



---

Abteilung I  
A-2321/2022

## Urteil vom 17. Juni 2024

---

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),  
Richter Maurizio Greppi, Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Gerichtsschreiber Andreas Kunz.

---

Parteien

**X.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch  
Simon Schneider, Rechtsanwalt,  
junker schneider Anwaltsbüro,  
Schwarztorstrasse 7, Postfach, 3001 Bern,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG),**  
Direktionsbereich Grundlagen, Sektion Recht,  
Taubenstrasse 16, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Personal; Gesuch um rückwirkende Auszahlung  
des Wohnungsbeitrages.

**Sachverhalt:****A.**

X.\_\_\_\_\_ trat am 3. Januar 1984 in die eidgenössische Zollverwaltung EZV ein. Am 1. Januar 1994 übernahm er die Position des (...) beim Grenzwachtposten (...) im Fürstentum Liechtenstein (FL). Die Stelle unterstand dem Betriebsdienst und X.\_\_\_\_\_ damit einhergehend der Dienstwohnungspflicht. Mangels verfügbarer verwaltungseigenen Dienstwohnungen mietete X.\_\_\_\_\_ im Sommer 1995 eine private Wohnung in (...) (FL). Die EZV anerkannte letztere als Dienstwohnung. Infolgedessen richtete sie X.\_\_\_\_\_ einen monatlichen Wohnungsbeitrag an die Nettomiete aus.

**B.**

Per 1. Januar 2007 wechselte X.\_\_\_\_\_ in die Funktion des (...) im Verbindungsbüro (...) (FL). Ab da an war er dem Kommando Chur unterstellt. Mit dem organisatorischen Wechsel in den Verwaltungsdienst entfiel die Berechtigung um Ausrichtung eines Wohnungsbeitrags. Am 1. Februar 2008 bezog er ein Reiheneinfamilienhaus zur Miete in (...) (FL).

**C.**

Aufgrund einer internen Reorganisation wurde das Verbindungsbüro ab 1. August 2012 der Einsatzzentrale Ost zugeteilt und dem Betriebsdienst unterstellt. Gemäss Dienstbefehl FGG 6, Führungsunterstützung, vom 1. Dezember 2011, traf X.\_\_\_\_\_ damit wiederum eine Dienstwohnungspflicht. In der Folge stellte er jedoch kein Gesuch um Anerkennung seines Miethauses als Dienstwohnung sowie um Ausrichtung von Wohnungsbeiträgen.

**D.**

Im Hinblick auf die Pensionierung von X.\_\_\_\_\_ per Ende (...) wurde dessen Stelle anfangs Oktober 2021 neu ausgeschrieben. Im Inserat wurde darauf hingewiesen, dass die Stelle der Dienstwohnungspflicht untersteht. Nach Kenntnisnahme des Inserats ersuchte X.\_\_\_\_\_ die EZV mit Schreiben vom 27. Oktober 2021 um Anerkennung seines Miethauses als Dienstwohnung sowie um Gewährung eines Wohnungsbeitrags bis zum Austritt aus der EZV. Die EZV entsprach seinem Gesuch und zahlte ihm fortan einen monatlichen Beitrag von Fr. 400.-- an die Nettomiete.

**E.**

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2021 verlangte X.\_\_\_\_\_ von der EZV zusätzlich die rückwirkende Gewährung der Wohnungsbeiträge seit 1. August 2012. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, er habe die

Voraussetzungen dafür seit der Reorganisation durchgehend erfüllt. Sein damaliger Personalchef beim Kommando Chur, Z.\_\_\_\_\_, habe sich damals ihm gegenüber mündlich auf den Standpunkt gestellt, dass er keinen Anspruch darauf habe. Dies treffe aufgrund des Stelleninserats offensichtlich nicht zu.

**F.**

Per 1. Januar 2022 wurde die EZV umbenannt in Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG]).

**G.**

Nachdem das BAZG das Gesuch von X.\_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 3. Februar 2022 abschlägig beantwortet hatte, verlangte letzterer mit Schreiben vom 16. Februar 2022 den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung vom BAZG.

**H.**

Mit Verfügung vom 13. April 2022 trat das BAZG auf das Gesuch um rückwirkende Auszahlung des Wohnungsbeitrags nicht ein. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, X.\_\_\_\_\_ habe im Jahr 2012 und in den Folgejahren kein vorgängiges Gesuch um Auszahlung des Wohnungsbeitrages eingereicht. Damit mangle es an einer Prozessvoraussetzung, weshalb ein Nichteintretensentscheid zu ergehen habe.

**I.**

Gegen die Verfügung des BAZG (nachfolgend: Vorinstanz) vom 13. April 2022 erhob X.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Schreiben vom 23. Mai 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin verlangt er die Aufhebung der Verfügung und die Zurückweisung der Sache zum materiellen Entscheid an die Vorinstanz. Eventualiter sei die Verfügung aufzuheben und ihm sei für die Zeit vom 1. Oktober 2016 bis 30. September 2021 ein monatlicher Beitrag von Fr. 400.--, ausmachend total Fr. 24'000.--, an die Wohnungsmiete zu gewähren.

**J.**

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 21. Juli 2022 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

**K.**

In seiner Replik vom 29. August 2022 bzw. in ihrer Duplik vom 27. Oktober 2022 hielten der Beschwerdeführer und die Vorinstanz an ihren Anträgen fest.

**L.**

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit relevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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

**1.1** Im Bereich des Bundespersonalrechts können Verfügungen des Arbeitgebers mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]). Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung nach Art. 5 VwVG. Die Vorinstanz gilt als Arbeitgeberin im Sinne des BPG (vgl. Art. 3 Abs. 2 BPG i. V. m. Art. 2 Abs. 5 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV, SR 172.220.111.3]). Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerde zuständig.

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

**1.3** Der Beschwerdeführer nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil und ist als Adressat des Nichteintretensentscheids besonders berührt (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. a und Bst. b VwVG). Zudem verfügt er über ein schutzwürdiges Interesse, dass die Vorinstanz angewiesen wird, die Streitsache materiell zu beurteilen (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG; BGE 135 II 145 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C\_888/2015 vom 23. Mai 2016 E. 1). Die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers ist folglich gegeben.

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

**2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft angefochtene Verfügungen auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Im Übrigen muss es sich nicht mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen. Es kann sich auf die für

den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1).

### **3.**

Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, prüft das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz auf das bei ihr eingereichte Gesuch zu Recht nicht eingetreten ist (statt vieler BGVE 2011/30 E. 3).

