

## Art. 22

### Gesetzgebung

[unverändert]

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung erlässt alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.

<sup>2</sup> Sie kann weitere rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder, soweit sie durch Bundesverfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist, in der Form der Verordnung der Bundesversammlung erlassen.

<sup>3</sup> Die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung werden auf Verlangen vor dem Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen des Bundesrates konsultiert, sofern die Dringlichkeit der Verordnung es zulässt.

<sup>4</sup> Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.

### Législation

[Inchangé]

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale peut édicter d'autres dispositions qui fixent des règles de droit sous la forme d'une loi ou, si la Constitution ou la loi l'y autorise, sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

<sup>3</sup> Avant d'édicter des règles de droit, le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale, lorsqu'elles en font la demande et pour autant qu'il n'y ait pas urgence.

<sup>4</sup> Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences.

### Legislazione

[Invariato]

<sup>1</sup> L'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

<sup>2</sup> Può emanare sotto forma di legge federale anche altre disposizioni contenenti norme di diritto o, sempre che autorizzata dalla Costituzione federale o dalla legge, emanarle sotto forma di ordinanza.

<sup>3</sup> Se lo richiedono, le commissioni competenti dell'Assemblea federale vengono consultate prima che il Consiglio federale emani disposizioni contenenti norme di diritto, sempre che l'urgenza delle stesse lo consenta.

<sup>4</sup> Contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze.

Autor / Autorin der 1. Auflage 2014: Luzian Odermatt / Esther Tophinke

Autor der Aktualisierung 2021: Luzian Odermatt

### Inhaltsübersicht

I. Entstehungsgeschichte

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

Note

7a, 7b

## Materialien

...

14.422 Pa.Iv. SPK-NR. Einführung des Verordnungsvetos: Bericht SPK-NR 22.2.2019 (BBl 2019 3157 ff.); Stellungnahme BR 1.5.2019 (BBl 2019 3275 ff.); AmtlBull NR 2019 1158 ff., 2020 286 ff.; AmtlBull StR 2019 943 ff., 2020 591 ff.

18.436 Pa.Iv. Minder. Erlasse der Bundesversammlung. Wahrung der Einheit der Materie: Bericht SPK-StR 18.2.2020; AmtlBull StR 2020 340.

## Literatur

...; CARONI, Gilt die Einheit der Materie auch für die Bundesgesetzgebung? in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2021, H. 1](#), 56 ff. [02.08.2021] (zit. CARONI, Einheit der Materie); ...; CARONI/KAUFMANN, Das Verordnungsveto – ein Abgesang, Jusletter 14.9.2020; GRAF, Das Verordnungsveto – ein Instrument zur Wahrung der Rechtsetzungsprärogative des Parlaments, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3](#), 10 ff.; ...; G. MÜLLER, Sollen Parlamente auf die Verordnungsgebung der Regierung Einfluss nehmen? in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3](#), 5 ff.; ...; SCHMID, Parlament und Regierung im Clinch: Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, in: ZBl 2018, H. 4, 163 ff.; STREBEL, Beitrag zur aktuellen Debatte zum parlamentarischen Verordnungsveto, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2017, H. 2](#), 31 ff.; ...; WYSS, Rechtsetzungsverantwortung zwischen Vertrauen, Kontrolle und Mängelrügen, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3](#), 17 f.

## I. Entstehungsgeschichte

1 –  
7

7a Aufgrund der *pa.Iv. 14.422 Einführung des Verordnungsvetos* beantragte die SPK-NR am 22.2.2019, Art. 22 Abs. 3 aufzuheben und das Gesetz stattdessen mit einem Art. 22a zu ergänzen (Bericht SPK-NR 22.2.2019 [BBl 2019 3157]). In dieser Bestimmung wurde einerseits das bestehende Konsultationsrecht (Abs. 3) verankert, andererseits die Möglichkeit vorgesehen, dass die BVers gegen Verordnungen des BR oder der Departemente, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten, Einspruch erheben kann («Veto»). In Art. 71 und einem neuen Art. 129b wurden die erforderlichen Durchführungsvorschriften vorgesehen.<sup>1</sup> Der Gesetzesentwurf enthielt eine Reihe von gesetzlichen Ausnahmen. Der BR beantragte in seiner Stellungnahme vom 1.5.2019 (BBl 2019 3275 ff.), auf die Vorlage nicht einzutreten; eventualiter beantragte er, den Ausnahmekatalog substantiell zu ergänzen. Der NR hiess die Vorlage am 18.6.2019 gut; doch der StR trat am 25.9.2019 mit 31 zu 7 Stimmen nicht darauf ein und hielt mit Beschluss vom 18.6.2020 am Nichteintreten fest. Für das Verordnungsveto wurde hauptsächlich wie folgt argumentiert: Die Rechtsetzung sei in erster Linie Sache des Parlaments; wenn es die Rechtsetzung ein Stück weit der Exekutive überlasse, solle ihm die Möglichkeit eingeräumt werden, gegen eine falsche Interpretation des Willens des Gesetzgebers durch BR und Verwaltung rasch und wirksam einzuschreiten («Notbremse»); die bestehenden Interventionsmöglichkeiten (v.a. die Mo. im delegierten Rechtsetzungsbereich) seien schwerfällig und ungenügend; eine grössere Verzögerung der Rechtsetzung sei nicht zu

