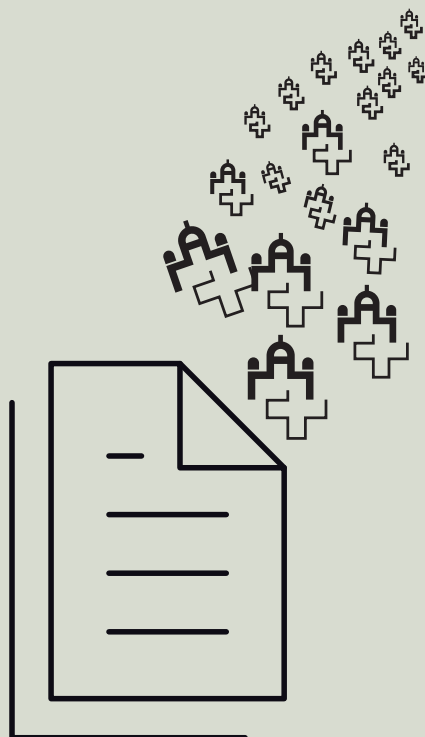


Parlamentsdienste  
Services du Parlement  
Servizi del Parlamento  
Servetschs dal parlament



# Parlamentswörterbuch

---

Faktenblatt Verordnungsgebung

## **Parlamentswörterbuch**

Das alphabetisch geordnete Parlamentswörterbuch erläutert rund 450 Begriffe aus dem Parlamentsalltag. Es wird laufend aktualisiert und ergänzt.

Die Faktenblätter sind Bestandteil des Wörterbuchs. Sie sind bei den jeweiligen Stichwörtern unter «Weitere Informationen» zu finden.

Rückmeldungen an: [Parlamentswoerterbuch@parl.admin.ch](mailto:Parlamentswoerterbuch@parl.admin.ch)

## **Impressum**

Stand 21.03.2025

## **Herausgeber**

Parlamentsdienste / Parlamentsbibliothek

3003 Bern

[doc@parl.admin.ch](mailto:doc@parl.admin.ch)

[www.parl.ch](http://www.parl.ch)

Diese Publikation ist in deutscher, französischer und italienischer Sprache verfügbar.

Die Publikationen der Parlamentsbibliothek dienen lediglich Informationszwecken. Es können daraus keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden.



## **Inhalt**

Kurzinformation.....	2
Gesetzliche Grundlagen .....	8
Weiterführende Informationen .....	9



## VERORDNUNGSGEBUNG

*Verordnungen sind rechtsetzende Erlasse, welche der Verfassung und dem Gesetz nachgeordnet sind. Sie führen die gesetzlichen Bestimmungen aus und ergänzen und vervollständigen diese.*

*Verordnungen werden in erster Linie von der Regierung erlassen. Es gibt aber auch Gerichts- und Parlamentsverordnungen.*

*Verordnungen unterstehen im Gegensatz zu den Bundesgesetzen nicht dem Referendum.*

### I. Verordnungen<sup>1</sup>

Verordnungen lassen sich unterscheiden nach den Kriterien

- Verordnungsgeber,
- Verordnungsadressaten,
- Verordnungsgrundlage und
- inhaltliches Verhältnis der Verordnung zum Gesetz.

#### **Kriterium «Verordnungsgeber»**

Verordnungen können von folgenden Behörden erlassen werden:

- Regierung (d. h. dem Bundesrat),
- Gerichte und
- Parlament.

Die meisten Verordnungen werden von der Regierung erlassen.

#### **Kriterium «Verordnungsadressaten»**

Verwaltungsverordnungen richten sich an die Behörden. Sie umfassen Anordnungen (Weisungen, Dienstreglemente, Anleitungen, Kreisschreiben, Leitfäden usw.), die für untere Verwaltungseinheiten verbindlich sind. Sie bilden das sogenannte «Innenrecht».

Rechtsverordnungen richten sich an die Allgemeinheit. Sie begründen Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürgern oder regeln die Organisation und das Verfahren von Behörden.

Rechtsverordnungen werden wie Bundesgesetze in der Amtlichen Sammlung (AS) veröffentlicht und in die Systematische Sammlung (SR) aufgenommen. Wichtige Verwaltungsverordnungen werden im Internet publiziert.

