

## JAAC 66.23

Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 11.  
Dezember 2001

---

**Art. 116 al. 2 et 4 Cst. Etendue de la compétence législative de la Confédération en matière de prestations complémentaires pour les familles selon le modèle tessinois.**

**- La Confédération a, en vertu de ces dispositions constitutionnelles, une compétence législative étendue en matière d'allocations familiales. Elle peut donc créer des bases légales permettant le versement de prestations couvrant les besoins des familles selon le modèle tessinois.**

**- Une telle compétence fédérale résulte-t-elle également d'autres dispositions constitutionnelles (art. 116 al. 1, art. 11 al. 1, art. 12, art. 41 al. 1 let. c, art. 110 al. 1 let. a, art. 115, art. 196 ch. 10 Cst.)?**

**- Loi-cadre ou loi complète?**

---

**Art. 116 Abs. 2 und 4 BV. Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bezüglich Ergänzungsleistungen für Familien im Sinne des Tessiner Modells.**

**- Der Bund hat gestützt auf diese Verfassungsbestimmungen eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Familienzulagen. Er kann darum gesetzliche Grundlagen über Bedarfsleistungen an Familien nach dem Tessiner Modell schaffen.**

**- Ergibt sich eine solche Bundeskompetenz auch aus anderen Verfassungsbestimmungen (Art. 116 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12, Art. 41 Abs. 1 Bst. c, Art. 110 Abs. 1 Bst. a, Art. 115, Art. 196 Ziff. 10 BV)?**

**- Rahmengesetz oder umfassendes Gesetz?**

---

**Art. 116 cpv. 2 e 4 Cost. Estensione della competenza legislativa della Confederazione in materia di prestazioni complementari per le famiglie secondo il modello ticinese.**

**- Sulla base di questa disposizione costituzionale, la Confederazione ha un'ampia competenza legislativa nell'ambito delle prestazioni complementari per le famiglie. Essa può perciò creare basi legali che permettono il versamento di prestazioni che coprono i bisogni delle famiglie secondo il modello ticinese.**

**- Una tale competenza federale risulta anche da altre disposizioni costituzionali (art. 116 cpv. 1, art. 11 cpv. 1, art. 12, art. 41 cpv. 1 lett. c, art. 110 cpv. 1 lett. a, art. 115, art. 196 n. 10 Cost.)?**

**- Legge-quadro o legge completa?**

---

Die Subkommission Familienpolitik des Nationalrates wurde von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) beauftragt, einen Bericht zum Thema «Ergänzungsleistungen für Familien» aufgrund der parlamentarischen Initiativen Fehr Jacqueline (00.436) und Meier-Schatz (00.437) vorzubereiten. Die Subkommission Familienpolitik des Nationalrates hat daraufhin dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) den Auftrag erteilt, ein Inventar über mögliche Ergänzungsleistungen für Familien zu erarbeiten. Im Laufe dieser Arbeit haben sich dem BSV einige Verfassungsfragen gestellt, welche es dem Bundesamt für Justiz (BJ) zur Stellungnahme vorgelegt hat.

Die Fragen lauten wie folgt:

1. Welche Kompetenzen ergeben sich für den Bund aus Art. 116 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101), die ihm erlauben, im vorgesehenen Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden
  - a. im Sinne eines umfassenden Gesetzes?
  - b. im Sinne einer Rahmengesetzgebung?
2. Kann ein Bundesgesetz (umfassend oder als Rahmengesetz) über Bedarfsleistungen für Familien gestützt auf andere Verfassungsbestimmungen als auf Art. 116 BV erlassen werden?

## **I. Inhalt der parlamentarischen Initiativen**

### **1. Initiative Fehr Jacqueline: Ergänzungsleistungen für Familien; Tessiner Modell**

Wortlaut der Initiative vom 18. September 2000:

*«Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21<sup>bis</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende Parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein:*

*1.1 Es werden die gesetzlichen Grundlagen für eidgenössische Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell geschaffen.*

*1.2 Es sollen Anreizmodelle entwickelt werden, wie solche Ergänzungsleistungen an die Anzahl familienergänzender Betreuungsplätze geknüpft werden können.»*

## **2. Initiative Meier-Schatz: Ergänzungsleistungen für Familien; Tessiner Modell**

Wortlaut der Initiative vom 19. September 2000:

*«Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21<sup>bis</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende Parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein und verlange die Schaffung folgender Rechtsgrundlagen:*

*2.1 Einkommensschwache Familien sollen eine Ergänzungszulage für Kinder von 0 bis 14 Jahren erhalten, die den Bedarf der Kinder gemäss den Minimalbeiträgen der Ergänzungsleistungen deckt.*

*2.2 Sofern das Familieneinkommen trotz Ergänzungszulage unter dem Existenzminimum liegt, wird zusätzlich eine Kleinkinderzulage für Haushalte mit Kindern bis zum dritten vollendeten Lebensjahr ausgerichtet. Diese Kleinkinderzulage soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushaltes und dem Existenzminimum gemäss den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV abdecken.*

*2.3 Der maximale Betrag der Kleinkinderzulage ist auf das Vierfache der minimalen Altersrente begrenzt.»*

## **3. Ziele der Initiativen**

Beide parlamentarischen Initiativen sind in der Form der allgemeinen Anregung formuliert und verlangen die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell.

Die Initiative Fehr nimmt in Ziff. 1 des Initiativtextes direkt Bezug auf das Tessiner Modell und verlangt eine vergleichbare Lösung auf Bundesebene; die Initiative Meier-Schatz schlägt im Initiativtext konkrete Massnahmen vor und verweist in der Begründung auf das ihrem Vorschlag praktisch entsprechende Tessiner Modell.

Beide Initiantinnen wollen mit ihren Initiativen finanzielle Unterstützungsmassnahmen in Form von Bedarfsleistungen für Familien einführen, um der zunehmenden Armut von Familien mit Kindern entgegenzuwirken. In beiden Initiativen wird auf die Tatsache hingewiesen, dass vor allem kinderreiche Familien und Familien mit kleinen Kindern immer häufiger von sozialer Armut betroffen und auf Unterstützungsleistungen durch die Sozialhilfe angewiesen sind.

Beide Parlamentarierinnen zeigen sich überzeugt, dass mit der Einführung von Bedarfsleistungen für bedürftige Familien auf Bundesebene nach dem Vorbild des Kantons Tessin ein wesentlicher Beitrag gegen die Familienarmut geleistet werden könnte.

## 4. Tessiner Modell

Der Kanton Tessin hat im Gesetz vom 11. Juni 1996 über Familienzulagen<sup>[1]</sup> zusätzlich zu den Familienzulagen im herkömmlichen Sinn in der Form von fixen Grundzulagen eine Regelung zur Ausrichtung von Bedarfsleistungen für Familien geschaffen. Diese Regelung, welche unter der Bezeichnung «Tessiner Modell» über den Kanton hinaus Beachtung findet, sieht zwei Arten von Bedarfsleistungen für Familien vor:

### 4.1 Die Ergänzungszulage

Eltern haben Anrecht auf eine Ergänzungszulage<sup>[2]</sup> für Kinder unter 15 Jahren, wenn sie:

- die Obhut über das Kind ausüben,
- seit mindestens 3 Jahren Wohnsitz im Kanton Tessin haben, und
- das verfügbare Einkommen inklusive allfälliger Grundzulagen sowie allfälliger Alimentenansprüche unter dem Minimaleinkommen nach dem Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)<sup>[3]</sup> liegt.

