

JAAC 60.1

Bundesamt für Justiz, 29. März 1995

Exigence d'une base légale dans le domaine de l'administration de promotion. Administration auxiliaire, activités administratives annexes et «simple intervention administrative».

L'institution, par la Confédération, d'une crèche en faveur de son personnel peut être considérée comme un acte relevant de l'administration auxiliaire.

Erfordernis der gesetzlichen Grundlage im Bereich der Leistungsverwaltung. Bedarfsverwaltung, administrative Hilfstätigkeit und «schlichtes Verwaltungshandeln».

Die Schaffung einer Kinderkrippe durch den Bund zugunsten seines Personals kann als Bedarfsverwaltung gelten.

Esigenza di una base legale nel settore dell'amministrazione di promovimento. Amministrazione ausiliare, attività amministrative annesse e «semplice intervento amministrativo».

L'istituzione, da parte della Confederazione, di un asilo nido a favore del personale può essere considerata atto in ordine all'amministrazione ausiliare.

1. Ausgangslage

Der Bund erwägt, seinen Angestellten oder zumindest einem Teil davon die Möglichkeit zu bieten, ihre Kinder in eine Krippe geben zu können. Zur Diskussion steht, gemeinsam mit der Verwaltung der Stadt Bern und einer dritten Partnerin (allenfalls SBB) eine Krippe zu betreiben. Zur Realisierung des Projektes soll allenfalls ein Verein gegründet werden, dem der Bund beitreten würde und als Vereinsmitglied regelmässige Beiträge im Umfang des Leistungsbezuges (das heisst entsprechend der Anzahl der Kinder von Beschäftigten des Bundes in der Krippe) zu leisten hätte.

Als weitere Möglichkeit wird in Betracht gezogen, dass der Bund die Krippe entweder selbst betreibt oder den Betrieb Dritten, zum Beispiel einem Verein überlässt. Zu diesem Zweck wären allenfalls in bestehenden oder geplanten Bundesbauten Räumlichkeiten für die Krippe vorzusehen.

2. Gesetzmässigkeitsprinzip

Im Jahr 1977 hat das Bundesgericht im Urteil *Wäffler* (BGE 103 Ia 369 ff.) den Geltungsbereich und den Gehalt des Gesetzmässigkeitsprinzips neu umschrieben. Es erweiterte den Geltungsbereich, indem es das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage grundsätzlich, nebst dem Bereich der Eingriffsverwaltung, auch für die leistungsgewährende Verwaltung als unabdingbar bezeichnete. Gleichzeitig hielt es aber fest, dass dieses Prinzip nicht notwendigerweise in allen Bereichen mit gleicher Strenge zu handhaben sei. Eine Reihe von schwierigen Fragen blieben aber trotz dieses Entscheides unbeantwortet, nämlich beispielsweise^[1]:

- Auf welche Normstufe gehört die massgebende generell-abstrakte Vorschrift?
- Wie bestimmt und detailliert muss sie sein?
- Gibt es sachgerechte Ausnahmen?

Was die «sachgerechten Ausnahmen» anbelangt, können als Beispiele dafür die Bedarfsverwaltung beziehungsweise die administrativen Hilfstätigkeiten angefügt werden. Darunter ist die Beschaffung jener notwendigen Mittel zu verstehen, die die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.^[2] Eine gesetzliche Grundlage ist hierfür nicht erforderlich.^[3]

3. Bereits bestehende vergleichbare Leistungen des Bundes und ihre gesetzliche Grundlage

Da es, wie oben festgehalten, keine «generellen Regeln» über die Art der Ausgestaltung gesetzlicher Grundlagen in der Leistungsverwaltung gibt, gilt es anhand konkreter vergleichbarer Fälle wo möglich Parallelen zu ziehen und eine allfällige Praxis der Bundesbehörden aufzuzeigen.