**3.1** Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz verkenne den Unterschied zwischen verfahrens- und materiellrechtlichen Fristen. Letztere bezögen sich auf materielle Rechtswirkungen und begrenzen diese. Sie seien materielle Voraussetzungen. Deren Nichteinhaltung führten nicht zu einem Nichteintretensentscheid, sondern hätten Auswirkungen auf den materiellen Entscheid. Zwar sehe die Wegleitung für Dienst- und Mietwohnungen der Vorinstanz vom 1. September 2014 (nachfolgend: WL BAZG) unter Ziff. 1.6 vor, dass Angehörige des Grenzwachtkorps (AdGWK) vorgängig um das Ausrichten eines Beitrages an die Wohnungsmiete zu ersuchen hätten. Mit dem Wort «vorgängig» werde jedoch nicht eine Frist formuliert. Vielmehr werde von einem gewissen Punkt aus gesehen eine zeitliche Richtung vorgegeben. Es statuiere lediglich eine materielle Voraussetzung für die Gewährung des Beitrags an die Wohnungsmiete. Die Vorinstanz habe deshalb zu Unrecht eine Nichteintretensverfügung erlassen.

**3.2** Die Vorinstanz entgegnet, gemäss der WL BAZG werde von jedem Gesuchsteller verlangt, dass er sein Gesuch mitsamt den erforderlichen Unterlagen vorgängig einreiche. Mit dem Begriff «vorgängig» werde die Frist für den Zeitraum bezeichnet, in welchem eine bestimmte Handlung vorgenommen werden müsse, um rechtswirksam zu sein. Eine nachträgliche Einreichung eines Gesuchs sei nicht möglich bzw. das betreffende Gesuch werde nur für allfällige künftige Wohnungsbeiträge geprüft. Sämtliche vorgängigen Beiträge seien hingegen verwirkt. Bei der Bestimmung der vorgängigen Einreichung des Gesuchs handle es sich um eine verfahrensrechtliche Voraussetzung, welche gegeben sein müsse, damit auf das Gesuch überhaupt eingetreten werde. Seinem Gesuch betreffend die künftigen Wohnungsbeiträge sei denn auch stattgegeben worden. Das nachträgliche Gesuch betreffend die verwirkten Wohnungsbeiträge sei jedoch nicht fristgerecht eingereicht worden. Sie sei deshalb nicht darauf eingetreten.

**3.3** Verwaltungsverfahren können von einer Behörde von Amtes wegen oder auf ein privates Gesuch hin eingeleitet werden (BGE 140 II 298

E. 5.4). Wird ein Verwaltungsverfahren mittels Gesuch eingeleitet, gilt die Dispositionsmaxime (Urteil BGer 1C\_439/2023 vom 13. Februar 2024 E. 2.5). Es beginnt, sobald das Gesuch bei der Behörde eintrifft. Begehren sind in tatsächlicher Hinsicht zu begründen, d. h., die Gesuchsteller haben den massgebenden Sachverhalt darzulegen (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG). Für die Einreichung von Gesuchen gibt es grundsätzlich keine Fristen. Spezialgesetze können aber z. B. Sperrfristen vorsehen (vgl. zum Ganzen KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, Rz. 466 ff.). Die Prozessvoraussetzungen umfassen alle Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die zur Diskussion stehenden materiellen Rechtsfragen beurteilt und mittels Verfügung entschieden werden können. Mitunter müssen die Form- und Fristerfordernisse in Bezug auf Gesuche erfüllt sein. Falls es an einer Prozessvoraussetzung fehlt und der Mangel nicht innert Nachfrist verbessert worden ist, beendet die Behörde das Verfahren in der Form einer Nichteintretensverfügung (vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a. a. O., Rz. 472 ff.).

**3.4** Nach dem oben Gesagten ist der Vorinstanz insofern zuzustimmen, als bei Verfahren, die durch Gesuch eingeleitet werden müssen, der Bestand eines schriftlichen Gesuchs eine Prozessvoraussetzung darstellt. Dies zeigt sich auch daran, dass beim Rückzug eines Gesuchs das Verfahren grundsätzlich wegen Gegenstandslosigkeit mittels Abschreibungsverfügung – und damit mittels eines Prozessentscheids – beendet wird (vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a. a. O., Rz. 85 und 467). Vorliegend ist unbestritten, dass der Vorinstanz bezüglich den geforderten Wohnungsbeiträgen für den Zeitraum vom 1. Oktober 2016 bis 30. September 2021 nie ein vorgängiges Gesuch vorlag. Insofern wurde sie nie in die Lage versetzt, einen allfälligen Anspruch *im Vorfeld* dieser Zeitperiode materiell zu prüfen. Das Gesuch des Beschwerdeführers vom 21. Dezember 2021 zielt jedoch auf eine andere Frage ab, nämlich, ob ein Anspruch auf *rückwirkende* Auszahlung der Wohnungsbeiträge besteht oder ob ein solcher Anspruch verwirkt ist (vgl. dazu die ähnliche Ausgangslage im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] B-523/2012 vom 11. Juli 2012 E. 4.1 und im Beschwerdeentscheid der Rekurskommission EVD 96/CC-003 vom 25. Juli 1997 E. 5.3, in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 1998 Nr. 66, S. 611, 621).

Solche Fragen werden in der Bundesgesetzgebung verschiedentlich explizit geregelt. Z. B. ist der Anspruch auf Auszahlung der AHV-Rente mittels Anmeldeformular geltend zu machen (vgl. Art. 67 Abs. 1 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947

[AHVV, SR 831.101]). Gleichzeitig klärt das Gesetz, was mit nicht bezogenen Renten geschieht, wenn die Anmeldung erst nach Beginn der Anspruchsberechtigung bzw. verspätet eingereicht worden ist. In diesem Fall steht dem Berechtigten unter Berücksichtigung einer Verwirkungsfrist von fünf Jahren ausdrücklich ein Nachforderungsrecht zu (vgl. Art. 46 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 [AHVG, SR 831.10] i. V. m. Art. 77 AHVV; UELI KIESER, Rechtsprechung des Bundesgerichts zur AHVG, 4. Aufl. 2020, Rz. 1 zu Art. 46 AHVG).

Ob ein Anspruch verwirkt ist, ist eine Frage des materiellen Rechts (vgl. BGE 131 V 425 E. 5.1 und 125 V 396 E. 3a; Urteil BGer 2C\_563/2009 vom 7. Oktober 2009 E. 3; THOMAS MEIER, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, 2013, S. 18). Hier wird zudem weder geltend gemacht noch ist ersichtlich, dass das Gesuch des Beschwerdeführers vom 21. Dezember 2021 nicht die Prozessvoraussetzungen erfüllte. Ausserdem ist in der in Ziff. 1.6 WL BAZG enthaltenen Bestimmung, wonach ein Gesuch «vorgängig» einzureichen ist, keine Sperrfrist zu erblicken. Vor diesem Hintergrund erliess die Vorinstanz zu Unrecht einen Nichteintretensentscheid. Vielmehr hätte sie prüfen müssen, ob der Anspruch auf solche Beiträge materiellrechtlich verwirkt ist und falls nicht, ob die Voraussetzungen für deren Zusprechung gegeben gewesen wären.