Der Betrag der Ergänzungszulage inklusive allfälliger Grundzulagen sowie allfälliger Alimentenansprüche entspricht der Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen und dem anerkannten Mindesteinkommen nach ELG.

Die Zulage darf den anerkannten Lebensbedarf für Kinder<sup>[4]</sup> nach ELG nicht übersteigen.

Die Zulage kann mit schriftlichem Gesuch von den Eltern, den Behörden oder weiteren im Gesetz ermächtigten Personen bei der Ausgleichskasse beantragt werden.

Für die Festsetzung und Berechnung der Zulagen wird im Tessiner Familienzulagengesetz analog auf die entsprechenden Bestimmungen des ELG verwiesen<sup>[5]</sup>.

### 4.2 Die Kleinkinderzulage

Diese Zulage<sup>[6]</sup> wird für Haushalte mit Kindern unter 3 Jahren zusätzlich zur Ergänzungszulage gewährt, wenn:

- ein Elternteil keine berufliche Tätigkeit oder eine 50% nicht übersteigende berufliche Tätigkeit ausübt, um sich der Betreuung des Kindes zu widmen, und

- das Familieneinkommen trotz allfälliger anderer Zulagen nach dem Tessiner Familienzulagengesetz sowie allfälliger Alimentenansprüche unter dem Minimaleinkommen nach ELG [7] liegt.

Bezüglich Höhe, Festsetzung und Berechnung sowie Gesuchstellung gelten für diese Zulage in etwa die gleichen Regeln wie für die Ergänzungszulage. Der maximale Betrag der Kleinkinderzulage ist auf das Vierfache der minimalen Altersrente[8] nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)[9] begrenzt.

In der Botschaft des Tessiner Staatsrats vom 19. Januar 1994 zum Familienzulagengesetz wird auf Art. 34<sup>quinquies</sup> der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV)[10] Bezug genommen und ausgeführt, dass der Kanton Tessin aufgrund der fehlenden Familienzulagenregelung auf Bundesebene die Kompetenz habe, ein kantonales Familienzulagengesetz zu erlassen[11].

## II. Allgemeine Verfassungsregeln im Bereich der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen

### 1. Erfordernis einer kompetenzbegründenden Bestimmung (Art. 3 und 42 BV)

Art. 3 BV regelt in allgemeiner Weise das System der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Er stellt eine allgemeine Vermutung zugunsten der Kantone auf. Der Artikel bestimmt, dass die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind (originäre Kompetenz der Kantone). Art. 42 BV wiederholt dieses Prinzip in einer anderen Formulierung: Der Bund erfüllt die Aufgaben[12], die ihm die Bundesverfassung zuweist (Abs. 1). Abs. 2 fügt im Bemühen, die Idee des Subsidiaritätsprinzips zum Ausdruck zu bringen hinzu, dass der Bund die Aufgaben übernimmt, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Damit der Bund tätig werden kann, braucht er eine kompetenzbegründende Verfassungsbestimmung. Die Kompetenzzuweisung kann sich entweder ausdrücklich aus dem Verfassungstext (explizite Kompetenz), oder aber aus einer Interpretation des Verfassungstextes (implizite Kompetenz) ergeben[13]. Die kompetenzbegründenden Bestimmungen finden sich zum grössten Teil im 2. Kapitel der neuen Bundesverfassung (Art. 54-125)[14].

Eine Kompetenz kann mit mehr oder weniger starken Einschränkungen und unter verschiedenen Gesichtspunkten auf den Bund übertragen werden[15]. Dem Bund kann beispielsweise nur eine Förderungskompetenz zustehen, die zur Ausrichtung von Subventionen unter bestimmten Bedingungen berechtigt, aber keine Kompetenz für eine umfassende Gesetzgebung enthält[16]. Er kann aber auch eine Rechtsetzungskompetenz erhalten, die je nach Intensität des normativen Charakters variieren kann: es gibt einerseits Grundsatzgesetzgebungskompetenzen, die den Bund darauf beschränken, Grundsätze für die Kantone aufzustellen, welche diese umsetzen müssen, um sie anwenden zu können[17]; andererseits gibt es umfassende Gesetzgebungskompetenzen, die erlauben, eine Materie in ihrer Ganzheit zu regeln[18]; einige dieser umfassenden Kompetenzen sind ausschliesslich, was

bedeutet, dass die Kantone in der betreffenden Materie nichts mehr regeln dürfen. Die neue Bundesverfassung hat versucht, für diese verschiedenen Kompetenztypen eine einheitliche Terminologie einzuführen, der man bei der Interpretation der verschiedenen Verfassungsgrundlagen Rechnung tragen muss[19].

## 2. Tragweite der Pflicht zur Zusammenarbeit und des Grundsatzes des Vollzugsföderalismus (Art. 44 und 46 BV)

Die neue Bundesverfassung stellt verschiedene Prinzipien im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf (Art. 44-46 BV). Diese Prinzipien behandeln im Einzelnen die Art der Zusammenarbeit, die Bereiche der Zusammenarbeit (namentlich die Amtshilfe), die Handlungsinstrumente (namentlich die Mitwirkung an der Vorbereitung von Entscheidungen, die interkantonalen Vereinbarungen), und das bei Konflikten ausschlaggebende Recht (Vorrang von Bundesrecht). Die Bestimmungen stellen politische Zielsetzungen auf oder definieren materielle Grundsätze, die von allen öffentlichen Gemeinwesen bei der Umsetzung ihrer Politiken beachtet werden müssen, aber sie ändern an der materiellen Kompetenzaufteilung nichts. So kann man aus Art. 44 Abs. 2 nicht eine Bundeskompetenz für die Organisation der Amtshilfe zwischen den einzelnen öffentlichen Gemeinwesen ableiten. Der Bund kann aber bestimmte Aspekte dieser Frage in jenen Bereichen regeln, wo ihm eine Kompetenz in der Sache zusteht.

Art. 46 BV stellt einen anderen wichtigen Grundsatz für die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen auf. Gemäss Abs. 1 setzen die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um; nach Abs. 2 desselben Artikels belässt der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung. Unter Umsetzung ist sowohl die Konkretisierung von Bundesrecht durch die kantonale Gesetzgebung als auch der eigentliche Vollzug durch Verwaltungstätigkeit zu verstehen[20]. In Art. 46 ist das Prinzip des Vollzugsföderalismus verankert, welches seinerseits ein besonderer Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips darstellt, von welchem schon oben die Rede war. Dieses Prinzip besagt, dass der Bund den Vollzug nur dann selbst regeln soll, wenn eine einheitliche Regelung für die Ausführung der Aufgabe notwendig ist. Die Bundesverfassung stellt darum die Vermutung des Vollzugs zugunsten der Kantone auf[21]. Diese Vermutung ist jedoch im Unterschied zu jener in Art. 3 BV nicht absolut verfassungsrechtlich garantiert, weil Abs. 1 von Art. 46 dem Bundesgesetzgeber die Freiheit lässt, ihr zu widersprechen.