3.1. Ferienverein PTT-Personal

In einem Gutachten vom 24. Februar 1988 nahm das Bundesamt für Justiz (BJ) unter anderem dazu Stellung, ob es Rechtsgrundlagen gebe, aus denen hervorgehe, dass die Veranstaltung von Reisen und Ferienaufhalten Bestandteil der Personalfürsorge sei und ob man die Leistungen der PTT-Betriebe an den Ferienverein auf die allgemeine Geschäftsführungskompetenz nach Art. 16^{ter} PTT-OG[4] abstützen könne.

Das BJ kam damals zum Schluss, im Beamtenrecht des Bundes lasse sich keine Fürsorgepflicht finden, welche den Bund verpflichten würde, Reisen oder Ferienaufhalte für sein Personal zu organisieren. Auch aus der allgemeinen Geschäftsführungskompetenz der Generaldirektion der PTT-Betriebe könne keine solche Kompetenz hergeleitet werden, *da diese nur organisationsrechtliche, keine materiellrechtliche Tragweite habe.*

3.2. Erfrischungsräume und Personalrestaurants für Bundespersonal

Gestützt auf das Beamtengesetz (ohne Nennung bestimmter Artikel) sowie auf die Art. 23 und 39 des BG vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (ersetzt durch das Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 [VwOG], SR 172.010)[5] hat der Bundesrat den *Verpflegungsstätten-Beschluss vom 12. Mai 1976* erlassen. Dieser Beschluss regelt das Genehmigungsverfahren für Verpflegungsstätten in der allgemeinen Bundesverwaltung und bestimmt die Betriebsgrundsätze.

In Art. 6 Abs. 2 und 3 wird die Kostenverteilung für Erfrischungsräume beziehungsweise Personalrestaurants geregelt:

«Der Bund stellt für Erfrischungsräume/Personalrestaurants die Räumlichkeiten zur Verfügung. Er übernimmt die Kosten für die Einrichtung, deren Unterhalt und Ersatz, sowie für Installationen, Energie, Wasser und Reinigung der Gästeräume. Alle übrigen Kosten sind aus dem Betrieb zu erwirtschaften. Ausnahmen bewilligt das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement.»

Abgestützt auf die erwähnten gesetzlichen Grundlagen unterstützt der Bund somit die Kantinen zwar nicht direkt durch Subventionierung der Mahlzeiten; damit die Mahlzeiten aber zu diesem günstigen Preis abgegeben werden können, stellt er zu seinen Lasten die gesamte notwendige Infrastruktur zur Verfügung. Die Betreiber der Personalrestaurants (zum Beispiel der Schweizerische Volksdienst) haben dem Bund weder Miete für die Räumlichkeiten noch andere Nebenkosten zu entgelten. Zu den

erwähnten Ausnahmen gehören insbesondere Personalrestaurants oder Erfrischungsräume für Personal von PTT, SBB oder EMD, das Schichtarbeit leistet. In diesem Bereich erbringt der Bund noch zusätzliche Leistungen.

3.3. Parkplätze in der Bundesverwaltung

Gestützt auf Art. 4 VwOG^[6] wurde am 1. September 1992 eine Verordnung des Bundesrates über die Zuteilung von Parkplätzen in der Bundesverwaltung in Kraft gesetzt.

Darin wird unter Art. 2 Abs. 2 folgendes festgehalten:

«Die Bundesverwaltung ist bestrebt, ihren Bediensteten, die auf die regelmässige Benützung eines Motorfahrzeuges angewiesen sind, möglichst in der Nähe der Betriebs- und Verwaltungsgebäude die erforderlichen Parkplätze zur Verfügung zu stellen.»

