



Faustregeln für die Übernahme von EU-Recht in schweizerisches Recht

1. Trennung von Normativem und Beschreibendem

Was nicht Rechtssatzqualität hat, gehört nicht in rechtsetzende Erlasse. Für die Frage, was als rechtsetzende Norm zu betrachten ist, ist Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) massgebend:

«Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.»

[Parlamentsgesetz](#)

Kommentierende Teile eines EU-Rechtakts (z. B. die sog. Erwägungsgründe) können in Wegleitungen, Kreisschreiben, Checklisten und dergleichen integriert werden. Bei Bundesgesetzen genügt u. U. eine Erwähnung in der Botschaft.

2. Richtige Normstufe

Für die Aufteilung der Regelungen auf die verschiedenen Erlassstufen sind auch bei der Überführung von EU-Recht in schweizerisches Recht die üblichen Grundsätze zu beachten (vgl. auch Art. 164 Bundesverfassung):

- Grundlegende und wichtige Normen sind auf Gesetzesstufe anzusiedeln.
- Für zweit- und drittrangige Vorschriften bieten sich Bundesrats- und Departementsverordnungen an.
- Insbesondere Vorschriften über technische Details sind in Departementsverordnungen, allenfalls auch in Amtsverordnungen zu verankern, soweit dafür eine genügende gesetzliche Grundlage besteht. Wo dies nicht der Fall ist, muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

[Bundesverfassung](#)

Das EU-Recht kennt wie das schweizerische Recht verschiedene Normstufen. Es gibt jedoch keine direkten Entsprechungen zwischen den Stufen des EU-Rechts und jenen des schweizerischen Rechts. Die Frage, auf welcher Normstufe des schweizerischen Rechts ein zu übernehmender Regelungsinhalt der EU geregelt werden muss, muss im Einzelfall beantwortet werden.

Ist das zu übernehmende EU-Recht schnelllebig, so kann das dafür sprechen, die Regelung in der Schweiz auf einer möglichst tiefen Erlassstufe anzusiedeln, damit eine rasche Anpassung an die EU-Regelung möglich ist. Eine andere Möglichkeit ist, die Regelung in einem Anhang vorzusehen, dessen Änderung an das Departement oder das Amt delegiert wird.

Vgl. zur Frage der Normstufe die Ausführungen in der Botschaft vom 24. November 1999 zum Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (BBI 2000 687, hier 705–708, 714–716, 720 und 737–739):

[BBI 2000 687](#)

Bei Fragen und Unsicherheiten können die Fachbereiche Rechtsetzungsbegleitung I und II und der Fachbereich Europarecht und Koordination Schengen/Dublin des Bundesamtes für Justiz (BJ) sowie der Gesetzgebungsleitfaden des BJ (4. Auflage von 2019), Rz. 721–732, weiterhelfen:

[Gesetzgebungsleitfaden BJ](#)

3. Integration ins normative Umfeld des schweizerischen Rechts

Bei der Überführung von EU-Recht in Landesrecht geht es um die Schaffung schweizerischen Rechts. Folglich ist das normative Umfeld der schweizerischen Gesetzgebung zu berücksichtigen. Dies gilt für das materiell-rechtliche Umfeld, einzelne Rechtsinstitute (z. B. Zulassung vs. Bewilligung), die Systematik, aber auch die Sprache.

Die Überführung von EU-Recht in Landesrecht kann Anlass sein, das schweizerische Recht auch in systematischer Hinsicht zu überprüfen und allenfalls der Gliederung des zu übernehmenden EU-Rechts anzupassen.

Beispiele

- 2005 trat die neue Chemikaliengesetzgebung in Kraft, welche die frühere Giftgesetzgebung abgelöst hat. Mit dieser Totalrevision wurde im Chemikalienbereich eine Harmonisierung mit den EU-Vorschriften angestrebt. So wurde einerseits der Geltungsbereich des schweizerischen Chemikalienrechts ausgedehnt und andererseits die Gesetzesgrundlage geschaffen, um das schweizerische Giftklassensystem durch das EU-Kennzeichnungssystem abzulösen (vgl. Botschaft vom 24. Nov. 1999 zum Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen; BBI 2000 687, hier insbesondere Ziff. 1.1.2.1, 1.1.2.2 und 1.1.4):