**3.5** Bei dieser Ausgangslage wäre die vorinstanzliche Verfügung grundsätzlich aufzuheben und zur materiellen Beurteilung der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen (statt vieler BGE 135 II 38 E. 1.2). Enthält eine Verfügung indes eine materielle Eventualbegründung, so beurteilt das Bundesverwaltungsgericht die materielle Rechtslage und sieht aus prozessökonomischen Gründen davon ab, den angefochtenen Entscheid aufzuheben, wenn zwar zu Unrecht auf die Beschwerde nicht eingetreten wurde, die Eventualbegründung in der Sache aber zutreffend ist (BGE 139 II 233 E. 3.2; Urteile BVer A-1703/2016 vom 29. September 2016 E. 3 und A-1300/2015 vom 30. März 2016 E. 1.2.2). Vorliegend geht es in erster Linie um die Frage der Verwirkung. Die Vorinstanz schloss auf eine solche, jedoch aus prozessualrechtlichen Gründen. Ergänzend wies sie in ihrer Verfügung aber darauf hin, dass es nach der Prüfung des Sachverhalts ohnehin in ihrem Ermessen liege, dem Gesuch zuzustimmen oder dieses abzulehnen. Dem Beschwerdeführer ist deshalb einzuräumen, dass dies nicht einer ausführlichen materiellrechtlichen Beurteilung gleichkommt. Gleichwohl legte die Vorinstanz im Rahmen des Schriftenwechsels ausführlich dar, weshalb ein Anspruch auf die Wohnungsbeiträge auch aus

materiellrechtlichen Gründen verneint werden müsste. Der Beschwerdeführer konnte dazu eingehend Stellung nehmen. Angesichts des klaren Standpunkts der Vorinstanz würde sich eine Rückweisung der Sache als prozessökonomischer Leerlauf erweisen. Die Sache ist deshalb einer materiellrechtlichen Überprüfung zu unterziehen.

#### **4.**

Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, ihm stünden die Wohnungsbeiträge rückwirkend zu. Aus Gründen der Verjährung beschränkt er seine Forderung auf die Wohnungsbeiträge für den Zeitraum vom 1. Oktober 2016 bis 30. September 2021.

**4.1** Zur Begründung führt der Beschwerdeführer aus, der Anspruch auf einen Beitrag an die Wohnungsmiete bei gemieteten Dienstwohnungen sei in den Richtlinien des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) über das Entgelt für die Nutzung der Dienstwohnungen und die Nebenkosten vom 1. August 2013 (nachfolgend: RL EFD) geregelt. Die Einschränkung des Anspruchs durch die Voraussetzung eines vorgängigen Gesuchs erfolge durch die Vorinstanz in Ziff. 1.6 WL BAZG. Dies sei unzulässig und widerspreche der übergeordneten RL EFD.

**4.2** Die Vorinstanz verneint einen derartigen Widerspruch. Die Präzisierung des in Ziff. 10 Abs. 3 RL EFD enthaltenen Begriffs «vor» zu «vorgängig» in Ziff. 1.6 WL BAZG orientiere sich am Sinn und Zweck der Regelung. Die WL BAZG könne als Auslegungshilfe im Sinne einer Verwaltungsverordnung betrachtet werden, zumal sie weder die bestehende Voraussetzung ausweite, noch neue Voraussetzungen schaffe. Dass ein Gesuch *vorgängig* eingereicht werden müsse, stelle demnach keine unzulässige Einschränkung dar. Die Bewirtschaftung der zur Verfügung stehenden Dienstwohnungen erfolge über eine Exceltabelle, welche fortlaufend aktualisiert werde. Deshalb könne die Jahre zurückliegende Wohnsituation nicht mehr rekonstruiert werden. Die Beurteilung, ob keine Dienstwohnung mehr zur Verfügung gestanden habe und der Beschwerdeführer deshalb zwingend in einer privat gemieteten Liegenschaft wohnen müssen, sei nicht mehr möglich. Ein Gesuch um Ausrichtung eines Wohnungsbeitrags könne nur unmittelbar im Rahmen der aktuellen Wohnungssituation mittels den zur Verfügung stehenden Dienstwohnungen überprüft werden. Aus diesem Grund sei es besonders wichtig, dass ein Gesuch rechtzeitig eingereicht werde. Die Berücksichtigung von verspätet eingereichten Gesuchen wäre ferner weder mit dem Gleichbehandlungsgebot noch mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar.



**4.3** Nachfolgend ist zu prüfen, ob die einschlägigen Bestimmungen einem rückwirkenden Anspruch auf Auszahlung von Wohnungsbeiträgen nicht entgegenstehen.

**4.3.1** Soweit es für die Aufgabenerfüllung notwendig ist, können die Ausführungsbestimmungen des BPG für das Personal die Verpflichtung vorsehen, in der zugewiesenen Wohnung zu wohnen (vgl. Art. 21 Abs. 1 Bst. b BPG). Art. 20 Abs. 1 Bst. b BPG ist als Delegationsnorm ausgestaltet. Sie überträgt die entsprechenden Rechtsetzungsbefugnisse an die Arbeitgeber, wozu mitunter die Departemente und Bundesämter zählen. Der Bundesrat muss diese nicht speziell delegieren. Bei der Festsetzung der Dienstwohnungspflicht können die Arbeitgeber namentlich regeln, ob eine Dienstwohnungspflicht begründet werden soll, welcher Personenkreis der Dienstwohnungspflicht unterliegt, auf welches Gebiet sich die Dienstwohnungspflicht bezieht sowie ob und allenfalls welche Ausnahmen von der Dienstwohnungspflicht bestehen (vgl. Art. 37 Abs. 3 BPG; Urteil BVGer A-2694/2015 vom 28. September 2015 E. 5.2.2.1; Botschaft zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes vom 31. August 2011, BBl 2011 6703, 6725 f; GREBSKI/MALLA, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BPG, 2013 [nachfolgend HK BPG], a. a. O., Rz. 20 und 38 zu Art. 21 BPG).