---

<sup>1</sup> Vgl. ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Schulthess 2016, § 62, S. 569 ff. sowie PIERRE TSCHANNEN, Ulrich Zimmerli, Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Stämpfli Verlag AG Bern 2011, § 14, S. 95 ff.



### **Kriterium «Verordnungsgrundlage»**

Selbstständige Verordnungen stützen sich direkt auf die Verfassung. Unselbstständige Verordnungen werden von der zuständigen Behörde, gestützt auf eine Ermächtigung, in einem Erlass unterhalb der Verfassungsstufe, in der Regel ein Gesetz, erlassen. Die meisten Verordnungen sind unselbstständige Verordnungen.

#### **Notverordnungen**

Zu den selbstständigen Verordnungen gehören die Notverordnungen. Sie stützen sich direkt auf die Verfassung und zwar auf diejenigen Artikel der Verfassung, in welchen die Notrechtskompetenz des Bundesrates (Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV) bzw. der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV) verankert ist.

### **Kriterium «inhaltliches Verhältnis» zum Gesetz**

Vollziehungsverordnungen führen die gesetzlichen Bestimmungen aus. Gesetzesvertretende Verordnungen ergänzen die gesetzlichen Bestimmungen.

Die Grenze zwischen Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretenden Verordnungen ist fließend.

## **II. Verordnungsgebung**

### **a) Der Erlass von Regierungsverordnungen**

Soweit durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt, kann neben dem Parlament auch der Bundesrat rechtsetzende Bestimmungen erlassen. Er tut dies in Form von Verordnungen.

Die für die jeweiligen Sachbereiche zuständige Kommission kann verlangen, dass ihr der Entwurf einer wichtigen Verordnung zur Konsultation unterbreitet wird (Holprinzip). Bei Entwürfen für Notverordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit und Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützen, und Änderungen solcher Verordnungen, ist der Bundesrat verpflichtet, die zuständigen Kommissionen zu konsultieren (Bring-Prinzip).<sup>2</sup>

Die Kommissionen können beschliessen, Empfehlungen für eine Änderung bestimmter Verordnungsbestimmungen an den Bundesrat zu richten. Dieser ist jedoch nicht verpflichtet, diese zu berücksichtigen.

Mit einer Motion kann das Parlament den Bundesrat aber beauftragen, eine Änderung eines Verordnungsentwurfes oder einer Verordnung vorzunehmen. Und der Bundesrat muss dem Parlament unverzüglich Bericht erstatten, wenn

- eine Kommissionsmotion, welche die Änderung einer Verordnung des Bundesrates, die noch nicht länger als ein Jahr in Kraft ist, oder die Änderung des Entwurfs für eine Verordnung des Bundesrates verlangt, nach sechs Monaten noch nicht erfüllt ist oder
- eine Kommissionsmotion, welche den Erlass oder die Änderung einer Notverordnung oder einer Verordnung verlangt, die sich auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützt, nach Ablauf der im Motionstext vorgesehenen Frist für die Berichterstattung noch nicht erfüllt ist.

---

<sup>2</sup> Enthält der Verordnungsentwurf als «vertraulich» oder «geheim» klassifizierte Informationen, so informiert er stattdessen die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation.



In einigen Gesetzen hat die Bundesversammlung zudem vorgesehen, dass ihr die Ausführungsbestimmungen zur Genehmigung zu unterbreiten sind; diese erfolgt in Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

### Statistik

Das Parlament genehmigt, gestützt auf Artikel 13 Absatz 2 des Zolltarifgesetzes und auf Artikel 4 Absatz 2 des Zollpräferenzgesetzes, jährlich zolltarifische Massnahmen des Bundesrates.

Im Jahr 2011 hielt die Bundesversammlung zudem im Bankengesetz (11.028) fest, dass der Bundesrat ihr die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 des Bankengesetzes zur Genehmigung zu unterbreiten hat. Diese Genehmigung erfolgte 2012 (12.061) bzw. 2013 (12.096).