## 3. Der konkrete Umfang der Bundeskompetenz

Der konkrete Umfang einer Bundeskompetenz ergibt sich aus einer Kombination dieser verschiedenen Regeln. Sie ist abhängig vom Umfang der kompetenzbegründenden Bestimmung. Je allgemeiner die Kompetenz ist, desto mehr muss der Bundesgesetzgeber eine Auswahl treffen und nur jene Aufgaben im Rahmen dieser Kompetenz an sich ziehen, die einer einheitlichen Regelung bedürfen (Subsidiaritätsprinzip). Sie ist abhängig vom

Spielraum, den der Gesetzgeber den Kantonen überlässt, um das Bundesrecht umzusetzen; der Bundesgesetzgeber darf die Einzelheiten für den Vollzug nur soweit selber regeln, als dies für die gute Aufgabenerfüllung notwendig ist.

### III. Die kompetenzbegründenden Verfassungsbestimmungen

Die parlamentarischen Initiativen Fehr Jacqueline und Meier-Schatz verlangen Regelungen in einem Bereich, der bisher vom Bundesgesetzgeber nicht oder kaum beansprucht wurde. Die Unterstützung von Familien mittels Bedarfs- oder Pauschalbeträgen war bis jetzt sowohl im Rahmen der Sozialhilfe wie auch im Rahmen der bestehenden Familienzulagenregelungen mit wenigen Ausnahmen (Familienzulagen in der Landwirtschaft[22], Familienzulagenregelung für das Personal des Bundes[23], Ergänzungsleistungen zu AHV/IV) Sache der Kantone.

Es ist darum zu prüfen, ob die Bundesverfassung überhaupt eine kompetenzbegründende Bestimmung enthält, die es dem Bund ermöglicht, im vorgesehenen Bereich zu legiferieren.

#### 1. Art. 116 Abs. 1 BV

##### 1.1 Bundeskompetenz

Die Bestimmung lautet:

*«<sup>1</sup> Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.»*

Wie bereits Art. 34<sup>quinquies</sup> aBV beauftragt Art. 116 Abs. 1 Satz 1 BV den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Nach einhelliger Auffassung hat der Auftrag in Satz 1 allein keinen kompetenzbegründenden Charakter[24]. Er verpflichtet aber den Bund in all seinen Tätigkeitsbereichen, auf die Familien und deren spezielle Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Die Verfassung enthält mehrere Bestimmungen dieser Art, die den Bund in verschiedenen Bereichen verpflichten, bei der Ausübung seiner Aufgaben auf besondere Anliegen Rücksicht zu nehmen[25].

Im Rahmen der Verfassungsreform wurde die Bestimmung um den zweiten Satz ergänzt. Satz 2 wurde damit begründet, dass Art. 34<sup>quinquies</sup> Abs. 1 aBV entgegen dem Wortlaut verschiedentlich als Verfassungsgrundlage für ein Tätigwerden des Bundes im Bereich des Familienschutzes herangezogen worden war[26]. Mit der Erweiterung von Art. 116 Abs. 1 BV wollte man darum einerseits dieser Praxis gerecht werden und dem Bund explizit die Möglichkeit geben, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen[27]. Andererseits wurde damit auch dem Umstand Rechnung getragen, dass eine Unterstützungskompetenz des Bundes in diesem Bereich im Rahmen der Vernehmlassung verschiedentlich verlangt worden war[28]. Art. 116

Abs. 1 BV ist somit, im Unterschied zu Art. 34<sup>quinquies</sup> Abs. 1 aBV für den Bund kompetenzbegründend[29], indem er ihm die Möglichkeit einräumt, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen[30].

## 1.2 Tragweite der Bundeskompetenz

Dem Bund kommt gestützt auf Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV eine Unterstützungskompetenz im Bereich des Familienschutzes zu: er (der Bund) kann Massnahmen zum Schutz der Familien unterstützen.

Was bedeutet es nun aber, dass der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie *unterstützen* kann? Unterstützen heisst in diesem Kontext, zwar nicht unbedingt ausschliesslich, aber wohl in erster Linie, die Gewährung von Finanzhilfen. Der Bund ist demnach befugt, an Massnahmen zum Schutz der Familie finanzielle Unterstützungsleistungen auszurichten. Die Formulierung dieser Bestimmung macht aber deutlich, dass nicht der Bund selber die Massnahmen an die Hand nimmt, sondern dass er sie eben nur unterstützt und dadurch die Massnahme fördert. Das heisst, dass eine Unterstützungsleistung des Bundes im Sinne von Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV Massnahmen Dritter voraussetzt. Dritte können Kantone oder Gemeinden, aber auch Private sein, die Massnahmen zum Schutz der Familie ergreifen. Es können Massnahmen sein, die bereits vorbestehen und nun in den Genuss von Unterstützungsleistungen durch den Bund kommen, die Massnahmen können aber auch erst durch die Unterstützungsleistungen des Bundes initiiert worden sein. In jedem Fall aber ist es so, dass der Bund nur unterstützend tätig werden kann.

Das BJ hat schon unter Ziff. 2 Bst. a ausgeführt, dass in einer Unterstützungs- oder Förderungskompetenz keine umfassende Gesetzgebungskompetenz enthalten ist. Der Bund kann, ja muss aber im Rahmen einer solchen Kompetenz, trotzdem gesetzgeberisch tätig werden[31]. Aufgrund des Legalitätsprinzips müssen Finanzhilfen des Bundes in einem Bundesgesetz vorgesehen sein[32]. Die Förderungskompetenz des Bundes umfasst also zumindest insoweit auch eine Gesetzgebungskompetenz, als die Modalitäten und allfällige Bedingungen der Ausrichtung von Finanzhilfen in einem Gesetz geregelt werden müssen. Das heisst, dass dem Bund in diesem begrenzten Rahmen auch die Möglichkeit eröffnet wird, auf einen Bereich Einfluss zu nehmen, der sonst nicht seiner Regelungskompetenz unterliegen würde. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Finanzhilfen des Bundes nur unter der Bedingung ausgerichtet werden, dass die Kantone im gleichen Bereich auch Subventionen ausrichten[33].

Die beiden parlamentarischen Initiativen verlangen die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien. Diese Zulagen sollen der zunehmenden Armut in kinderreichen Familien und in Familien mit kleinen Kindern entgegenwirken. Es stellt sich nun die Frage, ob die Einführung von Ergänzungsleistungen tatsächlich als Massnahme zum Schutz der Familie im Sinne vom Art. 116 Abs. 1 BV verstanden werden kann.

In der schriftlichen Begründung zur Parlamentarischen Initiative Meier-Schatz wird dargelegt, dass Einkommensarmut und die damit verbundene Unterversorgung in vielen Lebensbereichen die Handlungs- und

Entfaltungsmöglichkeit der betroffenen Familienmitglieder beschneidet. Es wird auch aufgelistet, mit welchen Risiken die materiellen Einschränkungen, von denen zahlreiche Familien betroffen sind, verbunden sind. Diese gehen von sozialer Isolation, gesundheitlichen Schäden, engen Wohnverhältnissen bis zur Erhöhung des Aggressionspotenzials und der sozialen Gefahren, schulischen Schwierigkeiten, Erfolgsdefiziten, Ausgrenzung und so weiter. Gemäss einer neueren, von der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) in Auftrag gegebenen Studie[34] sind die verlangten Ergänzungsleistungen nach dem Tessiner Modell tatsächlich geeignet, die Familienarmut massgeblich zu reduzieren und demzufolge die betroffenen Familien vor den geschilderten Auswirkungen zu bewahren. Die Einführung eines entsprechenden Systems zur Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene kann darum wohl als Massnahme zum Schutz der Familie im Sinne von Art. 116 Abs. 1 BV bezeichnet werden[35].