**4.3.2** Gleichwohl legte der Bundesrat fest, dass die Grundsätze über die *Nutzung* von Dienstwohnungen und *den dafür zu entrichteten Betrag* vom EFD aufzustellen sind (Art. 90 Abs. 1 BPV) und die Departemente die Einzelheiten für ihren Bereich zu regeln haben (Art. 90 Abs. 2 BPV). In diesem Sinne legte das EFD fest, dass die angestellte Person ein Entgelt und Nebenkosten für die Nutzung einer Dienstwohnung schuldet. Das Entgelt berechnet sich nach der Grundfläche der Wohnung, multipliziert mit einem Quadratmeterpreis. Es wird unter Berücksichtigung des örtlichen Mietzinsniveaus und der besonderen Vor- und Nachteile der Wohnung festgelegt (vgl. Art. 59 Abs. 1 der Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung zur Bundespersonalverordnung vom 6. Dezember 2001 [VBPV, SR 172.220.111.31]). Zudem statuierte das EFD, dass es Richtlinien über das Entgelt für die Nutzung der Dienstwohnung und die Nebenkosten erlässt (vgl. Art. 59 Abs. 2 VPBV; vgl. zur Verbindlichkeit der RL EFD Urteil A-2694/2015 E. 5.2.3). Danach können bei ausgewiesenem Bedarf auf der Grundlage spezifischer Weisungen der Verwaltungseinheiten, Wohnungen auch bei Privaten oder bei Wohnbaugenossenschaften des Bundes gemietet und als Dienstwohnungen anerkannt werden (Ziff. 10.1 RL EFD). Vor Vertragsunterzeichnung ist der Mietvertrag der zuständigen Dienststelle zu

unterbreiten (Ziff. 10.3 RL EFD). Die Mitarbeitenden erhalten nach Anerkennung der Unterkunft als Dienstwohnung einen monatlichen Beitrag der zuständigen Verwaltungseinheit an die Nettomiete (Ziff. 10.4 RL EFD).

**4.3.3** Die in Ziff. 10.1 RL EFD erwähnten Weisungen der Verwaltungseinheiten erliess die Vorinstanz mit der WL BAZG. Danach kann, wo dienstliche Gründe es erfordern und wo keine freie, geeignete verwaltungseigene Dienstwohnung zur Verfügung steht, eine Privat- oder Genossenschaftswohnung durch die AdGWK gemietet werden. AdGWK, welche die Anerkennung von privatem Wohnraum als Dienstwohnung geltend machen wollen, haben vorgängig das Regionalkommando um das Ausrichten eines Beitrages zu ersuchen, sofern sich die private Wohnung im «vordefinierten Sektor» befindet. Die AdGWK schliessen den privatrechtlichen Mietvertrag ab und stehen somit im alleinigen Rechtsverhältnis mit dem Vermieter. Eine Kopie des Mietvertrages wird dem HR-Center zugestellt. Die HR-Center legen die Höhe des Verwaltungsbeitrages gemäss der RL EFD (Ziffer 10) fest (vgl. Ziff. 1.6 WL BAZG).

**4.3.4** Anhaltspunkte bezüglich des Beginns des Anspruchs auf einen Wohnungsbeitrag enthält Ziff. 10.4 RL EFD, wonach die Mitarbeitenden *nach Anerkennung der Unterkunft als Dienstwohnung* einen monatlichen Beitrag der zuständigen Verwaltungseinheit an die Nettomiete *erhalten*. Ob die Anerkennung nur einen zukünftigen oder auch einen rückwirkenden Anspruch auf Zusprechung eines Wohnungsbeitrags begründen, ist mittels Auslegung zu ermitteln.

**4.4** Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung; statt vieler BGE 150 II 26 E. 3.5).

**4.4.1** Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab (BVGE 2016/9 E. 7).

Der Wortlaut von Ziff. 10.4 RL EFD, wonach *nach* Anerkennung einer Unterkunft als Dienstwohnung ein monatlicher Beitrag ausbezahlt wird, deutet nach dem allgemeinen Sprachgebrauch eher darauf hin, dass die «Anerkennung» anspruchsbegründend für zukünftige Wohnungsbeiträge wirkt. Dafür spricht auch die italienische Version (*“Dopo [danach, nachdem] il riconoscimento quale alloggio di servizio, i collaboratori ricevono dall’unità amministrativa competente un contributo mensile alla pigione netta [senza spese accessorie] del seguente ammontare”*). Gleichzeitig wird ein Anspruch auf rückwirkende Auszahlung von Wohnungsbeiträgen mit dem Wortlaut nicht ausgeschlossen, je nachdem wie das Wort «nach» – entweder bezogen auf die «Anerkennung» oder auf den Zeitraum nach der Anerkennung – gedeutet wird. Die französische Version ist in dieser Hinsicht neutraler formuliert (*“Lorsque [als, wenn] le logement est reconnu comme logement de service, les collaborateurs perçoivent de l’unité administrative compétente une contribution mensuelle au loyer net (hors charges) du montant suivant”*). Dem Wortlaut lässt sich somit keine eindeutige Antwort auf die zu klärende Frage entnehmen.

**4.4.2** Bei der systematischen Auslegung wird der Sinn einer Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und ihre Stellung im Gefüge der Rechtsordnung (statt vieler Urteil BVGer A-4873/2021 vom 11. April 2024 E. 6.4.3).

**4.4.2.1** Gemäss Ziff. 10.1 RL EFD in Verbindung mit Ziff. 1.6 WL BAZG können nur *bei ausgewiesenem Bedarf*, also wo dienstliche Gründe es erfordern, *und* wo keine freie, geeignete verwaltungseigene Dienstwohnung zur Verfügung steht, Wohnungen als Dienstwohnungen anerkannt werden (vgl. oben E. 4.3.2 f.). Dienstwohnungen werden benötigt, um der von der Regelung betroffenen Diensttätigkeit eine rasche Verfügbarkeit der Arbeitnehmenden vor Ort sicherzustellen (vgl. in Bezug auf die verwandte Wohnsitzpflicht BGE 128 I 280 E. 4.2 und 118 Ia 410 E. 4.a; Urteil BGer 8C\_733/2018 vom 13. Juni 2019 E. 4.3.1 f; GREBSKI/MALLA, in: HK BPG, a. a. O., Rz. 2 f. und 35 zu Art. 21 BPG). Die Aufgaben des betroffenen Arbeitnehmers müssen dabei dessen sofortige (im Vergleich zur Wohnortpflicht gesteigerte) Einsatzbereitschaft auch ausserhalb der gewöhnlichen Arbeitszeiten erfordern (GREBSKI/MALLA, in: HK BPG, a. a. O., Rz. 37 zu Art. 21 BPG).