Beschlüsse nach Legislaturperiode	48.	49.	50.	51.	52.
Einfache Bundesbeschlüsse über die Genehmigung von Bundesratsverordnungen	4	6	4	4	2

### Verordnungsveto

Die Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos wurde verschiedentlich<sup>3</sup> gefordert, fand aber bisher in den Räten keine Mehrheit. 2023 wurde stattdessen im Gesetz verankert, dass der Bundesrat dem Parlament unverzüglich Bericht erstatten muss, wenn eine Kommissionsmotion, welche die Änderung eines Verordnungsentwurfes oder einer Verordnung des Bundesrates, die noch nicht länger als ein Jahr in Kraft ist, verlangt, nach sechs Monaten noch nicht erfüllt ist (20.437 / 20.438).

### b) Der Erlass von Parlamentsverordnungen

Die Bundesversammlung hat von Verfassungs wegen alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen zu erlassen; wichtige Bestimmungen sind somit dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Weniger wichtige Bestimmungen kann die Bundesversammlung auch als «Verordnung der Bundesversammlung» erlassen. Der Erlass solcher Verordnungen muss sich jedoch direkt auf eine hinreichende Ermächtigung in der Verfassung oder in einem Bundesgesetz abstützen können. Die Verfassung erteilt der Bundesversammlung – im Gegensatz zum Bundesrat – kein allgemeines (Vollzugs-)Verordnungsrecht.<sup>4</sup>

Parlamentsverordnungen werden nach dem gleichen Verfahren erlassen wie Bundesgesetze. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die Verordnungen nicht dem Referendum unterstellt sind.

<sup>3</sup> Vgl. insbesondere 14.422 pa. lv. Einführung des Verordnungsvetos.

<sup>4</sup> Vgl. PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Stämpfli Verlag, Bern 2011, § 45, Rz. 38.



## Statistik

<b>Parlamentsverordnungen pro Legislatur</b>	<b>48.</b>	<b>49.</b>	<b>50.</b>	<b>51.</b>	<b>52.</b>
Verordnungen der Bundesversammlung	14	10	8	9	3

## Der Erlass von Notverordnungen

Die Bundesversammlung kann Massnahmen zur Wahrung der inneren und der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz treffen. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann sie hierfür, gestützt auf die Verfassung – d. h. ohne eine dem fakultativen Referendum unterstellte formell-gesetzliche Grundlage – Verordnungen erlassen. Auch der Bundesrat hat eine derartige Kompetenz.

In der Praxis werden Notverordnungen in erster Linie vom Bundesrat erlassen, da dieser wegen seines Informationsvorsprungs und seiner ständigen Möglichkeit, zu tagen, in der Regel als erster in der Lage ist, zu handeln.<sup>5</sup> Die Bundesversammlung hat aber stets die Möglichkeit, mit dem nachträglichen Erlass einer eigenen Notverordnung die Massnahmen des Bundesrates zu modifizieren oder zu annullieren oder dem Bundesrat mittels einer Motion den entsprechenden Auftrag zu erteilen. Eine Notverordnung des Bundesrates tritt zudem von Gesetzes wegen sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für die Verordnung oder für eine sie ersetzende, längstens drei Jahre gültige Notverordnung der Bundesversammlung unterbreitet hat.

Der Bundesrat kann – im Gegensatz zur Bundesversammlung – auch Notverordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes erlassen. Ihre Geltungsdauer darf vier Jahre nicht überschreiten. Sie können vom Bundesrat verlängert werden, wenn die Regelung nach Ablauf von vier Jahren weiterhin Anwendung finden soll. Er muss aber zugleich ihre Ablösung durch eine ordentliche gesetzliche Regelung in die Wege leiten.

## Historisches zu den Notverordnungen

### ***Al-Qaïda-Verordnung und das Gesetz zur Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen***

Infolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 erliess der Bundesrat am 7. November 2001 die Verordnung über Massnahmen gegen die Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandte Organisationen (SR 122). Sie war ursprünglich bis zum 31. Dezember 2003 befristet, wurde jedoch vom Bundesrat dreimal (2003, 2005 und 2008) verlängert, was Anlass zu Kritik gab.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Kritik verabschiedete die Bundesversammlung am 17. Dezember 2010 das Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen (09.402). Dieses sieht für Notverordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung innert sechs Monaten nach ihrem Erlass entweder den Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für die Verordnung oder den Entwurf für eine sie ersetzende, längstens drei Jahre geltende Notverordnung der Bundesversammlung unterbreiten muss. Für Notverordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes

<sup>5</sup> Vgl. u. a. PHILIP CONRADIN, Art. 173 N 62, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel: Helbing & Lichtenhan, 2015, S. 2575.



bestimmt das Gesetz, dass ihre Geltungsdauer vier Jahre nicht überschreiten darf. Im Falle einer Verlängerung ihrer Geltungsdauer durch den Bundesrat tritt die Verordnung sechs Monate nach dem Inkrafttreten ihrer Verlängerung ausser Kraft, ausser, der Bundesrat hat der Bundesversammlung einen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für ihren Inhalt unterbreitet.