Daneben ist aber auch noch ein anderer Aspekt zu berücksichtigen. Der Schutz der Familie besteht im Interesse der ganzen Gesellschaft auch darin, um die Entstehung einer künftigen leistungsfähigen Generation besorgt zu sein. Dies setzt voraus, dass eine Familienpolitik verfolgt wird, welche die Gründung von Familien überhaupt sicherstellt und hiezu auch familienfördernde Instrumente zur Verfügung stellt[36]. Dazu gehören Massnahmen, die helfen, die erhöhten finanziellen Lasten von Familien mit Kindern wenigstens in einem gewissen Rahmen auf die gesamte Bevölkerung zu verteilen. Massnahmen gegen die Familienarmut, welche ermöglichen, dass junge Frauen und Männer die Entscheidung über eine Familiengründung frei von wirtschaftlichen Überlegungen treffen können, sind darum nicht nur gegenwartsbezogen, sondern auch zukunftsgerichtet als Massnahmen zum Schutz der Familie zu betrachten.

Ergänzungsleistungen für Familien können also als Massnahme zum Schutz der Familie im Sinne von Art. 116 Abs. 1 BV qualifiziert werden. Wie das BJ oben ausgeführt hat, steht dem Bund gestützt auf Art. 116 Abs. 1 BV eine Unterstützungskompetenz zu. Es wäre nun aber falsch, daraus direkt eine Kompetenz zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene abzuleiten. Gemäss den obigen Ausführungen setzt die Unterstützung des Bundes gestützt auf Art. 116 Abs. 1 BV Massnahmen Dritter voraus. Der Bund kann demnach selber nur Massnahmen Dritter unterstützen, die den Schutz der Familie zum Gegenstand haben. Er kann im Rahmen seiner Unterstützungskompetenz insoweit Einfluss auf die Kantone nehmen, als er denjenigen finanzielle Unterstützungen gewährt, die Ergänzungsleistungen (z. B. nach dem Tessiner Modell) einführen oder bereits eingeführt haben. Er hat aber nicht die Möglichkeit, die Kantone gestützt auf Art. 116 Abs. 1 BV zur Einführung solcher Leistungen zu verpflichten.

## 2. Art. 116 Abs. 2 und 4 BV

### 2.1 Bundeskompetenz

Die Bestimmungen lauten:

*«<sup>2</sup> Er [der Bund] kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.*

[..]

*<sup>4</sup> Der Bund kann den Beitritt zu einer Familienausgleichskasse und die Mutterschaftsversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären und seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen.»*

Abs. 2 erteilt dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der Familienzulagen. Ferner wird der Bund ermächtigt, eine eidgenössische Ausgleichskasse zu führen. Nach Abs. 4 ist der Bund ermächtigt, ein umfassendes oder partielles Versicherungsobligatorium für die Familienausgleichskassen einzuführen. Er erhält auch die Befugnis, bei den Familienzulagen finanzielle Leistungen des Bundes von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig zu machen[37].

## 2.2 Tragweite der Bundeskompetenz

Die Kompetenz des Bundes im Bereich der Familienzulagen ist nach den obigen Darlegungen umfassend[38]. Es stellt sich nun aber die Frage, ob die von den parlamentarischen Initiativen Fehr und Meier-Schatz verlangten Ergänzungsleistungen für Familien als Familienzulagen im Sinne von Art. 116 Abs. 2 und 4 BV verstanden werden dürfen.

Der Verfassungstext lässt die Höhe und damit auch die zu verfolgenden Ziele der Familienzulagen offen. Nach der Lehre können Familienzulagen sowohl demographische, oder wirtschaftspolitische, wie auch sozialpolitische (insbesondere fürsorgerische) Ziele anstreben[39]. Es wird auch die Meinung vertreten, dass die Familienzulagen sowohl sozialversicherungsrechtliche wie auch familienpolitische Komponenten enthalten[40]. Dies alles deutet darauf hin, dass der Gestaltung einer Familienzulagenregelung auf Bundesebene ein relativ grosser Spielraum offensteht.

Auf kantonaler Ebene sind die Familienzulagen in den meisten Fällen als Beiträge in einheitlicher Höhe pro Familie oder pro Kind ausgestaltet[41]. Es existieren aber auch verschiedene bedarfsabhängige Zulagenregelungen[42].

Das Tessiner Modell, welches die Parlamentarischen Initiativen Fehr und Meier-Schatz gesamtschweizerisch verwirklicht sehen möchten, regelt die Grundzulagen wie auch die Bedarfsleistungen in *einem* Gesetz über die Familienzulagen und beruft sich beim Erlass dieser Regelung auf die vom Bund nicht ausgeschöpfte Gesetzgebungskompetenz in Art. 34<sup>quinquies</sup> aBV (s. dazu I Ziff. 4).

Auch die parlamentarische Initiative Fankhauser[43] aus dem Jahre 1991 mit dem Titel «Leistungen für die Familie» verlangt neben Kinderzulagen in der Höhe von mindestens 200 Franken pro Kind Bedarfsleistungen für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter. Im Entwurf zu einem Bundesgesetz über Familienzulagen, dem diese Initiative zu Grunde liegt, wurde aber dieser zweite Punkt ausgeklammert[44]. Dies geschah jedoch nicht, weil man in der Ausrichtung von Bedarfsleistungen unter dem Titel Familienzulagen einen Systemverstoss sah, sondern weil man die Ergebnisse der damals vom Bundesrat geplanten Mutterschaftsversicherung abwarten wollte[45].

Der Begriff der Familienzulagen ist nach Ansicht des BJ nirgendwo abschliessend definiert. Der Wortlaut der Verfassung legt weder Höhe noch Zielsetzung der Familienzulagen einseitig fest, sondern lässt der Ausgestaltung relativ freien Raum. Das BJ erachtet es als zulässig, den Begriff der Familienzulagen in einem umfassenderen Sinn zu interpretieren, als dies beispielsweise im Bundesgesetz über Familienzulagen in der Landwirtschaft gemacht wurde<sup>[46]</sup> und auch in den meisten kantonalen Familienzulagengesetzgebungen der Fall ist. Eine Auslegung, die auch Bedarfsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell als Familienzulage im Sinn von Art. 116 Abs. 2 BV zulässt, berücksichtigt die Bedürfnisse der Familie, wie dies Art. 116 Abs. 1 BV vorschreibt, gemäss den Darlegungen weiter oben differenzierter als eine Lösung, die auf Zulagen ausgerichtet ist, welche nur einen bestimmten, für alle Familien gleich festgelegten Betrag zulassen.

Das BJ erachtet es somit als denkbar, gestützt auf Art. 116 Abs. 2 BV auch Bedarfsleistungen in einem Bundesgesetz über Familienzulagen zu regeln.

### 3. Andere Verfassungsbestimmungen

Die nachfolgend geprüften weiteren Bestimmungen der Bundesverfassung weisen alle einen mehr oder weniger direkten Bezug zur vorliegenden Problematik auf<sup>[47]</sup>.