In einem weiteren Artikel werden die Kriterien für die unentgeltliche und die entgeltliche Zuteilung von Parkplätzen geregelt. Für Bedienstete der Bundesverwaltung wurde das Entgelt auf Fr. 30.- pro Monat für ungedeckte und auf Fr. 60.- pro Monat für gedeckte Parkplätze festgelegt. Diese Beträge liegen offensichtlich unter marktüblichen Parkplatzmieten und vermögen die Leistungen des Bundes sicher nicht kostendeckend zu entgelten. Bei Vermietung an Drittpersonen (an letzter Stelle der Prioritätenordnung) behält die Verordnung allerdings eine marktübliche Festsetzung im Einzelfall vor. Gleich wie bei den Bundeskantinen kann in diesem Fall nach Ansicht des BJ von einer «indirekten Subventionierung» gesprochen werden. Indem der Bund seinem Personal Parkplätze unentgeltlich beziehungsweise entgeltlich, aber unter dem Marktwert, zur Verfügung stellt, ist seine Leistung höher als das Entgelt, das er dafür erhält.

3.4. Sparkasse des Bundespersonals

Nach Art. 47 der Finanzhaushaltverordnung vom 11. Juni 1990 (FHV, SR 611.01) führt die Finanzverwaltung eine Sparkasse für das Personal der allgemeinen Bundesverwaltung sowie weitere dem Bund angeschlossene Personengruppen. Als formell-gesetzliche Grundlage dient Art. 35 Abs. 1, 2 und 3 des BG vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0)^[7] über die Aufgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Diese hat, gestützt auf die FHV, ein Reglement für die Sparkasse erlassen. Darin wird als Zweck der Sparkasse die Förderung der Spartätigkeit und die Ermöglichung einer vorteilhaften Anlage der Ersparnisse aufgeführt. Obwohl die Verzinsung der Spargelder als Aufwand in der Staatsrechnung erscheint, handelt es sich dabei nach Auskunft der Finanzverwaltung jedoch nicht um eine Subventionierung. Mit dem vom Personal hinterlegten Geld tätigt der Bund Investitionen. Stünde ihm dieses Geld nicht zur Verfügung, müsste er es sich auf dem Kapital- oder dem Geldmarkt beschaffen, was ihn teurer zu stehen käme, als die Verzinsung an das Personal. Auch wenn der Bund fünf Angestellte für die anfallenden administrativen Arbeiten beschäftige, sei sein finanzieller Vorteil immer noch grösser, als wenn er sich «fremde» Gelder beschaffen müsste.

Somit profitiert der Bund einerseits von den Einlagen der Bediensteten; diese ziehen andererseits ihren Nutzen aus den vorteilhaften Zinsbedingungen.

3.5. Betriebliche Vergünstigungen in der Bundesverwaltung

Am 23. September 1993 reichte Nationalrat Steinemann eine Interpellation betreffend «Privilegien beim Bund» ein. Er stellte fest, es existiere keine Transparenz und fragte, ob der Bundesrat bereit sei, Parlament und Öffentlichkeit darüber vollständig zu informieren. Als Privilegien aufgezählt wurden beispielsweise:

- Vergütung von Sprachunterricht;
- Autofahrunterricht auf Kosten der Verwaltung;
- Telefonanschlüsse zu Hause, wofür die Abonnementsgebühr von der Verwaltung übernommen wird;
- Kostenloses Fliegen für Beamte und Magistraten sowie deren Angehörige auch zu privaten Zwecken auf dem ganzen Netz der Swissair, private Benutzung bundeseigener Flugzeuge.

In der Antwort des Bundesrates wird Art. 19 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG, SR 172.221.10)^[8] betreffend Fahrbegünstigungen als gesetzliche Grundlage für die «Privilegien beim Bund» genannt. Die Bezeichnung «Fahrbegünstigung» deutet auf den Ursprung im Eisenbahnwesen des Bundes hin. Durch die stete Ausweitung der Bundesaufgaben seien seither vermehrt Möglichkeiten für solche Begünstigungen entstanden. So habe sich dieser Begriff in den Beamtenordnungen des Bundes in das heute geläufigere «Betriebliche Vergünstigungen» gewandelt.

3.6. Wohnraumbeschaffung für Bundespersonal

Der Bund stellt in diesem Zusammenhang beispielsweise für autonome Genossenschaften Land im Baurecht zur Verfügung, damit dem Bundespersonal preisgünstige Wohnungen angeboten werden können. Nach Auskunft des Liegenschaftsdienstes der Finanzverwaltung wurde bis anhin offenbar als gesetzliche Grundlage der BB vom 7. Oktober 1947 über Wohnungsfürsorge für Bundespersonal (SR 172.223.1) herangezogen.^[9] Dieser Bundesbeschluss sei im Rahmen der Sanierungsmassnahmen aufgehoben worden. Im Moment sei eine Arbeitsgruppe daran, eine neue gesetzliche Grundlage zu erarbeiten. Der Bundesbeschluss aus dem Jahr 1947 wurde in Art. 4 als nicht allgemein verbindlich bezeichnet.

3.7. Art der vom Bund erbrachten Leistung

Wie den erwähnten Beispielen zu entnehmen ist, leistet der Bund entweder direkte Zahlungen, wie zum Beispiel beim Ferienverein, oder er erbringt Sachleistungen, indem er beispielsweise bei den Personalrestaurants die Infrastruktur zur Verfügung stellt. Es gilt klar festzuhalten, dass an die

rechtlichen Grundlagen nicht unterschiedliche Anforderungen gestellt werden dürfen, je nachdem ob der Bund Geld- oder Sachleistungen erbringt, mit anderen Worten:

Für die Anforderungen an die Rechtsgrundlagen ist es unerheblich, ob der Bund direkte Zahlungen leistet oder ob er Sachleistungen erbringt (wie zum Beispiel unentgeltliches zur Verfügung Stellen von Räumlichkeiten). Es kann nicht angehen, dass bei Sachleistungen weniger strenge Massstäbe angesetzt würden, nur weil diese nicht direkt als Ausgaben in der Staatsrechnung ausgewiesen sind.

3.8. Schlussfolgerungen

3.8.1. Gibt es Parallelen zwischen dem Anbieten von Kinderkrippenplätzen und den anderen erwähnten Leistungen des Bundes?

Es mag eigenartig erscheinen, einen Vergleich zwischen Kinderkrippen auf der einen Seite und Parkplätzen, Personalrestaurants und betrieblichen Vergünstigungen auf der anderen Seite vorzunehmen. Betrachtet man diese Leistungen, ergeben sich aber nach Ansicht des BJ durchaus gewisse Parallelen. Die Leistungen zielen darauf hin, dem Personal eine gewisse Infrastruktur zur Verfügung zu stellen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Sie stehen in engem Zusammenhang mit der Erbringung der Arbeitsleistung, das heisst sie dienen dazu, dass die Verwaltung beziehungsweise die einzelnen Bediensteten ihre Arbeit zweckmässig und gut erfüllen können. Demgegenüber betrifft beispielsweise die Leistung, die der Ferienverein anbietet oder die Unterstützung von Wohnraumprojekten für Personal (sofern es sich nicht um Dienstwohnungen handelt), nicht mehr den Arbeitsbereich, sondern vielmehr die Freizeitgestaltung beziehungsweise den Privatbereich der Bediensteten.

3.8.2. Prüfung der gesetzlichen Grundlagen

Der Bund ist weder zur Unterstützung von Personalrestaurants noch zum Bereitstellen von Parkplätzen formell-gesetzlich ausdrücklich verpflichtet oder ermächtigt. Er stützt sich dabei auf allgemeine formell-gesetzliche Normen aus dem Bereich der Verwaltungsorganisation, welche eine zweckmässige und leistungsfähige Verwaltung verlangen. Betreffend die Regelung über die Personalrestaurants ist darauf hinzuweisen, dass die im Ingress erwähnte gesetzliche Grundlage (BG über die Organisation der Bundesverwaltung, abgelöst durch das VwOG vom 19. September 1978) veraltet ist; offenbar soll in absehbarer Zeit eine Revision der Regelung in Angriff genommen werden. Die Verordnung über die Zuteilung von Parkplätzen in der Bundesverwaltung ist demgegenüber neueren Datums (20. Mai 1992) und stützt sich formell auf Art. 4 VwOG^[10].

Art. 19 des Beamtengesetzes über Fahrvergünstigungen^[11] stellt ebenfalls keine klare formell-gesetzliche Grundlage für die zahlreichen «betrieblichen Vergünstigungen» dar.

Wohnraumbeschaffungsprojekte für Bundespersonal wurden offenbar während der letzten drei Jahrzehnte ebenfalls ohne formell-gesetzliche Grundlage unterstützt.

Einen Sonderfall stellt die Bundessparkasse dar. Zwar würde Art. 35 Abs. 1, 2 und 3[12] grundsätzlich auch keine klare formell-gesetzliche Grundlage für die Leistungen der Sparkasse zugunsten des Personals darstellen. Weil aber die Leistung des Bundes durch eine hinreichende «Gegenleistung» in Form von Kapital für Investitionen entgolten wird, erscheint die entsprechende Aktivität des Bundes vom gesetzlichen Auftrag hinsichtlich Tresorerie abgedeckt.

4. Bedarfsverwaltung

In der Literatur gibt es in diesem Bereich keine klaren Definitionen und Abgrenzungen. Teils werden die Begriffe «Bedarfsverwaltung» und «administrative Hilfstätigkeit» weitgehend identisch verwendet[13], teils wird ihnen eine unterschiedliche Bedeutung zuerkannt, teils überschneiden sich die vorgeschlagenen Begriffsinhalte[14].

Als weiterer Begriff in diesem Zusammenhang ist das «schlichte Verwaltungshandeln» zu nennen. Darunter fallen nach der Lehre Verwaltungstätigkeiten, die nicht auf Rechtswirkungen gerichtet sind. Häfelin/Müller[15] nennen als Beispiele dafür Realakte (zum Beispiel polizeiliche Einziehung eines gesundheitsgefährdenden Medikamentes, Wasserversorgung, Abwasserreinigung, Bau und Unterhalt einer Strasse), Auskünfte, Empfehlungen, Warnungen und so weiter. Unter den Begriff schlichtes Verwaltungshandeln fallen aber nach Ansicht des BJ auch Arbeiten, die Angestellte des Bundes ausführen, um die für die Erfüllung von Bundesaufgaben notwendigen Mittel bereit zu stellen oder in Stand zu halten (zum Beispiel Installation oder Reparatur von elektrischen Einrichtungen in Büroräumlichkeiten durch Angestellte des Bundes).

Nach Ansicht des BJ sind ungeachtet der erwähnten Begriffsbezeichnungen insbesondere drei Tätigkeitsbereiche des Bundes zu unterscheiden:

1. verwaltungsrechtliches Handeln mit Rechtswirkungen gegenüber Dritten (insbesondere in der Form der Verfügung oder des verwaltungsrechtlichen Vertrages);
2. Verwaltungstätigkeiten, die nicht auf Rechtswirkungen gegenüber Dritten gerichtet sind, aber dennoch «Aussenwirkung» haben (vgl. die Beispiele nach «Häfelin/Müller» unter dem Begriff «schlichtes Verwaltungshandeln»).
3. Tätigkeiten auf betrieblicher Ebene, das heisst ohne «direkte» Aussenwirkung, zur Beschaffung oder Instandhaltung der notwendigen Mittel für die Erfüllung der unter Ziff. 1 und 2 erwähnten staatlichen Aufgaben, darunter fallen insbesondere:
 - Erwerb von Fremdleistungen und Sachen, die in der Administration, Werken und Betrieben benötigt werden (z. B. Büromaterial, Energie, Fahrzeuge);
 - verwaltungsinterne Leistungen zur Herstellung oder Instandhaltung der Infrastruktur (z. B. Putzarbeiten oder Reparatur- und Sanierungsarbeiten in Büroräumlichkeiten);

- Verhalten des Bundes als Arbeitgeber gegenüber seinen Angestellten, soweit es nicht die hoheitlichen Beziehungen im Rahmen der Dienstpflicht betrifft.

Das BJ ist der Meinung, dass die Schaffung einer Kinderkrippe zu den unter Ziff. 3 erwähnten Tätigkeiten des Bundes zu zählen ist. Der Einfachheit halber verwendet das BJ nachfolgend für diese Art von Leistungen den Sammelbegriff «Bedarfsverwaltung», ohne damit auf die noch ungefestigte Begriffsbildung in der Lehre Einfluss nehmen zu wollen.

Unter diesem Sammelbegriff lassen sich (wie unter Ziff. 3.8.1. bereits angeführt) alle Leistungen des Bundes subsumieren, die in Zusammenhang mit der Erfüllung spezifischer staatlicher Aufgaben stehen und bewirken, dass die Angestellten ihre Arbeit effizient und zweckmässig leisten können. Nicht darunter zu zählen sind die Leistungen, die keinen direkten Bezug zur Tätigkeit der Angestellten des Bundes haben (zum Beispiel Ferienverein oder Wohnraumbeschaffung für Personal, sofern es sich nicht um Dienstwohnungen handelt). Zwar liesse sich argumentieren, Ferien für Beamte (vgl. Ziff. 3.1. Ferienverein PTT-Personal) sei ein Mittel zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit und habe unter diesem Aspekt ebenfalls Bezug zur Tätigkeit der Beamten. Dies würde den Sammelbegriff «Bedarfsverwaltung» nach Ansicht des BJ aber klar überspannen. Eine Grenze für die «Bedarfsverwaltung» stellt sicherlich die Gestaltung des Privatlebens dar, wozu das Verbringen der Ferien oder die Wohnsituation gehört (Ausnahme Dienstwohnung; hier ist allerdings die Abgrenzung gegenüber der «blossen Unterstützung» durch Subventionierung von Wohnungen der Bediensteten einigermassen fließend). In der Antwort des Bundesrates zur erwähnten Interpellation Steinemann wird implizit ebenfalls zum Begriff der «Bedarfsverwaltung» Stellung genommen:

«Die vom Interpellanten aufgeführten Beispiele stellen in einigen Fällen eine dienstliche Notwendigkeit dar, so beispielsweise oder den . Der Sprachausbildung kommt in einer mehrsprachigen Verwaltung besondere Bedeutung zu und wird wie jede andere Aus- und Weiterbildung dort gefördert oder unterstützt, wo ein dienstliches Bedürfnis nachgewiesen ist. (...) Dienstliche Massnahmen, die das Personal in die Lage versetzt, Aufgaben korrekt durchzuführen, stellen weder Vergünstigungen noch Privilegien dar. Mit diesen betrieblichen Anreizen versucht der Bund, wie jedes andere Unternehmen, am Arbeitsmarkt zu bestehen. Dieses Element der Personal- und Lohnpolitik hat an Bedeutung gewonnen, seitdem weite Bereiche des Bundes, insbesondere die Verkehrsbetriebe PTT und SBB, im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft stehen. Nicht zu übersehen ist auch die Auswirkung auf die Motivation und die Identifikation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit dem eigenen Betrieb.»

Auch unter dem Aspekt der Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Unternehmen am Arbeitsmarkt soll die «Bedarfsverwaltung» dem Bund entsprechendes Handeln als Arbeitgeber ermöglichen.

Eine Kinderkrippe für Angestellte der Bundesverwaltung verhilft dazu, den Kreis der Stelleninhaber und -inhaberinnen beziehungsweise der Bewerber und Bewerberinnen nicht unsachgerecht einzuschränken und eine zeitgemässe Einrichtung zur Förderung der Gleichstellung anbieten zu können.

Die Unterstützung der Schaffung einer Krippe beziehungsweise ihre allfällige Schaffung durch den Bund selbst bedarf somit als Teil der «Bedarfsverwaltung» nach heutiger Praxis keiner formell-gesetzlichen Grundlage. In einer Bundesratsverordnung oder einem Bundesratsbeschluss könnten die Einzelheiten geregelt werden. Im Ingress wäre als rein formell-kompetenzbegründende Norm und als Ausfluss der Idee der Bedarfsverwaltung Art. 4 VwOG aufzuführen.

Das Problem der Konkurrenzierung privater Anbieter steht aktuell nicht zur Diskussion, da die Nachfrage für Krippenplätze das Angebot erwiesenermassen bei weitem übersteigt.

Keine genügende rechtliche Grundlage zur Schaffung einer Kinderkrippe durch den Bund für sein Personal stellen dagegen Art. 64 Abs. 1 Bst. b BtG und Art. 76 Bst. b und i der Beamtenordnung (1) vom 10. November 1959 (SR 172.221.101) dar, da es sich hierbei lediglich um organisationsrechtliche Bestimmungen ohne materiellrechtliche Tragweite handelt (vgl. Ausführungen unter 3.1. «Ferienverein PTT-Personal»).

5. Andere Grundlagen

5.1. Art. 34^{quinquies} der Bundesverfassung

Abs. 1 von Art. 34^{quinquies} BV erteilt den Bundesbehörden - besonders dem Gesetzgeber - einen Auftrag und verpflichtet sie, in allen Tätigkeitsbereichen die Familie zu berücksichtigen. Es handelt sich dabei nicht um eine eigenständige und neue Gesetzgebungsbefugnis, sondern um einen Grundsatz, der anwendbar ist in Bereichen, in denen der Bund schon eine Regelungsbefugnis auf Grund einer verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung besitzt.^[16]

Der Bund ist somit als Arbeitgeber auch im Bereich der personellen Organisation verpflichtet, Familienschutz und -förderung zu betreiben. Die Schaffung einer Krippe lässt sich unter diesem Aspekt zusätzlich legitimieren: Auch die Ausgestaltung der «Bedarfsverwaltung» hat in Berücksichtigung des Grundsatzes der verfassungskonformen Auslegung^[17] die materiellen Aufträge der Verfassung zu berücksichtigen.

5.2. Art. 14 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Mann und Frau (Entwurf)

Art. 14 des Entwurfes des Gleichstellungsgesetzes bestimmt, dass der Bund öffentlichen oder privaten Institutionen, die Programme zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben durchführen, Finanzhilfen gewähren oder der Bund selber solche Programme durchführen kann. Die Programme können unter anderem dazu dienen, die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Aufgaben zu verbessern und Arbeitsorganisationen und Infrastrukturen am Arbeitsplatz zu fördern, die die Gleichstellung begünstigen.

In der Botschaft zum Gleichstellungsgesetz^[18] wird zu Art. 14 ausgeführt, dass das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau selber Förderungsprogramme organisieren könne. Als Beispiele für die Programme zur Verbesserung von beruflichen und familiären Aufgaben oder die Förderung von Arbeitsorganisationsmodellen und einer Infrastruktur am Arbeitsplatz, die die Gleichstellung begünstigt, werden Teilzeitarbeit oder Stellenteilung sowie Kinderbetreuungsstätten in Betrieben genannt.

Art. 14 des Gleichstellungsgesetzes könnte nach dessen Inkrafttreten allenfalls eine mögliche formell-gesetzliche Grundlage zur finanziellen Unterstützung der Schaffung einer Kinderkrippe für Bundesangestellte darstellen.

[1] Vgl. dazu *Zimmerli Ulrich*, Zum Gesetzmässigkeitsprinzip im Verwaltungsrecht, recht 1984, Heft 3, S. 73 ff.