Das neue Gesetz trat am 1. Mai 2011 in Kraft. Die bis Ende 2011 befristete Al-Qaïda-Verordnung konnte folglich nur schwer noch ein weiteres Mal verlängert werden. Sie wurde daher am 1. Januar 2012 durch die Verordnung der Bundesversammlung vom 23. Dezember 2011 über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen ersetzt (11.033). Die Notverordnung der Bundesversammlung war, wie vom neuen Gesetz verlangt, auf drei Jahre befristet. An ihre Stelle – und an jene der zwischenzeitlich vom Bundesrat erlassenen Notverordnung über das Verbot der Gruppierung "Islamischer Staat" und verwandter Organisationen – trat am 1. Januar 2015 das befristete, dringliche Bundessgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (14.076).

Die Al-Qaïda-Verordnung ist, seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999, die einzige Notverordnung, die von der Bundesversammlung erlassen wurde.

### ***Covid-19-Verordnungen und die Gesetzesänderung für die bessere Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen***

Während der ersten Phase der Covid-19-Krise hat der Bundesrat seine Notrechtskompetenz rege genutzt. So waren im Frühsommer 2020 neben zahlreichen unselbstständigen Verordnungen mit Krisenbezug zeitweise bis zu fünfzehn bundesrätliche Notverordnungen gleichzeitig in Kraft.

Das Parlament hat selbst keine Notverordnungen erlassen. Es hat aber den Bundesrat mittels Motionen (20.3128 WBK-N / 20.3129 WBK-S, 20.3145 KVF-S / 20.3154 KVF-N, 20.3146 KVF-S / 20.3155 KVF-N, 20.3157 RK-N) beauftragt, drei Notverordnungen (SR 862.1, SR 783.03, SR 784.402) zu erlassen. Aus Gründen der Rechtssicherheit hatten sich die Gewalten in der ersten Phase der Covid-19-Krise informell darauf geeinigt, dass das Parlament kein eigenes Notrecht bzw. Dringlichkeitsrecht ausarbeitet, sondern stattdessen dem Bundesrat mittels Motionen Aufträge erteilt, welche dieser umgehend umsetzt.<sup>6</sup>

Im Nachgang zur Covid-19 Krise hielt das Parlament für eine bessere «Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen» im Gesetz neu fest (20.437/20.438), dass eine verlangte ausserordentliche Session unverzüglich stattzufinden hat, wenn

- der Bundesrat eine Notverordnung oder eine Verordnung, die sich auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützt, erlassen oder geändert hat;
- der Entwurf für eine Notverordnung oder einen einfachen Bundesbeschluss, der einer Notverfügung entspricht, oder der Entwurf für ein dringliches Bundesgesetz im Parlament anhängig gemacht wird.

Zudem werden Kommissionsmotionen, die vom Bundesrat den Erlass oder die Änderung einer Notverordnung oder einer Verordnung, die sich auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützt, verlangen, neu in der laufenden ordentlichen oder ausserordentlichen Session traktandiert oder, falls die Motion ausserhalb der Session eingereicht wird, in der nächsten ordentlichen oder ausserordentlichen Session.

Auch muss der Bundesrat die zuständigen Kommissionen zu den Entwürfen für Notverordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit oder einer Verordnung, die sich auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützt, und zu Änderungen solcher Verordnungen konsultieren.

Und der Bundesrat hat dem Parlament neu unverzüglich Bericht zu erstatten, wenn eine Kommissionsmotion – welche den Erlass oder die Änderung einer Notverordnung oder einer Verordnung, die sich auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützt – nach Ablauf der im Motionstext vorgesehenen Frist für die Berichterstattung noch nicht erfüllt ist.