#### 3.1 Art. 11 Abs. 1 BV: Schutz der Kinder und Jugendlichen

Die Bestimmung lautet:

*«<sup>1</sup> Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.»*

Der als Grundrecht ausgestaltete Art. 11 BV wurde erst in der Schlussphase der parlamentarischen Beratungen in den Grundrechtskatalog aufgenommen<sup>[48]</sup>. Nach der Lehre sind Gehalt und praktische Konsequenzen dieser Bestimmung noch relativ unklar<sup>[49]</sup>. Insbesondere ist fraglich, wie weit bezüglich der in Abs. 1 genannten Ansprüche eine direkte Justiziabilität besteht. Inhaltlich ist aber wohl unbestritten, dass der Anspruch auf Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ganz vorab eine ausreichende materielle Versorgung voraussetzt. Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien sind daher sicher eine geeignete Massnahme, um die Entwicklung von Kindern aus armutsgefährdeten Familien zu fördern (vgl. oben unter III Ziff. 1 zu Art. 116 Abs. 1 BV).

Die Grundrechtsverwirklichungspflicht gemäss Art. 35 Abs. 2 BV hält fest, dass jeder, der staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet ist, zu ihrer Verwirklichung beizutragen<sup>[50]</sup>. Die Grundrechte begründen jedoch keine neuen Kompetenzen. Bund und Kantone müssen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die Grundrechte respektieren, können aus ihnen aber keine Kompetenzen ableiten<sup>[51]</sup>.

Art. 11 BV begründet daher keine Kompetenz zugunsten des Bundes, die ihm ermöglichen würde, Bedarfsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell auf Bundesebene einzuführen.

### 3.2 Art. 12 BV: Recht auf Hilfe in Notlagen

Diese Bestimmung lautet:

*«Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.»*

Diese ebenfalls als Grundrecht ausgestaltete Bestimmung garantiert Personen in Notlagen die unabdingbaren Grundlagen eines menschenwürdigen Daseins<sup>[52]</sup>. Das Bundesgericht hat 1995 das Recht auf Existenzsicherung als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt<sup>[53]</sup>, im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung wurde das Recht in den Grundrechtskatalog aufgenommen. Das Bundesgericht geht in seiner bisherigen Rechtsprechung davon aus, dass der direkte grundrechtliche Anspruch sich auf das zu einem menschenwürdigen Überleben absolut Notwendige beschränke, während die Lehre eher weitergeht<sup>[54]</sup>.

Gleich wie bei Art. 11 BV gilt hier die Grundrechtsverwirklichungspflicht von Art. 35 Abs. 2 BV. Ebenso gilt aber, dass die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen durch die Grundrechte nicht tangiert wird. Auch aus Art. 12 BV kann der Bund keine neuen Kompetenzen ableiten.

Das Recht auf Hilfe in Notlagen nach Art. 12 BV ist daher nicht geeignet, für den Bund eine Regelungskompetenz im Bereich der Ergänzungsleistungen für Familien zu begründen.

### 3.3 Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV

Die Bestimmung ist Teil des als eigenes Kapitel ausgestalteten Art. 41 BV mit dem Titel Sozialziele.

Die Bestimmung lautet:

*«<sup>1</sup> Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:*

*[...]*

*c. Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden;»*

Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmung streben Bund und Kantone die in Art. 41 aufgelisteten Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten an. Abs. 1 Bst. c begründet demnach selber keine Kompetenz für den Bund, die ihm nicht aufgrund einer anderen Verfassungsnorm zusteht. In den Ausführungen der Botschaft zur revidierten Bundesverfassung werden die Sozialziele als Staatszielbestimmungen umschrieben, die keine neuen Bundeskompetenzen schaffen, sondern sich sowohl an den Bund

wie auch an die Kantone richten, wie dies ja auch aus dem Einleitungssatz von Abs. 1 zum Ausdruck kommt[55]. Sie enthalten aber ein Bekenntnis zu bestimmten, als grundlegend anerkannten sozialpolitischen Zielsetzungen[56] und müssen daher bei der Auslegung anderer Verfassungsnormen beachtet werden. So ist Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV ähnlich wie Art. 116 Abs. 1 Satz 1 BV ein programmatisches Element, das bei der Ausübung von Kompetenzen zu berücksichtigen ist.

Dies bedeutet, dass der Schutz und die Förderung von Familien in Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV im Sinne einer Zielsetzung zwar thematisiert wird, der Bund aber nicht gestützt auf diese Bestimmung eine Kompetenz für sich ableiten kann, um Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell auf Bundesebene einzuführen.

### **3.4 Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV**

Die Bestimmung lautet:

*«<sup>1</sup> Der Bund kann Vorschriften erlassen über:*

*a. Den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;»*

Der Wortlaut von Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV ist, mit Ausnahme der Anpassung an die sprachliche Gleichbehandlung, unverändert aus Art. 34<sup>ter</sup> aBV übernommen worden. Die Bestimmung gilt als generelle Kompetenz des Bundes zum Erlass von Schutzbestimmungen zugunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, unabhängig von der Tätigkeit, die sie ausüben und es gibt keinen Bereich, der von dieser Kompetenz nicht erfasst würde[57]. Es wäre daher an sich auch denkbar, dass eine bundesrechtliche Regelung über Bedarfsleistungen für Familien auf diese Bestimmung abgestützt würde, soweit es die Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Erwerbsleben betreffen würde. Im Bezug auf das angestrebte Tessiner Modell ist allerdings nur die Kleinkinderzulage, und auch die nur teilweise von einer Erwerbstätigkeit der Eltern abhängig. Die Ergänzungszulage wird nicht mit einer Berufstätigkeit der Eltern in Verbindung gebracht. Es wird wahrscheinlich gerade in den bedürftigen Einelternfamilien, die einen grossen Teil der Zielgruppe für die angestrebten Bedarfsleistungen ausmachen, oft so sein, dass die Bedürftigkeit mit der fehlenden Berufstätigkeit der alleinerziehenden Mutter oder des alleinerziehenden Vaters zusammenhängt.

Aus diesem Grund wäre Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV als alleinige Bestimmung zur Begründung einer Bundeskompetenz in der vorliegenden Frage nicht geeignet. Er kann aber zusätzlich zu einer umfassenderen Kompetenzbestimmung herangezogen werden.

### **3.5 Art. 115 BV: Unterstützung Bedürftiger**

Die Bestimmung lautet:

*«Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und die Zuständigkeiten.»*

In dieser Bestimmung wird die Zuständigkeit des Wohnsitzkantons im interkantonalen Verkehr festgelegt und dem Bund eine Kompetenz zum Erlass von Kollisionsnormen für die fürsorgepflichtigen Kantone erteilt. Dieselbe Kompetenz stand dem Bund schon gestützt auf Art. 48 aBV zu. Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG)[58] hat er von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht.

Rein von ihrem Wortlaut her liesse diese Bestimmung eine Auslegung zu, welche die Bundeskompetenzen im Bereich der Sozialhilfe gegenüber dem entsprechenden Art. 48 aBV erweitern würden: Zwar ist der Grundsatz, dass für die Unterstützung Bedürftiger der Wohnkanton zuständig ist, aus Art. 48 aBV übernommen worden. Relativiert wird aber diese Regelung durch den zweiten Satz der Bestimmung, der dem Bund die Möglichkeit gibt, Ausnahmen festzulegen und Zuständigkeiten zu regeln. Es wäre zumindest denkbar, dass der Bundesgesetzgeber die Bestimmung so auslegen könnte, dass er in bestimmten Bereichen, beispielsweise bei der Unterstützung von bedürftigen Familien, selber Grundsätze aufstellen würde und auch eine Bundessubvention vorsehen könnte.