[BBI 2000 687](#)

Auf ein Zusammenführen des Chemikaliengesetzes und des Umweltschutzgesetzes, analog der Systematik des EU-Rechts, wurde jedoch verzichtet, vgl. BBI 2000 687, hier 707–709:

[BBI 2000 687](#)

- Der Begriff «Lebensmittel» umfasste im bisherigen schweizerischen Lebensmittelrecht auch Tabak und Tabakwaren (Art. 3 des Lebensmittelgesetzes vom 9. Okt. 1992¹). Im EU-Recht hingegen gelten Tabak und Tabakwaren nicht als Lebensmittel. Im Rahmen der Totalrevision des Lebensmittelgesetzes wurde dessen Geltungsbereich an den Geltungsbereich des EU-Rechts angeglichen. Er wurde also dahingehend eingeschränkt, dass Tabak und Tabakwaren künftig nicht mehr unter das Lebensmittelgesetz fallen, sondern in einem separaten Gesetz, dem Tabakproduktegesetz, geregelt werden.

Vgl. die Botschaft vom 25. Mai 2011 zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (BBl 2011 5571, hier 5583), das neue Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014 (SR 817.0) sowie die Botschaft vom 11. November 2015 zum Bundesgesetz über Tabakprodukte (BBl 2015 9379, hier 9393):

[Botschaft Lebensmittelgesetz](#)

[Lebensmittelgesetz](#)

[Botschaft Tabakproduktegesetz](#)

4. Systematik

Wenn schweizerisches Recht geschaffen wird, darf und soll auch die Systematik nach schweizerischen Gepflogenheiten konzipiert werden. Systematik ist dabei in einem weiten Sinn zu verstehen. Es kann um gesetzestechnische Fragen gehen – wie werden Anhänge nummeriert; soll ein Regelungsinhalt im Erlasskörper oder im Anhang stehen – oder genereller beispielsweise um die Frage, ob zwei Erlasse zusammengeführt werden sollen.

Beispiele

- Die alte Zusatzstoffverordnung vom 25. November 2013 (AS 2013 5091 und 2015 3409), die auch Regelungen zur Anwendung von Aromen enthielt, wurde im Rahmen der Revision des Schweizer Lebensmittelrechts in eine Verordnung über Zusatzstoffe (SR 817.022.31) und eine über Aromen (SR 817.022.41) aufgeteilt. Mit dieser Trennung von Aromen und Zusatzstoffen wurde das schweizerische Recht an die Systematik des Zusatzstoffrechts der EU angeglichen. Vgl. die Erläuterungen zur Aromenverordnung (Ziff. I) auf der Website des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen:

[Erläuterungen zur Aromenverordnung](#)

[Zusatzstoffverordnung](#)

[Aromenverordnung](#)

Vgl. zur Struktur des schweizerischen Lebensmittelrechts 2017 im Vergleich zum Lebensmittelrecht der EU auch die Ausführungen im Dokument «Das Wichtigste» (Ziff. 6.2):

[Lebensmittelrecht 2017 – Das Wichtigste](#)

¹ AS 1995 1469, 1996 1725, 1998 3033, 2001 2790, 2002 775, 2003 4803, 2005 971, 2006 2197 2363, 2008 785, 2011 5227, 2013 3095

- Mit Anhang 4 der Verordnung vom 11. November 2015 über Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran (SR 946.231.143.6) wurde Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 264/2012² ins schweizerische Recht überführt. Dabei wurde Anhang IV der EU-Verordnung nicht wörtlich übernommen, sondern wurden Gliederung und Systematik angepasst, sodass sie den schweizerischen Gepflogenheiten entsprechen (dezimale Gliederung von Anhängen; zuerst Regel, dann Ausnahme).

[Verordnung über Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran](#)
[Verordnung \(EU\) Nr. 264/2012](#)

Eine materielle Vorschrift kann jedoch nicht immer von ihrer systematischen Einordnung getrennt werden, das heisst, ihr Inhalt hängt unter Umständen davon ab, an welcher Stelle im Erlass sie steht. Muss EU-Recht wortwörtlich übernommen werden, z. B. aus Gründen wie unter Ziffer 6 beschrieben, so kommt man daher nicht umhin, auch dessen Systematik und Gliederung zu übernehmen.