<sup>6</sup> vgl. u. a. Ständeratspräsident Hans Stöckli: «Wir wollen ein Parlament, keine Videokonferenz», in der «Schweizer Illustrierten» vom 29. Mai 2020 sowie die Erklärung des Bundesrates an der ausserordentlichen Session im Mai, AB 2020 N 377.





### c) **Exkurs: Geschäftsreglemente der Räte**

Das Parlamentsgesetz ermächtigt jeden Rat, ein Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über seine Organisation und sein Verfahren zu erlassen.

Die Geschäftsreglemente der Räte sind von ihrer Rechtsnatur her Verordnungen und können als «Verordnung des Nationalrates» bzw. «Verordnung des Ständerates» bezeichnet werden. Im Unterschied zu Parlamentsverordnungen und übrigen Erlassen werden sie nur von einem Rat erlassen.<sup>7</sup>

Da bei diesen Erlassen die Überprüfung durch den anderen Rat fehlt, sieht das Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) vor, dass bei Änderungen des GRN eine zweite Lesung stattfindet.<sup>8</sup> Die zweite Lesung soll dem Rat die Möglichkeit geben, die Kohärenz des Erlassentwurfes zu überprüfen und allenfalls in der ersten Lesung entstandene inhaltliche Unstimmigkeiten zu bereinigen. Bei geringfügigen Änderungen kann das Büro des Nationalrates jedoch beschliessen, auf eine zweite Lesung zu verzichten.

#### **Statistik**

<b>Anzahl Revisionen pro Legislaturperiode</b>	<b>48.</b>	<b>49.</b>	<b>50.</b>	<b>51.</b>	<b>52.</b>
Geschäftsreglement des Nationalrates	6	6	2	3	2
Geschäftsreglement des Ständerates	2	3	0	4	1

#### **Historisches**

Der Nationalrat erliess am 8. September 1848 ein vorläufiges Reglement und ersetzte es am 9. Juli 1850 durch ein unbefristetes Reglement. Der Ständerat verabschiedete sein erstes Geschäftsreglement am 7. Dezember 1849.

Die Reglemente beider Räte wurden siebenmal totalrevidiert:

- Geschäftsreglement des Ständerates: 27.03.1903, 14.12.1927, 17.10.1946, 27.09.1962, 16.09.1975, 24.09.1986, 20.06.2003
- Geschäftsreglement des Nationalrates: 05.06.1903, 17.12.1920, 04.04.1946, 02.10.1962, 01.10.1974, 22.06.1990, 03.10.2003

Sie wurden zudem verschiedene Male einer Teilrevision unterzogen.

Die heutigen Geschäftsreglemente stammen aus dem Jahr 2003.

<sup>7</sup> Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, Parlamentarische Initiative (01.401): «Parlamentsgesetz (PG)», BBI 2001 3467, insbesondere 3543.

<sup>8</sup> Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 10. April 2003, Parlamentarische Initiative (03.418): «Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) Totalrevision», BBI 2003 3468, insbesondere 3484.



## **GESETZLICHE GRUNDLAGEN**

- Artikel 163 Absatz 1 Schweizerische Bundesverfassung
- Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c Bundesverfassung
- Artikel 182 Absatz 1 Schweizerische Bundesverfassung
- Artikel 184 Absatz 3 Bundesverfassung
- Artikel 185 Absatz 3 Bundesverfassung
- Artikel 2 Absatz 3<sup>bis</sup> Parlamentsgesetz
- Artikel 22 Absatz 2 und 3 Parlamentsgesetz
- Artikel 121 Absatz 1<sup>ter</sup> Parlamentsgesetz
- Artikel 122 Absatz 1<sup>bis</sup> Parlamentsgesetz
- Artikel 151 Parlamentsgesetz
- Artikel 7 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
- Artikel 7c Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
- Artikel 7d Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
- Artikel 48 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz



## **WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN**

### **Für die Liste der Erlasse der 48., 49., 50., 51. und 52. Legislaturperiode**

Vgl. die Erlassdatenbank

➤ [Link](#)

### **Für Informationen über das Verfahren bei Erlassentwürfen**

Vgl. das Faktenblatt «Verfahren bei Erlassentwürfen»

➤ [Link](#)