Eine Prüfung der Materialien führt aber zu anderen Schlüssen:

Im Rahmen der Verfassungsreform wurde von einer Minderheit der SGK-N der Versuch unternommen, in Umsetzung einer parlamentarischen Initiative Goll[59] dem Bund eine weitergehende Kompetenz zum Erlass einer Grundsatzgesetzgebung im Sozialhilfebereich zu erteilen, um Ungerechtigkeiten aufgrund unterschiedlicher kantonaler Sozialhilferegulungen entgegenzuwirken. Dieser Minderheitsantrag wurde in der Nationalratsdebatte mit der Begründung abgelehnt, dass diese Neuerung über eine Nachführung hinausgehen würde[60]. Auch in der Ständeratsdebatte wurde die Bestimmung in der Weise interpretiert, dass es sich nur um eine Kompetenznorm bei interkantonalen Differenzen handeln könne[61]. Da diese Bestimmung erst 1998 von den Räten verabschiedet worden ist, muss den Materialien bei der Auslegung entscheidendes Gewicht beigemessen werden. Es muss zumindest derzeit angenommen werden, dass Art. 115 BV dem Bund im Bereich der Unterstützung Bedürftiger keine neuen Kompetenzen verschafft[62].

Art. 115 BV begründet daher für den Bund keine Rechtsetzungskompetenz, die den Erlass einer gesetzlichen Grundlage zur Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien im Sinne des Tessiner Modells rechtfertigen würde.

### **3.6 Art. 196 Ziff. 10 BV: Übergangsbestimmung zu Art. 112 BV (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung)**

Diese Bestimmung lautet:

*«Solange die eidgenössische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung den Existenzbedarf nicht deckt, richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus.»*

Die Bestimmung wurde bei der Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlagen zum Dreisäulenkonzept der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge lediglich als Übergangsbestimmung formuliert. In der Zwischenzeit haben sich aber die Ergänzungsleistungen als wirksames und unverzichtbares Instrument der gezielten Unterstützung in der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erwiesen, weshalb schon verschiedentlich Bestrebungen unternommen wurden, die Ergänzungsleistungen als Dauerinstrument in den Verfassungstext zu überführen<sup>[63]</sup>.

In ihrer jetzigen Ausgestaltung sind aber die Ergänzungsleistungen schon vom Wortlaut her klar an Versicherungsleistungen aus der AHV/IV geknüpft und nicht auf andere Bereiche ausdehnbar.

Die Verfassungsgrundlage für AHV/IV-Ergänzungsleistungen kann daher nicht als kompetenzbegründende Bestimmung für den Bund zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell herangezogen werden. Hingegen wäre denkbar, im Rahmen einer Verfassungsänderung das Instrument der Ergänzungsleistungen auch für Familien im Sinne des Tessiner Modells anwendbar zu erklären.

#### 4. Ergebnisse

Das BJ kommt gestützt auf seine Ausführungen zu folgenden Ergebnissen:

4.1. Der Bund hat gestützt auf Art. 116 Abs. 1 BV eine Förderungs- und Unterstützungskompetenz für Massnahmen zum Schutz der Familie. Es ist vertretbar, Ergänzungszulagen für Familien nach dem Tessiner Modell als Massnahme zum Schutz der Familie zu bezeichnen. Die Unterstützungskompetenz des Bundes setzt aber Massnahmen Dritter voraus. Es ist darum nicht möglich, dass der Bund allein gestützt auf diese Kompetenz eine bundesweit verbindliche Zulagenordnung erlässt.

4.2. Der Bund hat gestützt auf Art. 116 Abs. 2 und 4 BV eine umfassende Regelungskompetenz im Bereich der Familienzulagen. Der Begriff der Familienzulagen ist nirgendwo abschliessend definiert. Die bislang in den meisten Familienzulagengesetzen verwendete Interpretation von fixen Beträgen pro Kind oder pro Haushaltung ist nicht zwingend. Es ist denkbar, den Begriff der Familienzulagen unter Bezugnahme von Art. 116 Abs. 1 BV, d. h. unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Familie in einem weiteren Sinn zu interpretieren und auch Bedarfsleistungen für Familien im Sinne des Tessiner Modells als Familienzulagen im Sinne von Art. 116 Abs. 2 und 4 BV zu regeln.

4.3. Es wäre möglich, Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV zusätzlich zu Art. 116 Abs. 1 BV oder zusätzlich zu Art. 116 Abs. 2 und 4 BV her anzuziehen, soweit die Bedarfsleistungen für Familien an erwerbstätige Eltern ausgerichtet würden.

4.4. Das BJ ist der Meinung, dass es keine weiteren Verfassungsgrundlagen gibt, die dem Bund die Kompetenz erteilen, eine Regelung über Bedarfsleistungen für Familien zu erlassen.

## IV. Rahmengesetz oder umfassendes Gesetz

Es stellt sich nun die Frage, in welchem Umfang der Bund seine sich aus Art. 116 Abs. 1, 2 und 4 sowie Art. 110 Abs. 1 BV ergebenden Kompetenzen wahrnehmen soll oder darf. In der Anfrage möchte das BSV wissen, ob der Bund seine allfälligen Kompetenzen in einem Rahmengesetz oder in einem umfassenden Gesetz wahrnehmen soll.

### 1. Grundsätzliches zum Begriff der Rahmengesetzgebung

Der Begriff der Rahmengesetzgebung wird, wie auch die Begriffe Oberaufsicht und Grundsatzgesetzgebung zwar häufig verwendet, um eine beschränkte Bundeskompetenz auszudrücken, findet sich aber im schweizerischen Verfassungsrecht nicht<sup>[64]</sup>. In der Literatur werden mehrheitlich die Begriffe Oberaufsicht und Grundsatzgesetzgebung<sup>[65]</sup> gleichgesetzt, der Begriff der Rahmengesetzgebung wird zum Teil ebenfalls gleichbedeutend verwendet, zum Teil gar nicht erwähnt. Nur wenige differenzieren zwischen den einzelnen Begriffen. So enthält ein Grundsatzgesetz nach Jean-François Aubert keine Detailregelung, in bescheidenem Umfang aber gegebenenfalls auch unmittelbar anwendbare Normen<sup>[66]</sup>. Nach Yvo Hangartner sind demgegenüber in Grundsatzgesetzen nur die Kantone als Normadressaten zulässig<sup>[67]</sup>. Rahmengesetze dürfen nach diesen beiden Autoren sowohl die detaillierte Regelung von Teilbereichen als auch unmittelbar anwendbare Bestimmungen enthalten. Der Bundesrat unterscheidet nicht zwischen den auf der Oberaufsicht des Bundes beruhenden Gesetzgebungskompetenzen sowie den Rahmen- und Grundsatzgesetzgebungskompetenzen<sup>[68]</sup>. Auch im Parlament werden die Begriffe untechnisch und in sehr allgemeiner Weise verwendet, wenn von einer beschränkten Bundeskompetenz die Rede ist<sup>[69]</sup>.

Im Rahmen der Verfassungsreform wurde darauf verzichtet, zwischen dem Begriff des Rahmengesetzes als Gesetz mit unmittelbar anwendbaren Normen, und des Grundsatzgesetzes als Gesetz, das sich ausschliesslich an die Kantone richtet, zu unterscheiden.

Bei beschränkten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes ist daher immer einzelfallweise zu entscheiden, welche Lösung dem Umfang der verfassungsmässigen Kompetenz am besten entspricht und dabei die Anliegen des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips des Vollzugsföderalismus, von welchen unter Ziff. II die Rede ist, hinreichend berücksichtigt.