[2] Vgl. dazu zum Beispiel *Fleiner-Gerster Thomas*, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts unter Mitarbeit von Josef Zurkirchen, 2. Aufl., Zürich 1980, S. 33, der als Beispiele für Bedarfsverwaltung Gebäude, Schreibmaterial, Transportmittel, Energie und so weiter nennt; vgl. auch *Häfelin Ulrich / Müller Georg*, Grundriss des allg. Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Nr. 225: «Unter administrativer Hilfstätigkeit versteht man jene Tätigkeiten des Gemeinwesens, durch die es die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendigen Sachen und Leistungen beschafft. Sie ist privatrechtlicher Natur.»

[3] Vgl. dazu *Cottier Thomas*, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, 2. ergänzte Aufl., Chur/Zürich 1991, S. 34.

[4] Art. 16^{ter} PTT-OG (SR 781.0): «Der Generaldirektion obliegt die Geschäftsführung. Sie ist für alle Geschäfte zuständig, die nicht einer andern Instanz vorbehalten sind.»

[5] Mit Bezug auf die schweizerischen Bundesbahnen, die Post- und Telegraphenverwaltung und die Zollverwaltung, sowie die eidgenössischen Regiebetriebe werden die für diese Verwaltungszweige bestehenden besonderen Vorschriften vorbehalten.»

[6] ³ Er übt die regelmässige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung aus.»

[7] ³ Die der Eidgenössischen Finanzverwaltung übergebenen Gelder der Bundesbetriebe und Anstalten sowie die ihnen vom Bund gewährten Darlehen werden zu Marktbedingungen verzinst.»

[8] ² Aus einer Einschränkung der Fahrbegünstigungen kann ein Anspruch auf Entschädigung nicht abgeleitet werden.»

[9] Art. 3 BB über Wohnungsfürsorge für Bundespersonal: «Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement wird ermächtigt, zur Wohnraumbeschaffung für einzelne Bundesbedienstete oder für Gruppen von Bundesbediensteten Nachgangshypotheken und nichtpfandversicherte Darlehen zu gewähren und sich im Namen der Eidgenossenschaft an gemeinnützigen Unternehmen zu beteiligen, welche die Wohnraumbeschaffung für Bundespersonal zum Ziele haben.»

[10] Vgl. oben Fussnote 6.

[11] Vgl. oben Fussnote 8.

[12] Vgl. oben Fussnote 7.

[13] Vgl. Fussnote 2, Einkauf von notwendigen Sachen und Leistungen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben.

[14] Vgl. aber *Stoffel Walter A.*, Wettbewerbsrecht und staatliche Wirtschaftstätigkeit, Die wettbewerbsrechtliche Stellung der öffentlichen Unternehmen im schweizerischen Recht, mit einer Darstellung des Rechtes Deutschlands und Frankreichs sowie des Europäischen Wirtschaftsraums, Freiburg 1994, S. 300, zum Begriff der administrativen Hilfstätigkeit: «Eine Hilfstätigkeit liegt vor, wenn sie im Verhältnis zur Haupttätigkeit von untergeordneter Art und von unbedeutendem Umfang ist. Ausserdem dürfen die Dienste der Hilfsbetriebe nicht Dritten angeboten werden. Aus der Aufgabe, ein Spital zu betreiben, ergibt sich die Ermächtigung, nötigenfalls eine Wäscherei zu errichten.»

[15] Vgl. *Häfelin Ulrich / Müller Georg*, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, Nr. 602i.

[16] Vgl. dazu *Mahon Pascal*, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Band II, Art. 34^{quinquies}, Stand Oktober 1992.

[17] Vgl. etwa *Häfelin Ulrich / Haller Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl., Zürich 1993, Nr. 127 ff.

[18] Vgl. BBl 1993 I S. 1314 f; das Gesetz ist am 24. März 1995 vom Parlament verabschiedet worden und wird voraussichtlich 1996 in Kraft treten.

JAAC 60.1 - Bundesamt für Justiz, 29. März 1995

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	60
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 999

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.