Ob nach der eben genannten Ziff. 10.1 RL EFD ein Bedarf an zusätzlichen Dienstwohnungen besteht, ist naturgemäss abhängig vom jeweiligen Prüfungszeitpunkt und den dannzumal herrschenden Umständen. Indes lässt

sich nach vielen Jahren – wie der vorliegende Fall zeigt – oftmals nicht mehr eruieren, ob zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Bedarf an zusätzlichen Dienstwohnungen bestanden hätte. Während sich eine frühere Auslastung der verwaltungseigenen Dienstwohnungen möglicherweise anhand von Unterlagen noch rekonstruieren liesse, wäre dies für das zweite Kriterium – das Erfordernis von dienstlichen Gründen – nur schwer möglich. Insbesondere nachdem das Bedürfnis nach zusätzlichen Dienstwohnungen aus dienstlichen Gründen einer gewissen Dynamik unterworfen sein dürfte (Lage an der Grenze, Ausbildungsstand des Personals, Arbeitspensum des Personals, längere Ausfälle von Personal [Mutterschaft, Krankheit] etc.). Zudem könnte es sein, dass zwar zu einem gewissen Zeitpunkt erwiesenermassen kein Bedarf bestand, aber dann zu einem späteren, in welchem ein Anspruch hätte bejaht werden können, wenn der entsprechende Antrag dazumal nochmals gestellt worden wäre. Im Nachhinein die damaligen Umstände und den sich daraus ergebenden genauen Anspruchszeitpunkt zu ermitteln, wäre – wenn überhaupt – nicht mit einem verhältnismässigen Aufwand zu bewerkstelligen. Zusammengefasst lassen sich die Voraussetzungen, die gemäss Ziff. 10.1 RL EFD für die Anerkennung einer privaten Mietwohnung als Dienstwohnung und *damit einhergehend* für die Zusprechung eines Wohnungsbeitrags gegeben sein müssen – ein Mangel an Dienstwohnungen sowie ein dienstlicher Bedarf – nach einer gewissen Zeit nicht mehr rechtsgenüglich feststellen. Es sprechen daher insbesondere verwaltungstechnische Gründe gegen einen rückwirkenden Anspruch auf Gewährung von Wohnungsbeiträgen (vgl. dazu BGE 125 V 262 E. 5a; Urteil BGer 2C\_756/2010 vom 19. Januar 2011 E. 3.2.2; Urteile BVGer A-637/2020 vom 5. Februar 2021 E. 4.4.1 und A-988/2019 vom 7. November 2019 E. 2.5.1).

Im Übrigen könnten sich, wie die Vorinstanz zu Recht bemerkt, Probleme mit dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) ergeben. Würde ein rückwirkender Anspruch auf einen Zeitpunkt hin gewährt, bei welchem nicht mehr eruiert werden kann, ob ein Bedarf an zusätzlichen Dienstwohnungen bestand, würde dies eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung jener AdGWK darstellen, deren dazumaliges Gesuch mangels ausgewiesenem Bedarf abgelehnt wurde.

**4.4.2.2** Daneben ist zu berücksichtigen, dass der Mietvertrag *vor Vertragsunterzeichnung* der zuständigen Dienststelle zu unterbreiten ist (Ziff. 10.3 RL EFD), wobei die Vorinstanz bereits unterschriebene Verträge akzeptiert (vgl. oben E. 4.3.3) und praxisgemäss auch Gesuche während eines laufenden Mietverhältnisses eingereicht werden können. Gleichwohl bezieht

sich die übergeordnete Ziff. 10.3 RL EFD zweifellos auf zukünftige Mietverhältnisse. Vergangene Mietperioden werden von vorneherein nicht erfasst. Alsdann wird in Ziff. 10.3 RL EFD ebenfalls zum Ausdruck gebracht, dass die Prüfung der Anspruchsberechtigung aufgrund der aktuellen Umstände geschehen soll. Dies spricht ebenfalls gegen einen rückwirkenden Anspruch auf Wohnungsbeiträge.

**4.4.2.3** Aus systematischer Sicht besteht somit kein rückwirkender Anspruch auf Auszahlung von Wohnungsbeiträgen.

**4.4.3** Die teleologische Auslegung stellt auf die Zweckvorstellung ab, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (sogenannte *ratio legis*; statt vieler Urteil A-4873/2021 E. 6.4.5).

Das Entgelt, welches für eine staatlich zugewiesene Dienstwohnung geschuldet ist, geht auf die Rechtsnatur der Nutzung einer solchen Wohnung als Mischform zurück, da sie sowohl Elemente einer ordentlichen Nutzung (soweit die Dienstwohnung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Arbeitgebers benützt wird) als auch Elemente einer Sondernutzung aufweist (soweit die Dienstwohnung zu privaten Wohnbedürfnissen des Arbeitnehmers benützt wird). Es stellt demnach regelmässig eine Benutzungsgebühr (Kausalabgabe) dar, mit welcher jener Teil der Nutzung abgegolten wird, dem Sondernutzungscharakter zukommt. Die Abgeltungspflicht für den Gebrauch der Dienstwohnung knüpft demnach an die private und ausserdienstliche Sphäre des Arbeitnehmers (GREBSKI/MALLA, in: HK BPG, a. a. O., Rz. 49 zu Art. 21 BPG; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 2218, je m. w. H.). E contrario wird mit dem Wohnungsbeitrag an eine privat gemietete Wohnung, welche als Dienstwohnung anerkannt wurde, der Nutzen abgegolten, den sie für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erbringt. Falls eine genügende Anzahl an verwaltungseigenen oder anerkannten Dienstwohnungen durch Ad-GWK bewohnt werden und damit deren rasche Verfügbarkeit in ausreichendem Masse sichergestellt ist, würde die Auszahlung weiterer Wohnungsbeiträge für private Mietwohnungen keine *erforderliche* betriebsbedingte Nutzung mehr abgelten. Diese wären damit zweckwidrig. Auch aus diesem Gesichtspunkt ist ein rückwirkender Anspruch abzulehnen, da nicht sichergestellt ist, ob die rückwirkend ausgezahlten Wohnungsbeiträge wirklich ein Entgelt für einen *berechtigten* Bedarf abdecken (vgl. dazu oben E. 4.4.2.1) und damit – wie von den Parteien ebenfalls thematisiert – die Staatskasse *zu Recht* belasten würden.

**4.4.4** Materialien finden sich keine zur RL EFD. Eine historische Auslegung ist deshalb nicht möglich.

**4.4.5** Im Ergebnis spricht die systematische und die teleologische sowie tendenziell die grammatikalische Auslegung gegen einen rückwirkenden Anspruch auf Auszahlung der Wohnungsbeiträge. Unbesehen der Frage, ob die WL BAZG eine Verwaltungsverordnung darstellt oder nicht, stellt deren Ziff. 1.6 somit von vorneherein keine unzulässige Einschränkung der RL EFD dar. Vor diesem Hintergrund kann die von den Parteien thematisierte Frage, ob die Voraussetzungen für die Zusprechung von Wohnungsbeiträgen per 1. August 2012 oder per 1. Oktober 2016 gegeben waren, offen bleiben.

## **5.**

Weiter wirft der Beschwerdeführer der Vorinstanz ein rechtsmissbräuchliches Verhalten vor.

**5.1** Dazu führt der Beschwerdeführer aus, die Vorinstanz habe offensichtlich von seiner Dienstwohnungspflicht gewusst. Sie dürfte zudem zur Kenntnis genommen haben, dass er in einer Wohnung wohne, die die Anforderungen und Voraussetzungen an eine Dienstwohnung erfülle. Demzufolge sei es rechtsmissbräuchlich, ihm wegen des nicht vorgängig gestellten Gesuchs den Beitrag an die Miete zu verweigern, zumal sie davon profitiert habe, dass er die Dienstwohnungspflicht auch so erfüllt habe. Wären im Fürstentum Liechtenstein Dienstwohnungen vorhanden gewesen, hätte sie ihn ab der (Wieder-)Unterstellung unter den Betriebsdienst ab 1. August 2012 auf die bestehende Dienstwohnungspflicht hinweisen bzw. ihm eine Dienstwohnung zuweisen müssen.

**5.2** Die Vorinstanz anerkennt eine diesbezügliche Informationspflicht. Nach zehn Jahren könne indes nicht mehr mit entsprechenden Dokumenten belegt werden, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2012 über seine Dienstwohnungspflicht informiert worden sei. Es könne auch nicht mehr nachvollzogen werden, ob sich der Beschwerdeführer über die verfügbaren Dienstwohnungen informiert habe. In seiner Funktion als leitender Verbindungsoffizier dürfte ihm der Wechsel in den Betriebsdienst und die damit zusammenhängende Dienstwohnungspflicht bekannt gewesen sein. Bezeichnenderweise habe der Beschwerdeführer selber vorgebracht, im Jahr 2012 mündlich ein entsprechendes Gesuch bei Herrn Z. \_\_\_\_\_ eingereicht zu haben. Überdies seien dem Beschwerdeführer die Möglichkeiten und die Voraussetzungen des Gesuchs um Ausrichtung eines Beitrags

an die Wohnungsmiete vertraut gewesen. Dennoch habe er es unterlassen, ein solches zu stellen. Vermutungsweise habe ihm Z.\_\_\_\_\_ in beratender Form mündlich mitgeteilt, dass er wohl keinen Anspruch auf einen Wohnungsbeitrag habe, weil in jenem Zeitpunkt viele freistehende Dienstwohnungen zu Verfügung gestanden hätten. Im Übrigen gehe aus Ziff. 1.5 WL BAZG unmissverständlich hervor, dass kein Anspruch auf Zuweisung einer Dienstwohnung oder auf Ausrichtung eines Beitrages bestehe, wenn ein Mitarbeitender aus der Dienstwohnungspflicht entlassen worden sei, keine Dienstwohnung zur Verfügung gestellt werden könne oder eine Dienstwohnung aus dienstlichen Gründen vorübergehend geräumt werden müsse.

**5.3** Dem setzt der Beschwerdeführer entgegen, gemäss Ziff. 1.1 WL BAZG werde den AdGWK im Betriebsdienst eine Dienstwohnung zugewiesen. Letztere seien verpflichtet, diese zu beziehen und dafür ein Entgelt zu entrichten. Im Gegenzug bestehe ein Anspruch auf Zuweisung einer Dienstwohnung (Ziff. 1.5 WL BAZG e contrario). Ziff. 1.5 WL BAZG sei nämlich zu entnehmen, in welchen Fällen kein Anspruch auf Zuteilung einer Dienstwohnung und auf Ausrichtung eines Beitrags bestehe. Im Umkehrschluss heisse dies, dass in allen anderen Fällen ein Anspruch bestehe. Weiter müsse sich nach der Ansicht der Vorinstanz ein dienstwohnungspflichtiger AdGWK um eine eigene private Wohnung bewerben, die sich im Dienstwohnungssektor seiner Stelle befinde. Wenn der AdGWK diese Wohnung dann bekommen würde, müsste er den betreffenden Mietvertrag mit dem Gesuch um einen Beitrag an die Miete der Vorinstanz vorlegen, sodass diese dann prüfen könne, ob eine verwaltungseigene Dienstwohnung zur Verfügung stehe. Das sei offensichtlich nicht die Idee hinter der WL BAZG und sehr praxisfremd. Vielmehr müsse der Auslöser für die Prüfung, ob eine verwaltungseigene Dienstwohnung zur Verfügung stehe, sein, dass eine Stelle im Betriebsdienst neu besetzt oder eine solche neu dem Betriebsdienst unterstellt werde. In seinem Fall sei diese Prüfung entweder unterlassen oder aber er sei über den Mangel an verwaltungseigenen Dienstwohnungen nicht orientiert worden. In beiden Fällen dürfe ihm wegen des vorinstanzlichen Fehlverhaltens kein Nachteil entstehen.

**5.4** Die Vorinstanz verneint, dass den AdGWK eine Dienstwohnung zugewiesen werde. Die Mitarbeitenden würden im Rahmen ihrer Grundausbildung oder später von den Vorgesetzten auf die Dienstwohnungspflicht hingewiesen. Anschliessend obliege es den Mitarbeitenden, sich bei der zuständigen Stelle über die verfügbaren Dienstwohnungen zu erkundigen und sich um eine solche zu kümmern. Den Mitarbeitenden werde auf

Anfrage hin einzig mitgeteilt, welche Dienstwohnungen zur Verfügung stünden. Diese könnten von den Mitarbeitenden jeweils besichtigt werden. Im Anschluss wählten die Mitarbeitenden eine für sie passende Dienstwohnung aus der Bewirtschaftungsliste aus. Falls keine freie Dienstwohnung zur Verfügung stehe, könnten die Mitarbeitenden eine Wohnung im vordefinierten Sektor mieten und ein Gesuch um Anerkennung der privaten Wohnung als Dienstwohnung einreichen. Aber selbst wenn eine Dienstwohnung zur Verfügung stehen würde, bestehe keine Bezugspflicht. Jeder Mitarbeitende habe das Recht, ein Gesuch um Befreiung von der Dienstwohnungspflicht einzureichen. Eine «absolute» Dienstwohnungspflicht bestehe einzig, wenn die aus Sicherheitsgründen erforderliche Anzahl AdGWK unterschritten würde. Die Dienstwohnungspflicht werde von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der dienstlichen Bedürfnisse geprüft. Beim Zoll Ost sei kein Fall bekannt, bei dem ein Gesuch um Befreiung aus der Dienstwohnungspflicht vom Chef Regionalebene je abgelehnt worden sei. Es treffe demnach nicht zu, dass sie dem Beschwerdeführer bei dessen Wiedereintritt in den Betriebsdienst per 1. August 2012 eine Dienstwohnung hätte zuweisen müssen. Der einzige Vorwurf, welcher ihr gemacht werden könne, sei ihr Versäumnis, vom Beschwerdeführer ein Gesuch um Befreiung von der Dienstwohnungspflicht zu verlangen. Falls kein solches Gesuch eingeholt werde, bleibe dies in der Regel unbemerkt, da sie darüber keine separate Liste führe und daher keine abschliessende Kontrolle habe.

## **5.5**

**5.5.1** Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Gemäss dem für die gesamte Rechtsordnung geltenden Art. 2 Abs. 2 ZGB findet der offenbare Missbrauch eines Rechts keinen Rechtsschutz (statt vieler BGE 131 I 166 E. 6.1).

**5.5.2** Als Dienstwohnung gilt die den AdGWK aus dienstlichen oder betrieblichen Gründen zugewiesene Wohnung. Die AdGWK sind verpflichtet, diese Wohnung zu beziehen und dafür ein Entgelt zu entrichten (vgl. Ziff. 1.1 WL BAZG). Bei Ausschreibungen im verwaltungsinternen Stellenanzeiger wird die mit einer allfälligen Ernennung verbundene Verpflichtung zur Übernahme einer Dienstwohnung besonders vermerkt (Ziff. 1.4 WL BAZG). Ein Anspruch auf Zuweisung einer Dienstwohnung besteht nicht, ebenso wenig auf die Ausrichtung eines Beitrages, wenn einem Gesuch um Entlassung aus der Dienstwohnungspflicht stattgegeben wurde, eine



Dienstwohnung nicht zur Verfügung gestellt werden kann oder aus dienstlichen Gründen vorübergehend geräumt werden muss (vgl. Ziff. 1.5 WL).

**5.5.3** AdGWK können auf entsprechendes Gesuch hin von der Dienstwohnungspflicht befreit werden. Bei der Beurteilung derartiger Gesuche sind insbesondere die dienstlichen Bedürfnisse und die Unterkunftsverhältnisse am betreffenden Arbeitsort zu berücksichtigen. Dabei ist davon auszugehen, dass den Gesuchstellenden die Befreiung von der Dienstwohnungspflicht wenn immer möglich zugestanden werden sollte, da die Ablehnung solcher Begehren eine erhebliche Einschränkung der persönlichen Freiheit bedeutet (vgl. Ziff. 2.1 der Richtlinie vom 1. September 2014 über die Befreiung von Angehörigen des GWK von der Dienstwohnungspflicht, Anhang 3 WL BAZG [nachfolgend: RL GWK]). Eine Befreiung von der Dienstwohnungspflicht ist möglich, wenn an einem Arbeitsort Unterkünfte in verwaltungseigenen Liegenschaften und mietzinsgarantierten Objekten von Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals in ungenügender Anzahl vorhanden sind. Grundsätzlich dürfen der EZV keine grösseren Kosten durch leer stehende Wohnungen entstehen (Ziff. 2.2 RL GWK). Eine Befreiung von der Dienstwohnungspflicht ist bedingt möglich, wenn an einem Arbeitsort Unterkünfte in verwaltungseigenen Liegenschaften und mietzinsgarantierten Objekten von Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals in genügender Anzahl vorhanden sind. In solchen Fällen sind alle Lösungsmöglichkeiten zugunsten der Gesuchstellenden – allenfalls auch längerfristig – eingehend zu prüfen, wie z. B. Ausnützung der Versetzungsmöglichkeiten, Vermietung an Mitarbeitende des zivilen Zolls oder an Private etc. Ist den Gesuchstellenden eine Dienstwohnung zugewiesen, die mit Alarmeinrichtungen ausgerüstet ist, kann einer Befreiung erst zugestimmt werden, wenn die Wiederbesetzung durch andere AdGWK geregelt ist. Im Einzelfall sind die besonderen Verhältnisse der Gesuchstellenden zu würdigen und insbesondere z. B. das Dienstalder, die familiären Verhältnisse oder ein bevorstehender Übertritt in den Zivildienst usw. zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 2.3 RL GWK). Eine Befreiung von der Dienstwohnungspflicht ist nicht möglich, wenn die aus Sicherheitsgründen erforderliche Anzahl AdGWK unterschritten würde oder wenn nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten keine tragbare Lösung gefunden werden kann und Wohnungen der Verwaltung oder mietzinsgarantierte Genossenschaftswohnungen leer stehen müssten (vgl. Ziff. 2.4 RL GWK).

## 5.6

**5.6.1** Eine Dienstwohnungspflicht bringt eine beträchtliche Einschränkung für den einzelnen AdGWK mit sich (vgl. dazu unten E. 5.6.2.1). Sie stellt ein wesentlicher Aspekt des Arbeitsverhältnisses dar, weshalb dienstwohnungspflichtige AdGWK insbesondere im Vorfeld eines Stellenantritts über die Dienstwohnungspflicht informiert werden müssen. Ein direkter Beweis über eine aktive persönliche Unterrichtung des Beschwerdeführers über seine erneute Dienstwohnungspflicht liegt, wie die Vorinstanz selbst darlegt, nicht vor. Allerdings ist mit ihr davon auszugehen, dass dem Beschwerdeführer aufgrund seiner früheren Wohnsituation und seiner Funktion der Zusammenhang zwischen Betriebsdienst und Dienstwohnungspflicht bewusst war bzw. dass er infolge seiner Kaderposition Kenntnis vom Dienstbefehl FGG 6 hatte (vgl. oben Bst. C). Dafür spricht der Umstand, dass er gemäss eigenen Angaben seinen Personalchef beim Kommando Chur in dieser Sache anging. Die mögliche Erklärung der Vorinstanz für das ausgebliebene Gesuch nach dem Gespräch erscheint plausibel (vgl. oben E. 5.2). Die Vorinstanz belegte denn auch vor Bundesverwaltungsgericht, dass sie im Jahr 2012 über zahlreiche Dienstwohnungen im massgebenden Rayon (innerhalb der Wegstrecke von maximal 20 km Entfernung von [...] oder innerhalb von maximal 30 Minuten Wegzeit pro Wegstrecke) im Fürstentum Liechtenstein sowie im Rheintal verfügte. Ausserdem legte sie glaubhaft dar, dass sie deren Bestand mangels Interesse von Seiten der AdGWK fortlaufend in den darauffolgenden Jahren reduzieren musste, was angesichts der heutigen individuellen Ansprüchen an die eigene Wohnung nicht weiter erstaunt. Dass gewisse Dienstwohnungen frei zum Bezug gewesen sein könnten, ist vor diesem Hintergrund wahrscheinlich. Nachdem somit angenommen werden kann, dass der Beschwerdeführer von der Dienstwohnungspflicht wusste, kann er mit Verweis auf eine angeblich unterbliebene erneute persönliche Unterrichtung nichts zu seinen Gunsten ableiten.