<sup>1</sup> Nach dem Gesetzesentwurf wurde der BR verpflichtet, VO, die dem Veto unterstehen, vor ihrem Inkrafttreten im BBl zu publizieren. Mindestens ein Drittel der Mitglieder jedes Rates hätte dann innerhalb von 15 Tagen zuhanden der zuständigen Kommission einen begründeten Antrag auf ein Veto einreichen können. Diese Kommission hätte innert 60 Tagen über den Antrag entscheiden müssen. Im Fall der Gutheissung hätte der erste Rat den Antrag (i.d.R.) in der folgenden Session behandeln müssen. Bei Zustimmung hätte auch der andere Rat in derselben Session über den Antrag entscheiden müssen. Bei Zustandekommen des Vetos hätte der BR die VO nicht in Kraft setzen dürfen.

befürchten, da die vorgesehenen Hürden hoch und die Fristen knapp seien; das Veto hätte vor allem eine präventive Wirkung, indem BR und Verwaltung veranlasst würden, den rechtlichen Rahmen eines Gesetzes und den Willen des Gesetzgebers besser zu respektieren. Die Ablehnung wurde hauptsächlich wie folgt begründet: Das neue Instrument sei unnötig, denn mit Mo. im delegierten Rechtsetzungsbereich könne das Parlament schon heute die gezielte Korrektur von Verordnungen verlangen (Art. 120 Abs. 2) und durch die Konsultation der Kommissionen zu Verordnungsentwürfen den Inhalt der Vo. wirksam beeinflussen (Art. 151); aufgrund der vorgesehenen Fristen führe das Veto zu übermässigen Verzögerungen der konkretisierenden Rechtsetzung und würde damit auch das Inkrafttreten von Gesetzesrevisionen verzögern; diese Verzögerungen hätten auch Rückwirkungen auf die Umsetzungsrechtsetzung in den Kantonen<sup>2</sup>; ferner wurde auch geltend gemacht, das Veto würde zu einer Vermischung der Rechtsetzungskompetenzen führen und widerspreche dem Grundsatz der Gewaltenteilung.<sup>3</sup>

- 7b** Mit der *pa.Iv. 18.436 Erlasse der Bundesversammlung. Wahrung der Einheit der Materie* verlangte StR Thomas Minder, Art. 22 mit folgendem Abs. 5 zu ergänzen: «Erlasse, die dem Referendum unterstehen, müssen die Einheit der Materie wahren. Sie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Erlasses ein sachlicher Zusammenhang besteht.» Hintergrund dieses Vorschlags war v.a. das BG vom 28.9.2018 über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF; AS 2019 2395). Bei dieser Kommissvorlage waren die Auseinandersetzungen über die Wahrung der Einheit der Materie auf Gesetzesstufe besonders virulent gewesen. Die Frage, ob neben Verfassungsvorlagen auch BG die Einheit der Materie wahren müssen, ist jedoch seit langem in der Literatur umstritten und die Praxis der BVers ist inkohärent.<sup>4</sup> Nachdem die SPK-StR der pa.Iv. zuerst Folge geben wollte, die Schwesterkommission aber nicht, stellte sie nach einer zweiten Beratung den Antrag, der Initiative keine Folge zu geben. Der StR folgte diesem Antrag mit 28 zu 11 Stimmen (AmtlBull StR 2020 340). Dieser Beschluss des StR darf jedoch nicht dahingehend missverstanden werden, das Parlament habe die Streitfrage, ob der Grundsatz der Einheit der Materie für BG gelte, damit definitiv entschieden (s. CARONI, Einheit der Materie, Ziff. 4).

## II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

8-  
45 ...

<sup>2</sup> Dies war wohl auch der Hauptgrund, weshalb 23 Kantonsregierungen und die KdK das Verordnungsveto in der Vernehmlassung ablehnten (siehe Ziff. 2 des [Vernehmlassungsberichts](#)).

<sup>3</sup> Der BR machte überdies in summarischer Weise geltend, für die Einführung des Verordnungsvetos bräuchte es eine Änderung der BV, allerdings ohne dabei auf die ausführliche Begründung der Verfassungsmässigkeit der Vorlage im Bericht der SPK-NR einzugehen.

<sup>4</sup> Vgl. das [Gutachten des BJ vom 31.5.2018 zur Einheit der Materie der STAF-Vorlage](#) (m.w.H.); CARONI, Einheit der Materie, 56 ff. (m.w.H.).