht alle Zweifel darüber aus, ob der Beschwerdeführer Einsprache erheben wollte. Zwar ist darin davon die Rede, die Fallbearbeitung sei abgeschlossen. Aber angesichts der vom Beschwerdeführer vorgebrachten Einwände, es würde keinen Sinn ergeben, wenn er seine Einsprachen mündlich zurückziehe, ist nach wie vor unklar, was genau Gegenstand der Besprechung war resp. wie diese und das anschliessend verfasste Schreiben nach Treu und Glauben verstanden werden mussten. Angesichts der vom Beschwerdeführer gemachten Ausführungen im vorinstanzlichen Verfahren war der Vorinstanz auch bereits vor ihrem Entscheid bekannt, dass er sie als unzuständig und die Rückforderung als nicht gerechtfertigt ansah (vgl. z.B. Vernehmlassungsbeilage S. 60, 64, 89 f., 94).

Da somit bereits im vorinstanzlichen Verfahren nicht klar war, ob diese Verfügung aus dem Jahr 2012 rechtskräftig geworden ist, wäre es angebracht gewesen, die nötigen Schritte zum formellen Abschluss des Verfahrens vor der EAK-FAK über die zweite Verfügung zu veranlassen. Darauf hätte der Beschwerdeführer reagieren können, wenn er der Ansicht gewesen wäre, dass das Einspracheverfahren noch im Gange sei. Somit hätte die Vorinstanz nicht über diese Vorfrage entscheiden dürfen.

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

6.

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
- die Eidgenössische Ausgleichskasse / Familienausgleichskasse zur Kenntnisnahme (A-Post)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Nina Dajcar

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens Fr. 15'000.– beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG). Steht die Be-

schwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheids beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: