

## JAAC 58.81

Bundesamt für Justiz, 5. August 1993

---

*Examens des professions médicales. Réserve de l'approbation des ordonnances du Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale.*

*Art. 6 al. 2 LF sur l'exercice des professions médicales. La réserve relative à l'approbation de l'O générale concernant les examens des professions médicales ne touche pas seulement la révision totale de cette ordonnance, mais aussi la révision de dispositions isolées.*

---

*Medizinalprüfungen. Genehmigungsvorbehalt der Bundesversammlung bei Verordnungen des Bundesrates.*

*Art. 6 Abs. 2 Freizügigkeitsgesetz. Der Genehmigungsvorbehalt für den Erlass der Allgemeinen Medizinalprüfungsverordnung (AMV) bezieht sich nicht nur auf die Totalrevision dieser Verordnung, sondern auch auf die Revision einzelner Bestimmungen.*

---

*Esami per le professioni mediche. Riserva dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale delle ordinanze del Consiglio federale.*

*Art. 6 cpv. 2 legge sul libero esercizio delle arti salutari nella Confederazione Svizzera. La riserva dell'approvazione per l'emanazione dell'ordinanza generale sugli esami federali per le professioni mediche (OGPM) non si riferisce soltanto alla revisione totale di quest'ordinanza, ma anche alla revisione di singole disposizioni.*

---

## I. Vorgeschichte

Während rund hundert Jahren wurden Revisionen der Allgemeinen Medizinalprüfungsverordnung (AMV, SR 811.112.1) nicht mehr der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Begründet wurde diese Praxis mit Art. 74 der Ordnung für die eidgenössischen Medizinalprüfungen von 1877, welcher den Bundesrat ermächtigte, später allfällig notwendig werdende Änderungen von sich aus vorzunehmen. In einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz im Jahre 1980 wurde diese Delegation jedoch für ungültig erklärt (VPB 44.93). Die Revision der AMV im Jahre 1980 wurde darauf der Bundesversammlung wiederum zur Genehmigung vorgelegt. Zugleich beantragte der Bundesrat aber dem Parlament, Art. 6 Abs. 2 des BG vom 19. Dezember 1877 betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (im folgenden: Freizügigkeitsgesetz, SR 811.11) aufzuheben und somit den Genehmigungsvorbehalt abzuschaffen (BBl 1981 I 119). Die eidgenössischen Räte lehnten diese Änderung jedoch ab; der Genehmigungsvorbehalt der Bundesversammlung blieb daher bestehen.

## II. Genehmigungsvorbehalt der Bundesversammlung

In der Lehre wird die Genehmigung von bundesrätlichen Verordnungen durch die Bundesversammlung als eigenartiges, aussergewöhnliches Instrument angesehen, welches schwer zu qualifizieren ist. Teilweise wurde vor allem in der älteren Lehre die Verfassungsmässigkeit dieser Rechtsetzungsform in Frage gestellt, weil in der Bundesverfassung diese Rechtsetzungsform nicht vorgesehen ist (*Aubert Jean-François*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuenburg 1967, Rz. 1374 mit Hinweisen).

Der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung erfolgt in Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht (*Aubert*, a.a.O.; *Häfelin Ulrich / Haller Walter*, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3. Aufl., Zürich 1993, Rz. 1019). Die Verordnung bleibt trotz des Genehmigungsvorbehalts eine Bundesratsverordnung (*Aubert*, a.a.O.; *Häfelin/Haller*, a.a.O.). Nach herrschender Lehre kann der Bundesrat die betreffenden Verordnungen ohne die Zustimmung des Parlaments aufheben; der Genehmigungsvorbehalt gilt nur für den Erlass der Verordnung (*Aubert*, a.a.O.; *Häfelin/Haller*, a.a.O.; *Aubert Jean-François*, *La hiérarchie des règles*, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] NF 93 1974 II 193 ff.*, 205).

## III. Genehmigungsvorbehalt für Teilrevisionen

### a. Lehre

Sofern in der Lehre die Frage, ob auch Teilrevisionen dem Genehmigungsvorbehalt unterliegen, überhaupt erörtert wird, geschieht dies in bejahendem Sinne. So führt *Aubert* (*La hiérarchie des règles*, a.a.O., S. 205) aus, die genehmigungsbedürftige Verordnung sei insofern mehr als eine Verordnung, weil sie nicht ohne die Zustimmung des Parlaments geändert oder ergänzt werden könne. Im weiteren ist Nef zu

nennen, der die analoge Rechtsfrage auf kantonaler Ebene im gleichen Sinne beantwortete (*Nef Hans*, Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 78, 1977, S. 262 f). Auch Christ (*Christ Werner*, Die Genehmigung von Verordnung der Exekutive durch die Legislative, Affoltern am Albis, 1945, S. 127) vertritt die Ansicht, Änderungen genehmigungsbedürftiger Verordnungen bedürften ebenfalls der Genehmigung, denn die Ergänzung einer Verordnung sei nichts anderes als der Erlass neuer Rechtsätze.

## b. Praxis

Die Beispiele von Verordnungen des Bundesrates, die der Genehmigung der Bundesversammlung bedürfen, sind nicht sehr zahlreich. Immerhin lässt sich an den folgenden Fällen die Praxis der Bundesbehörden recht klar darlegen:

- Nach Art. 25 Abs. 2 letzter Satz des Bundesgesetzes vom 20. März 1959 über die Brotgetreideversorgung des Landes (Getreidegesetz, SR 916.111.0) unterliegen Massnahmen, welche der Bundesrat gestützt auf diesen Artikel erlässt, der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Der Bundesrat hat gestützt auf diese Bestimmung die Verordnung vom 27. Juni 1966 über den teilweisen Mahllohnausgleich der Weichweizenmühlen erlassen (SR 916.111.419). Im Jahre 1981 sind Teile dieser Verordnung revidiert worden. Diese Teilrevision ist der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet worden (AS 1981 855; BBl 1981 II 615, I 393 ff, 419).

- Gemäss Art. 1 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG, SR 172.221.10) wird das Verzeichnis der Ämter, deren Träger die Eigenschaft von Beamten haben, vom Bundesrat erstellt. Dieses Ämterverzeichnis (SR 172.211.111) bedarf nach Art. 1 Abs. 2 BtG der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Die Bundesversammlung hat sowohl eine Änderung des Ämterverzeichnisses im Jahre 1986 (BBl 1987 I 50) als auch eine weitere Änderung im Jahre 1990 (BBl 1990 II 1452; AS 1991 822) genehmigt.

- Als weiteres Beispiel sind die bundesrätlichen Bestimmungen über die Zuweisung der Ämter an die Departemente zu nennen, welche gemäss Art. 60 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19. September 1978 (VwOG, SR 172.010) der Genehmigung der Bundesversammlung bedürfen. Auch hier wurden Teilrevisionen der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet (beispielsweise Art. 1b Ziff. 13, AS 1990 1614, BBl 1989 I 1080; Art. 1c Ziff. 4<sup>bis</sup>, AS 1990 1590, BBl 1990 II 573, 695; Art. 1e Ziff. 8, AS 1990 1533, BBl 1990 I 1065, 1117; Art. 1g Ziff. 6<sup>bis</sup>, AS 1992 508, BBl 1991 II 177).

Allerdings finden sich in dieser Verordnung auch Änderungen, die der Bundesversammlung nicht zur Genehmigung vorgelegt wurden. Diese Änderungen können in zwei Gruppen aufgeteilt werden:

Erstens wurde eine Änderung einer Verordnung dann der Bundesversammlung nicht zur Genehmigung vorgelegt, wenn lediglich eine Bestimmung aufgehoben und keine neue erlassen wurde (Art. 1b Ziff. 5, 6, 8 und 16). In diesen Fällen ist jedoch gemäss herrschender Lehre keine

Genehmigung erforderlich (vgl. dazu oben Ziff. II). In Art. 58 Abs. 3 VwOG wird denn auch die Kompetenz zur Aufhebung von Ämtern und Diensten ausdrücklich dem Bundesrat zugewiesen.

Daneben finden sich weitere Änderungen in der Verordnung, welche nicht zur Genehmigung vorgelegt wurden (Art. 1a Ziff. 6, AS 1987 807; Art. 1b Ziff. 2, AS 1989 2118; Art. 1b Ziff. 15, AS 1989 2118 und einige mehr). Eine genauere Analyse dieser Fälle ergibt jedoch, dass es sich bei diesen Änderungen nur um Umbenennungen von Bundesämtern und Diensten handelt; es sind also keine materiellen, sondern nur redaktionelle Änderungen vorgenommen worden. Das VwOG weist in Art. 58 Abs. 2 die Befugnis zur Änderung von Bezeichnungen bestehender Ämter ausdrücklich dem Bundesrat zu.

Es zeigt sich somit, dass für diese beiden Kategorien von Revisionen gar keine Genehmigungspflicht bestand.

- Bisher noch nicht revidiert worden sind die Statuten der Eidgenössischen Versicherungskasse (V vom 2. März 1987 über die Eidgenössische Versicherungskasse [EVK-Statuten], SR 172.222.1), welche gemäss Art. 48 Abs. 2 BtG der Genehmigung der Bundesversammlung bedürfen.

### c. Ergebnis

Sowohl gemäss Lehre als auch nach konstanter Praxis ergibt sich, dass Änderungen genehmigungspflichtiger Verordnungen ebenfalls der Genehmigung der Bundesversammlung unterliegen.

Dieses Ergebnis wird in gewisser Weise gestützt durch Voten in den eidgenössischen Räten, welche im Zusammenhang mit der vom Bundesrat beantragten Aufhebung des Genehmigungsvorbehalts im Freizügigkeitsgesetz gemacht wurden. In diesen Voten kommt immer wieder zum Ausdruck, dass die Parlamentarier nicht auf ihr Genehmigungsrecht verzichten wollten, weil in der Verordnung grundlegende Fragen geregelt werden. Die Parlamentarier wollten offenbar den Einfluss auf die Regelung dieser Fragen nicht abgeben und an den Bundesrat delegieren (beispielsweise Votum Muheim, Amtl. Bull. S 1981 423 f; Votum Merz, Amtl. Bull. N 1991 1612; Votum Columberg, Amtl. Bull. N 1981 1613). Der Genehmigungsvorbehalt wurde in gewissem Sinne auch als Ersatz für eine ungenügende, rudimentäre gesetzliche Grundlage im Freizügigkeitsgesetz beibehalten. Diese Überlegungen gelten nicht nur für eine Totalrevision der Verordnung, sondern auch für die Revision einzelner Punkte.

## **JAAC 58.81 - Bundesamt für Justiz, 5. August 1993**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	58
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 291

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.