5. Übernahme von Anhängen

Im EU-Recht wird tendenziell mehr in Anhängen geregelt als im schweizerischen Recht. So werden beispielsweise Ausnahmen zu Regeln, die vorne im Erlasskörper stehen, oft in einem Anhang geregelt. Bei der Übernahme von Anhängen aus einem EU-Rechtsakt ist daher zu prüfen, ob Regelungen aus den Anhängen gemäss schweizerischer Praxis eher in den Erlasskörper gehören.

Zur Frage, was gemäss schweizerischer Praxis in Anhängen geregelt wird, äussern sich:

- der Gesetzgebungslitfadens des BJ, Rz. 627–629
- die Gesetzestechische Richtlinien (GTR), Rz. 65–69

[Gesetzgebungslitfadens BJ](#)

[GTR](#)

² Verordnung (EU) Nr. 264/2012 des Rates vom 23. März 2012 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 359/2011 über restriktive Massnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in Iran, ABl. L 87 vom 24.3.2012, S. 26.

6. Neu formulieren, wörtlich übernehmen oder verweisen?

EU-Recht kann auf zwei verschiedene Arten in schweizerisches Recht überführt werden:

- durch eine direkte Normierung im schweizerischen Erlass selbst, oder
- mittels Verweisungen.

Wer die direkte Normierung im Erlass wählt, muss entscheiden, ob das EU-Recht bei der Integration ins Schweizer Recht neu formuliert wird, sodass es den redaktionellen Gepflogenheiten des Schweizer Rechts entspricht, oder ob das EU-Recht wortwörtlich übernommen, das heisst abgeschrieben werden soll. Soweit nicht besondere Interessen entgegenstehen (vgl. nachstehende Tabelle), dürfen und sollen Formulierungen, die für Schweizer Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender schwer verständlich oder gar unverständlich sind, bei der Umsetzung in schweizerisches Recht verändert werden.

Welche Art der Umsetzung im konkreten Fall am benutzerfreundlichsten ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Wir nennen hier zwei.

Erstens hängt die Wahl davon ab, wieviel EU-Recht in schweizerisches überführt werden soll. Wird in einem Bereich die gesamte EU-Regelung übernommen, so ist ein eher kurzer Schweizer Erlass, der fast ausschliesslich aus Verweisen auf das EU-Recht besteht, oft am sinnvollsten. Ein Beispiel ist die Maschinenverordnung vom 2. April 2008 (SR 819.14). Dabei sollte darauf geachtet werden, dass bei den Verweisen jeweils der Regelungsgegenstand genannt wird (vgl. z. B. Art. 4 der Aufzugsverordnung vom 25. Nov. 2015; SR 930.112). Dies, um zu vermeiden, dass der Schweizer Erlass aus «nackten» Verweisen besteht, bei denen die Leserin oder der Leser nicht einmal mehr sieht, um welchen Regelungsgegenstand es im Verweisobjekt geht.

[Maschinenverordnung](#)

[Aufzugsverordnung](#)

Anders sieht es aus, wenn nur für einzelne Regelungsinhalte EU-Recht übernommen wird. Hier kann eine direkte Normierung im schweizerischen Erlass unter Umständen durchaus benutzerfreundlich sein.

Zweitens kann auch der Kreis der Adressatinnen und Adressaten eines Erlasses die Wahl der Art der Umsetzung beeinflussen. Richtet sich ein Erlass beispielsweise vorwiegend an Personen, die sich stark am EU-Recht orientieren – zum Beispiel, weil die Rechtsnormen über die Sicherheit des Produkts, das sie herstellen, massgeblich von der EU geprägt sind –, so ist die Umsetzung des EU-Rechts mittels Verweisen benutzerfreundlicher als die direkte Normierung im Schweizer Erlass.