## **2. Welche Möglichkeiten ergeben sich für den Bund gestützt auf seine Unterstützungskompetenz in Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV?**

Wie das BJ unter Ziff. III 1 bereits ausgeführt hat, hat der Bund gestützt auf diese Bestimmung nur eine Unterstützungskompetenz, das heisst eine beschränkte Gesetzgebungskompetenz. Eine Bundesgesetzgebung müsste sich daher darauf beschränken, festzulegen, auf welche Weise und in welchem Umfang Unterstützungsleistungen an Massnahmen Dritter im Bereich der Bedarfsleistungen für Familien erbracht werden sollen. Der Bund kann demnach gestützt auf diese Kompetenz keine umfassende Gesetzgebung über Bedarfsleistungen an Familien nach dem Tessiner Modell erlassen. Er kann zwar im Rahmen seiner Unterstützungskompetenz die kantonale Gesetzgebung in diesem Bereich beeinflussen, aber er darf keine Regelungen erlassen, die die kantonalen Kompetenzen aushöhlen.

## **3. Welche Möglichkeiten ergeben sich für den Bund gestützt auf seine Kompetenz in Art. 116 Abs. 2 und 4 BV?**

Der Bund hat gemäss den vorangehenden Ausführungen gestützt auf Art. 116 Abs. 2 und 4 BV die Möglichkeit, gesetzliche Grundlagen über Bedarfsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell zu schaffen. Wie das BJ bereits weiter

oben dargelegt hat, sind die Gesetzgebungskompetenzen in diesem Bereich umfassend. Der Bund kann insbesondere:

1. Vorschriften über Familienzulagen erlassen;
2. eine eidgenössische Ausgleichskasse führen;
3. den Beitritt zu einer Familienausgleichskasse für allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären;
4. seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen.

Es steht dem Bund frei zu entscheiden, in welchem Umfang er seine Regelungskompetenzen wahrnimmt. Aufgrund der Verfassungskompetenzen hätte der Bund die Möglichkeit, eine umfassende Bundesgesetzgebung zu erlassen. Er hat dabei allerdings auch hier das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip des Vollzugsföderalismus zu beachten. Es wird darum in erster Linie eine rechtspolitische Entscheidung sein müssen, in welcher Weise der

Bund den Auftrag der beiden parlamentarischen Initiativen umsetzen will. Davon wird es auch abhängen, welcher der vom BSV in technischer Hinsicht skizzierten Lösungen der Vorzug gegeben werden soll.

[1] Legge sugli assegni di famiglia del 11 giugno 1996 (hiernach: legge, Raccolta delle Leggi [RL] 6.4.1.1.).

[2] «Assegno integrativo» (Art. 24-30 legge).

[3] SR 831.10. Das Minimaleinkommen berechnet sich nach Art. 3b ELG.

[4] Dieser beträgt zur Zeit mindestens 8050 Franken und höchstens 8850 Franken pro Jahr für die ersten beiden Kinder und reduziert sich für die nächsten beiden um einen Drittel; für jedes weitere Kind wird ein Drittel des Vollbetrags angerechnet.

[5] Dies betrifft insbesondere die Art. 3-3d ELG.

[6] «Assegno di prima infanzia» (Art. 31-36 legge).

[7] Dieses berechnet sich nach Art. 3b ELG.

[8] Diese beträgt gemäss Verordnung 01 vom 18. September 2000 über Anpassungen an die Lohn und Preisentwicklung bei der AHV/IV (SR 831.109) zur Zeit 1030 Franken.

[9] SR 831.10.

[10] BS 1 3.

[11] Messaggio relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia, n. 4198 del Consiglio di Stato, S. 2; Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze, n. 4198 R1, S. 5.

[12] Auf Bundesebene ist die Unterscheidung zwischen dem Begriff der Kompetenz einerseits und Aufgabe andererseits von geringer juristischer Tragweite. Anders liegen die Dinge auf kantonaler Ebene: die Kantone sind grundsätzlich zuständig, eine Aufgabe zu erfüllen, die nicht dem Bund übertragen ist, aber sie sind nicht unbedingt verpflichtet, tätig zu werden; grundsätzlich bestimmen sie, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen (Art. 43 BV). Eingeschränkt sind sie dabei allerdings durch die Grundrechte und durch andere verfassungsmässige Rechte sowie durch bestimmte Bundesaufträge (wie beispielsweise im Bereich des Grundschulunterrichts von Art. 62 Abs. 2 BV); zum Ganzen s. namentlich *René Rhinow*, Die Bundesverfassung 2000, Basel, 2000, S. 74.

[13] Dazu insbesondere in der Botschaft zur Verfassungsreform BBl 1997 I 129-131.

[14] Andere Kompetenzen des Bundes haben aufgrund der unterschiedlichen Natur der Aufgaben ihre Grundlage anderswo in der Verfassung. So gestalten die Art. 126-135 BV die Finanzordnung und geben dem Bund Steuerkompetenzen. Diese begründen genaugenommen keine Aufgaben, verschaffen aber die Mittel, die es dem Bund erlauben, seine Aufgaben zu erfüllen. Andere Bundeskompetenzen entspringen direkt der Existenz des Bundesstaates und haben ihre Grundlage in diesem Sachzusammenhang; dies ist zum Beispiel bei der Bundeskompetenz im Bereich des Organisationsrechts der Bundesbehörden oder der Arbeitsverhältnisse des Bundespersonals der Fall; in formeller Hinsicht stützen sich die entsprechenden Gesetze auf Art. 173 Abs. 2 BV. Die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Einbürgerung (Art. 38 BV) und der politischen Rechte (Art. 39 und 40 BV) wurden wegen ihrem Konnex zu bestimmten Grundrechten in den 2. Titel der neuen Bundesverfassung transferiert (s. dazu Rhinow, a.a.O., S. 238).