Im Übrigen kann mangels Relevanz die beantragte Befragung des Beschwerdeführers zur Auskunft von Z. \_\_\_\_\_ unterbleiben. Unbesehen davon hatte sich die Vorinstanz telefonisch bei Z. \_\_\_\_\_ über das angebliche Gespräch erkundigt. Der beiliegenden Aktennotiz lässt sich entnehmen, dass sich Z. \_\_\_\_\_ an ein solches Gespräch nicht erinnern kann und er gemäss eigenen Angaben nicht über die Kompetenz verfügt hatte, über ein Wohnungsbeitragsgesuch entscheiden zu dürfen. Er könne sich höchstens vorstellen, seine Meinung in beratender Form abgegeben zu haben. Selbst wenn der Beschwerdeführer persönlich durch das

Bundesverwaltungsgericht befragt würde, wäre dies – insbesondere aufgrund der mangelnden Entscheidungskompetenz von Z. \_\_\_\_\_ – nicht geeignet, die Zweifel an seiner Darstellung auszuräumen.

## 5.6.2

**5.6.2.1** Weiter stellt eine Dienstwohnungspflicht eine einschneidende Einschränkung der Niederlassungsfreiheit der AdGWK dar (Art. 24 Abs. 1 BV; GREBSKI/MALLA, in: HK BPG, a. a. O., Rz. 21 und 39 zu Art. 21 BPG). Dienstwohnungspflichten dürfen deshalb gemäss Art. 21 Abs. 2 Bst b BPG nur vorgesehen werden, wenn dies «für die Aufgabenerfüllung notwendig ist» (vgl. oben E. 4.3.1). Weiter kann die Gewährung von Ausnahmen aus Verhältnismässigkeitsgründen angezeigt sein, sofern überwiegende (objektive und subjektive) Gründe der Betroffenen dies im Einzelfall erfordern. Als privates Interesse zu berücksichtigen sind insbesondere die mit der familiären Situation des Arbeitnehmers zusammenhängenden Interessen (BGE 128 I 280 E. 4.2; GREBSKI/MALLA, in: HK BPG, a. a. O., Rz. 28 und 39 zu Art. 21 BPG; ferner PATRICIA EGLI, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 4. Aufl. 2023, Rz. 37 ff. zu Art. 24 BV).

**5.6.2.2** Aus diesen Gründen ist eine «absolute» Dienstwohnungspflicht nicht für jeden AdGWK anzunehmen, insbesondere wenn – wie die Vorinstanz darlegt – die Dienstwohnungspflicht einzig auf der Tatsache beruht, wo die Mitarbeitenden *organisatorisch* zugeteilt sind. Die RL EFD und die WL BAZG tragen dem Rechnung, indem sie die Dienstwohnungspflicht stark relativieren. So wird gestützt auf Ziff. 10.1 RL EFD in erster Linie auf den Bedarf an (anerkannten) Dienstwohnungen abgestellt. Es sollen nicht mehr AdGWK als nötig eine Dienstwohnung bewohnen und die damit einhergehende Beschränkung ihrer Niederlassungsfreiheit auf sich nehmen müssen. Aus Ziff. 1.5 WL BAZG kann denn auch nicht ein voraussetzungsloser Anspruch auf eine Dienstwohnung im Sinne einer «verbilligten Dienstwohnung» abgeleitet werden. Der Umstand, dass keine Dienstwohnungen zur Verfügung gestellt werden können, bedeutet nicht, dass zwangsläufig weitere private Wohnungen als Dienstwohnungen anerkannt werden müssen, um den Betrieb sicherzustellen. Notwendig ist immer ein entsprechender dienstlicher Bedarf; Ziff. 1.5 WL BAZG ist in Verbindung mit Ziff. 1.6 WL BAZG zu lesen. Konsequenterweise wird bei der Befreiung von der Dienstwohnungspflicht ebenfalls in erster Linie darauf abgestellt, ob es die betriebliche Situation, insbesondere mit Blick auf die Sicherheit, zulässt (vgl. oben E. 5.5.3). Davon zu unterscheiden ist die Pflicht, wonach eine einmal

*zugewiesene* Dienstwohnung grundsätzlich auch *bezogen* werden muss. Etwas anderes sagt Ziff. 1.1 WL BAZG nicht aus.

**5.6.2.3** Vor diesem Hintergrund ist der Ansicht des Beschwerdeführers, die Vorinstanz hätte ihm zwingend eine Dienstwohnung zuweisen oder andernfalls einen Wohnungsbeitrag zusprechen sollen, nicht zu folgen. Entscheidend ist stets eine Einzelfallprüfung. Mangels Zuweisungspflicht verhielt sich die Vorinstanz deshalb nicht rechtsmissbräuchlich, als sie den geltend gemachten Anspruch mit Verweis auf das damals nicht gestellte Gesuch verneinte. Dem tut ihr Versäumnis, eine Befreiung von der Dienstwohnungspflicht vom Beschwerdeführer zu verlangen, keinen Abbruch. Dass allenfalls ein AdGWK nicht betriebsbedingt notwendig innerhalb des Rayons wohnte und die Vorinstanz insoweit davon «profitierte», bedeutet nicht, dass dieser Umstand hätte abgegolten werden müssen (vgl. dazu oben E. 4.4.3). Schliesslich ist nicht zu beanstanden, dass sich die AdGWK *als Verpflichtete* um eine Dienstwohnung bemühen oder sich allenfalls von der Dienstwohnungspflicht befreien lassen müssen. Die von der Vorinstanz beschriebene Gesuchspraxis erscheint schlüssig.

## **6.**

Zusammengefasst besteht weder ein rückwirkender Anspruch auf die geltend gemachten Wohnungsbeiträge, noch sind diese dem Beschwerdeführer aufgrund eines rechtsmissbräuchlichen Verhaltens der Vorinstanz zuzusprechen. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen.

## **7.**

Es bleibt, über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu entscheiden.

**7.1** Nachdem die Beschwerde nicht mutwillig erhoben wurde, sind keine Verfahrenskosten zu erheben (vgl. Art. 34 Abs. 2 BPG).

**7.2** Eine Parteientschädigung ist weder dem unterliegenden Beschwerdeführer (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i. V. m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]) noch der Vorinstanz (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE) zu entrichten.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und das Generalsekretariat des EFD.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Andreas Kunz

**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, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben)
- das Generalsekretariat des EFD (Gerichtsurkunde)