Beispiele

- [Aufzugsverordnung](#)
- [Druckbehälterverordnung](#)
- [Druckgeräteverordnung](#)

Losgelöst vom konkreten Einzelfall lassen sich bei den verschiedenen Vorgehen – neu formulieren, wörtlich übernehmen, verweisen – unter anderem die folgenden Vor- und Nachteile ausmachen:

1. Neu formulieren

<i>Pro</i>	<i>Kontra</i>
<i>Inhaltliche Transparenz:</i> Aus dem Schweizer Text geht klar hervor, worum es geht und was geregelt wird.	<i>Aufwand:</i> Insbesondere bei technischen Regelungen kann es sehr aufwendig sein, das EU-Recht neu zu formulieren.
<i>Verständlichkeit:</i> Formulierungen des EU-Rechtsakts, die für Schweizer Adressat/innen schwer verständlich oder gar unverständlich sind, werden so formuliert, dass sie für diese verständlich(er) sind.	Rechtsanwender/innen und Brüsseler Behörden wissen nicht, ob das helvetisch perfektionierte Produkt nun tatsächlich dasselbe sagen will wie das anders aufgebaute und formulierte EU-Original (vgl. aber Ziff. 8 «Umgang mit der Mehrsprachigkeit des EU-Rechts»). Wenn zum EU-Original schon Kommentare, andere dogmatische Erläuterungen oder gar Gerichtsurteile vorliegen, wird das Bedürfnis, davon textlich nicht abzuweichen, erdrückend. Man steht dann vor der Wahl: «Wörtlich übernehmen oder verweisen».
<i>Formale und sprachliche Kohärenz mit übrigen schweizerischem Recht:</i> Die Schweizer Regelung ist nach den Gepflogenheiten der Schweizer Rechtsprache formuliert und gegliedert und für Schweizer Adressat/innen verständlicher.	Ist die EU-Regelung für verschiedene Schweizer Erlasse relevant und wird in den verschiedenen Erlassen die EU-Bestimmung allenfalls unterschiedlich formuliert, so entsteht der Eindruck, es gelte je nach Erlass etwas anderes.

2. Wörtlich übernehmen

<i>Pro</i>	<i>Kontra</i>
Ressourcensparend für Autor/innen des Schweizer Erlasses	Oft sind EU-Bestimmungen anders aufgebaut und formuliert und für Schweizer Adressat/innen dadurch schwer verständlich oder gar unverständlich.

3. Verweisen

<i>Pro</i>	<i>Kontra</i>
<p><i>Formale</i> Transparenz: Es wird sichtbar gemacht:</p> <ul style="list-style-type: none">– dass die Regelung aus dem EU-Recht kommt, und– welcher EU-Regelung die schweizerische Regelung entspricht und welcher Stand des EU-Rechts massgebend ist (statischer Verweis).	<p>Mangel an <i>inhaltlicher</i> Transparenz: Der <i>Regelungsgegenstand</i> wird zwar oft sichtbar gemacht (z. B. «Die Pflichten der Wirtschaftsakteure richten sich nach der Richtlinie xy.»). Was der <i>Regelungsinhalt</i> des Verweisobjektes ist, worin also die Pflichten bestehen, weiss man hingegen erst, wenn man den EU-Rechtsakt zur Hand nimmt.</p>
<p>Ressourcensparend für die Autor/innen des Schweizer Erlasses und unter Umständen auch für gewisse Rechtsanwender/innen.</p>	<p>Wird im EU-Rechtsakt, auf den verwiesen wird, auf einen anderen EU-Rechtsakt verwiesen, so besteht Unsicherheit darüber, ob dieser zweite EU-Rechtsakt vom Verweis ebenfalls erfasst ist oder nicht (sog. Weiter- oder Kaskadenverweise).</p>

Für Verweise gelten in jedem Fall folgende Regeln:

- möglichst punktgenau und präzise verweisen
- statisch verweisen
- Fundstelle angeben

vgl. hierzu GTR Rz. 124–151:

[GTR](#)

Bei Weiterverweisen: Man muss klarstellen, welche Weiterverweise in welcher Fassung gelten und welche nicht.

Vgl. hierzu den Beitrag im Forum für Rechtsetzung vom 28. Oktober 2010:

[Forum für Rechtsetzung](#)

[Newsletter Nr. 7, Seite 2](#)

Beispiele

- Art. 2 Abs. 5 und 6 sowie Anhang 1 Ziff. 2 und 3 der Chemikalienverordnung vom 5. Juni 2015 (SR 813.111)
- Art. 1 Abs. 4 sowie Anhang Ziff. 2 der Aufzugsverordnung vom 25. Nov. 2015 (SR 930.112)
- Art. 1 Abs. 4 sowie Anhang Ziff. 2 der Druckgeräteverordnung vom 25. Nov. 2015 (SR 930.114)

[Chemikalienverordnung](#)

[Aufzugsverordnung](#)

[Druckgeräteverordnung](#)

Oft tut es ein Verweis allein nicht, da das Verweisobjekt nicht in allen Einzelheiten direkt auf die Schweiz anwendbar ist. Das gilt zum Beispiel für Bestimmungen, in denen Zuständigkeiten geregelt werden. Hier braucht es Übersetzungshilfen, damit die Leserin oder der Leser weiss, welche schweizerische Stelle der im Verweisobjekt genannten EU-Stelle entspricht.

Vgl. hierzu «Entsprechung von Ausdrücken», GTR Rz. 37–40:

[GTR](#)

Vgl. im Übrigen die Ausführungen im Gesetzgebungslitfadens des BJ, Rz. 753–758:

[Gesetzgebungslitfadens BJ](#)

7. Legaldefinitionen

Im EU-Recht wird häufiger als im Schweizer Recht mit Legaldefinitionen gearbeitet. Bei der Übernahme einer Legaldefinition aus dem EU-Recht ist Folgendes zu beachten:

- a. Definitionen sollen nur dann eingesetzt werden, wenn sie für den betreffenden Erlass etwas «leisten». Sie sollten für dessen Verständnis und dessen Anwendung unentbehrlich sein. Definitionen sind einzuführen, wenn Ausdrücke erläuterungsbedürftig sind (Fachausdrücke) oder deren Bedeutung präzisiert werden muss. Auf Definitionen sollte insbesondere verzichtet werden, wenn der Begriff schon im übergeordneten Erlass definiert ist oder wenn dessen Bedeutung sich aus einer Regelung im Erlass selbst ergibt.
- b. Die Vermischung von Sprachregelung und materieller Regelung ist grundsätzlich zu vermeiden. Ebenso wenig sollten Legaldefinitionen verwendet werden, um den Geltungsbereich zu definieren.
- c. In systematischer Hinsicht sollen Definitionen da eingesetzt werden, wo sie hingehören:
 - unter den «Allgemeinen Bestimmungen» am Anfang des Erlasses, wenn sie für den ganzen Erlass gelten;
 - im Kapitel, Abschnitt oder Artikel, wo der betreffende Begriff ausschliesslich verwendet wird.
- d. Definitionen sollen so knapp wie möglich formuliert werden.

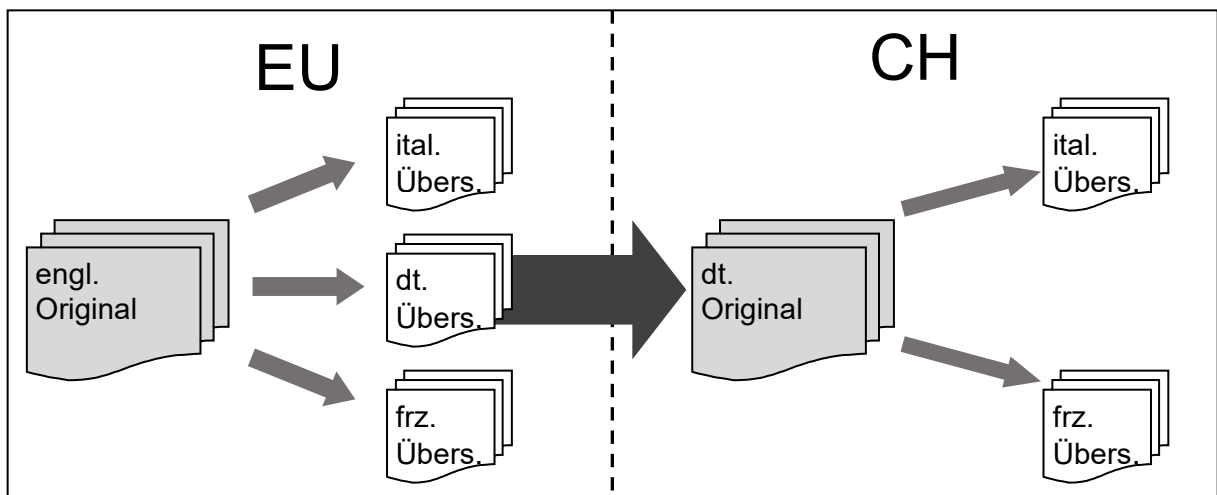
Bei der Übernahme von Legaldefinitionen eines EU-Rechtsakts müssen bisweilen Formulierungen vereinfacht und «versteckte» normative Anordnungen aus der Legaldefinition herausgelöst und an der systematisch richtigen Stelle als materielle Norm platziert werden.

Zwei Beispiele aus der Chauffeurverordnung vom 19. Juni 1995 (SR 822.221):

- Begriff «Bereitschaftszeit»: Art. 2 Bst. g der Chauffeurverordnung vs. Art. 3 Bst. b der Richtlinie 2002/15/EG³:
 - [Chauffeurverordnung](#)
 - [Richtlinie 2002/15/EG](#)
- Begriff «Mehrfachbesetzung»: Art. 2 Bst. k der Chauffeurverordnung vs. Art. 4 Bst. o der Verordnung (EG) Nr. 561/2006⁴:
 - [Chauffeurverordnung](#)
 - [Verordnung \(EG\) Nr. 561/2006](#)

8. Umgang mit der Mehrsprachigkeit des EU-Rechts

Oft orientiert man sich bei der Überführung von EU-Recht in schweizerisches Recht am deutschen Wortlaut der EU-Rechtsakte. Das kann insofern zu einem Problem werden, als die deutsche Fassung des EU-Rechtsaktes juristisch gesehen zwar eine rechtlich verbindliche Fassung, faktisch aber eine Übersetzung aus dem Englischen ist (das gilt in aller Regel auch für die französische und die italienische Fassung):



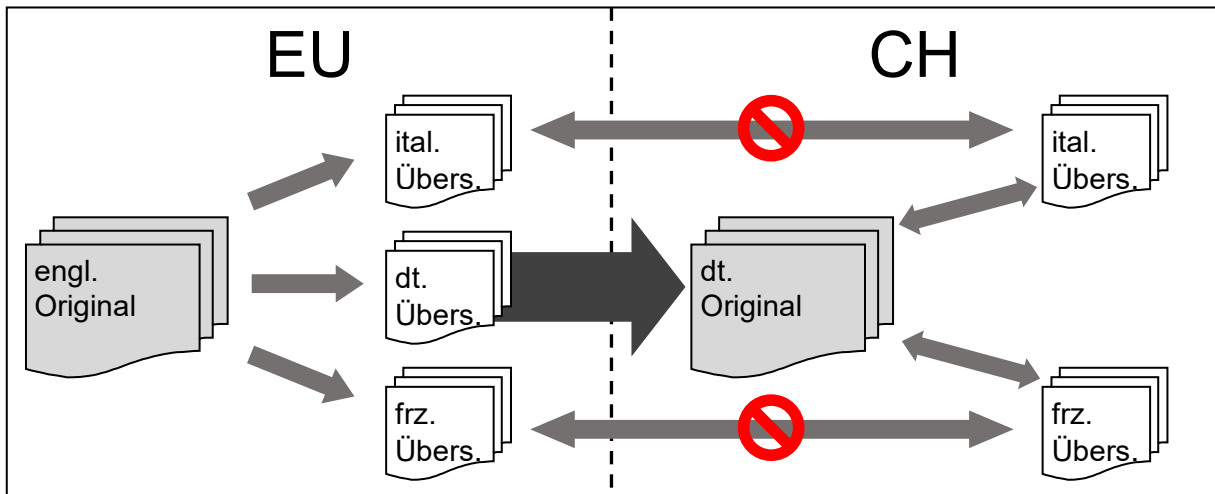
Nicht selten stellt man in diesen Übersetzungen terminologische Schwankungen und Inkonsistenzen fest. In der Schweiz wird ein solcher – möglicherweise inkonsistenter, schwankender – deutscher Text im Regelfall zum «Vorbild» für das schweizerische Original (deutsch), auf dessen Grundlage dann in der Schweiz eine französische und eine italienische Übersetzung angefertigt werden.

³ Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Strassentransports ausüben, ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 35.

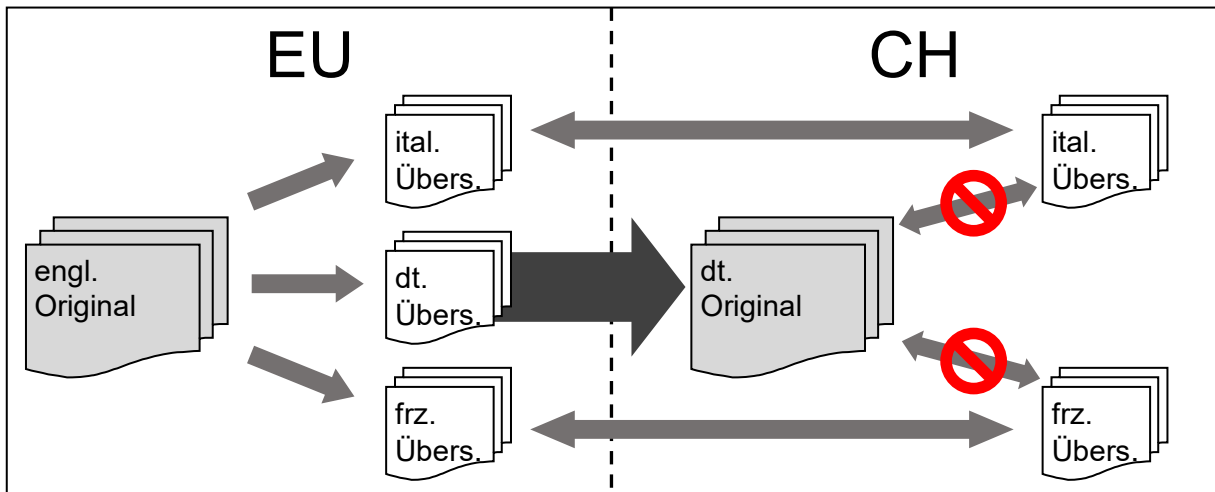
⁴ Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates, ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1.

Damit kommt es zwischen diesen französischen und italienischen Fassungen der Schweiz (ein Stück weit Rückübersetzungen) und den entsprechenden Fassungen in der EU zwangsläufig zu Differenzen. Und es entstehen eigentliche «Loyalitätskonflikte»: Soll die französische und die italienische Fassung der Schweiz «loyal» sein gegenüber der deutschen (Original-)Fassung der Schweiz oder «loyal» gegenüber der französischen bzw. der italienischen (Original-)Fassung der EU?

Im ersten Fall schafft man inner-schweizerisch kongruente amtssprachliche Fassungen, die aber möglicherweise inkongruent zum EU-Recht sind:



Im zweiten Fall nimmt man inner-schweizerisch disparate Fassungen in Kauf, die aber den (disparaten) Fassungen des EU-Rechts entsprechen:



Weiter verkompliziert wird die Situation dadurch, dass die Schweiz, obgleich für sie in der Regel der deutsche Text das Original ist, dann, wenn sie bei der EU die Äquivalenz ihres Erlasses nachweisen muss, dies in der Regel nicht mit ihrem deutschen Original tun kann, sondern mit der französischen Fassung (manchmal sogar mit einer eigens zu diesem Zweck angefertigten englischen Übersetzung).

Auf alle Fälle lässt sich sagen, dass man bei schweizerischer Rechtsetzung, die sich ganz eng an den Wortlaut der EU-Rechtsakte anlehnen will, grosse Vorsicht walten lassen muss, wenn man sich dabei auf den deutschen Wortlaut von EU-Rechtsakten beruft. Man sollte dies nie tun, ohne nicht zugleich auch die französische, die englische und die italienische Fassung der EU-Rechtsakte zu Rate zu ziehen. Argumentationen von der Art «Es muss so lauten, weil es in der deutschen Fassung der EU-Verordnung so lautet» können dabei schnell einmal wie ein Kartenhaus in sich zusammenfallen, wenn man sich vom deutschen Text löst und den englischen, französischen oder italienischen Text der EU betrachtet (vgl. Faustregel 6 Ziff. 1). Vgl. dazu zum Beispiel die Ausführungen unter Ziffer 2.1 der Botschaft vom 25. Mai 2011 zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (BBl 2011 5571, hier 5593):

[BBl 2011 5571](#)

Stand: August 2019