- [15] *Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier*, Droit constitutionnel suisse I, Berne, 2000, Ziff. 964-974, S. 332 ff; *Blaise Knapp*, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in: Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg-Paul Müller (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich, 2001, § 29, Rz. 14 ff.
- [16] Dazu Knapp, a.a.O., Rz. 19-27.
- [17] Dazu Knapp, a.a.O., Rz. 18.
- [18] Dazu Knapp, a.a.O., Rz. 16.
- [19] Dazu Botschaft zur Verfassungsreform, BBl 1997 I 228; Rhinow, a.a.O., S. 79-81.
- [20] Dazu Rhinow, a.a.O., S. 85.
- [21] Dazu *Paul Richli*, Staatsaufgaben-Grundlagen, in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich, 2001, § 54 Rz. 37 und 38 mit Referenzen; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse I, Berne, 2000, Rz. 975, S. 336.
- [22] Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG, SR 836.1).
- [23] Art. 43 ff. des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG, BS 1 489); Art. 52 ff. der Angestelltenordnung (AngO, AS 1959 1181); Art. 31 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1); Art. 51 der Rahmenpersonalverordnung (BPV, SR 172.220.111.3); Art. 10 der Rahmenverordnung vom 20. Dezember 2000 zum Bundespersonalgesetz (Rahmenverordnung BPG, SR 172.220.11).
- [24] *P. Mahon*, Kommentar zu Art. 34<sup>quinquies</sup> BV, Rz. 31.
- [25] Z. B. Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 78 Abs. 2 BV.
- [26] Dazu die Ausführungen zu Art. 116 Abs. 1 BV im Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 25. Oktober 2001 zuhanden der Subkommission «Familienpolitik» der SGK-N zur Parlamentarischen Initiative. Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze (Fehr Jacqueline), VPB 66.1.
- [27] Protokoll vom 9. Juli 1997 der Subkommission 3 des Ständerates zu Art. 107 des Vorentwurfs, Votum des Vertreters der Bundesverwaltung: «[...] Im zweiten Satz wird eine Zuständigkeit des Bundes begründet, eine Förderungs- und Unterstützungskompetenz. [...]».
- [28] Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Verfassungsreform, 1996 (zu beziehen beim Bundesamt für Bauten und Logistik [BBL], Vertrieb Publikationen, 3003 Bern), S. 170/171.
- [29] Protokoll vom 9. Juli 1997 der Subkommission 3 des Ständerates zur Verfassungsreform, Votum von Herrn Ständerat Rhinow: «Ich halte fest, dass der zweite Satz von Abs. 1 nicht mehr zum engen Begriff der Nachführung gehört, wie Herr Bundesrat Koller ihn uns zuweilen darzustellen pflegt. Aber ich stelle keinen anderen Antrag».
- [30] Botschaft zur Verfassungsreform, BBl 1997 I 330; *Hans Peter Tschudi*, Die neue Bundesverfassung als Grundlage des Sozialversicherungsrechts, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS) 45 2001, S. 71.
- [31] Dazu Knapp, a.a.O., Rz. 21-27.
- [32] Art. 164 Abs. 1 Bst. e BV.
- [33] Dies ist in allgemeiner Weise in Art. 8 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1) vorgesehen.

- [34] Modelle des Ausgleichs von Familienlasten, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Bern, 2000.
- [35] Schon bei der Einführung von Art. 34<sup>quinquies</sup> aBV, der von Anbeginn als Grundlage für die Familienpolitik des Bundes bezeichnet wurde, war die Linderung von wirtschaftlicher Not eines der Hauptmotive für die Familienschutzbestimmung, s. dazu Mahon, a.a.O., Rz. 3 ff.
- [36] Tschudi, a.a.O., S. 72.
- [37] Botschaft zur Verfassungsreform, BBl 1997 I 330.
- [38] Mahon, a.a.O., Rz. 54 ff.
- [39] Mahon, a.a.O., Rz. 57.
- [40] *Greber Pierre-Yves*, Droit suisse de la sécurité sociale, Lausanne, 1982, S. 506.
- [41] Dazu die Zusammenstellung über Arten und Ansätze der Familienzulagen des Bundesamtes für Sozialversicherung, Zentralstelle für Familienfragen, Stand 1. Januar 2001.
- [42] Dazu die Übersicht über Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen des Bundesamtes für Sozialversicherung, Zentralstelle für Familienfragen, Stand 1. Januar 1999.
- [43] Parlamentarische Initiative 91.411.
- [44] BBl 2000 4785.
- [45] Die Vorlage des Bundesrates zur Mutterschaftsversicherung sah dann aber keine Bedarfsleistungen vor.
- [46] Dort sind fixe Zulagen pro Kind und pro Haushalt festgelegt.
- [47] Es ist dem BJ bewusst, dass auch noch andere Bestimmungen Bezugspunkte aufweisen, so z. B. Art. 8 Abs. 3, Art. 41 Abs. 1 Bst. f und g BV; es beschränkt sich hier auf die wichtigsten.
- [48] AB 1998 N 489 zur Verfassungsreform; AB 1998 S 225 zur Verfassungsreform.
- [49] *René Rhinow*, Die Bundesverfassung 2000 Basel, 2000, S. 108 ff., *Ulrich Meyer-Blaser / Thomas Gächter*, Der Sozialstaatsgedanke, in: *Thürer/Aubert/Müller*, Verfassungsrecht der Schweiz Zürich, 2001, § 34 Rz. 40 ff.
- [50] Botschaft zur Verfassungsrevision, BBl 1997 I 193.
- [51] Botschaft zur Verfassungsrevision, BBl 1997 I 136 f.; *Pascal Mahon*, Droits sociaux et réforme de la constitution in: *De la constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Basel/Frankfurt, 1996, S. 401 f. Ziff. 21;
- [52] *J.P. Müller*: Grundrechte in der Schweiz, Bern, 1999, S. 166.
- [53] BGE 121 I 367 ff.
- [54] Müller, a.a.O., S. 173 ff.
- [55] Botschaft zur Verfassungsreform, BBl 1997 I 200; s. auch Gutachten des BJ vom 25. Oktober 2001, a.a.O., Ziff. 2 Ausführungen zu Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV; *Pascal Mahon*, Droits sociaux et réforme de la constitution in: *De la constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Basel/Frankfurt, 1996, S. 401 f. Ziff. 21; *Ulrich Meyer-Blaser / Thomas Gächter*, a.a.O., § 34 Rz. 21 ff.
- [56] Botschaft zur Verfassungsreform, BBl 1997 I 201.
- [57] *G. Aubert*, Kommentar zur BV, Art. 34<sup>ter</sup> Abs. 1 Bst. a-c, Rz. 13.
- [58] SR 851.1.
- [59] Parlamentarische Initiative 92.426.
- [60] Vgl. AB 1998 N 335 ff. zur Verfassungsreform Art. 106 (entspricht heute Art. 115).

- [61] Vgl. AB 1998 S 95 zur Verfassungsreform Art. 106 (entspricht heute Art. 115).
- [62] Auch Auer/Malinverni/Hottelier Band I, a.a.O. Rz. 1059; Rhinow, a.a.O., S. 337 und 350 f., *Erwin Murer*, Wohnen, Arbeit, Soziale Sicherheit und Gesundheit, in: Thürer/Aubert/Müller, a.a.O., § 62, Rz. 17.
- [63] Parlamentarische Initiative Egerszegi-Obrist 00.465 vom 15. Dezember 2000; Postulat SGK-NR 96.094; Motion Hänsenberger 90.714.
- [64] Dazu insbesondere *Dieter Biedermann*, Oberaufsicht, Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung: kongruente oder differierende Begriffe für eine beschränkte Rechtsetzungskompetenz des Bundes?, in: *Gesetzgebung heute (LeGes)* 1995/3, S. 43 ff.; *BBl* 1995 IV 1300 ff.
- [65] Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Riccardo Jagmetti*, Kommentar BV zu Art. 22<sup>quater</sup> und 24 BV, und *Martin Lendi*, Recht und Politik in der Raumplanung, in: Schriftenreihe zur Orts-, Regional- & Landesplanung (DISP) Nr. 31, Zürich, 1984.
- [66] *Jean-François Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse (Supplément)* Neuenburg 1967/1982, N. 689; *Jean-François Aubert / Riccardo Jagmetti*, Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfs vom 14. Oktober 1970 für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, in: *Wirtschaft und Recht* 1971, S. 147 ff.
- [67] *Yvo Hangartner*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern 1974, S. 177 ff.; *derselbe*, Bundesstaat im Wandel, in: *Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR]* 97 I 1978, S. 379 ff., und *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts I*, Zürich 1980, S. 71.
- [68] Biedermann, a.a.O., S. 54-58.
- [69] Biedermann, a.a.O., S. 58-61.
-

## **JAAC 66.23 - Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 11. Dezember 2001**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2002
Année	
Anno	
Band	66
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 507

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.