

Zentrum für Rechtsetzungslehre (ZfR)

Felix Uhlmann / Stefan Höfler (Hrsg.)

Band 10

**Rechtsetzung
im Mehrebenensystem:
Gemeinden, Kantone,
Bund, EU**

**18. Jahrestagung des Zentrums
für Rechtsetzungslehre**

DIKE 

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist weltweit urheberrechtlich geschützt. Insbesondere das Recht, das Werk mittels irgendeines Mediums (grafisch, technisch, elektronisch und/oder digital, einschliesslich Fotokopie und Downloading) teilweise oder ganz zu vervielfältigen, vorzutragen, zu verbreiten, zu bearbeiten, zu übersetzen, zu übertragen oder zu speichern, liegt ausschliesslich beim Verlag. Jede Verwertung in den genannten oder in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

© 2020 Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen
ISBN 978-3-03891-239-2

www.dike.ch

Redaktionelle Aspekte bei der Übernahme von EU-Recht

Barbara Grüter / Markus Nussbaumer

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	103
II. Formen, Ziele und Grundfragen bei der Übernahme	104
1. Formen der Übernahme	104
2. Ziele der Übernahme	105
3. «Clash of legislative cultures»?	106
a) «Fremdes» Recht – auch redaktionell «fremd»?	106
b) Idealismus vs. Realismus – kurzer historischer Exkurs	107
III. Diskussion von Beispielen	108
1. Was die Beispiele zeigen	108
a) Beispiel 1: Legaldefinition reformulieren	108
b) Beispiel 2: Verweistchnik	110
2. Faustregeln	113
a) Reformulieren	113
b) Verweisen	114
c) Hilfsmittel	115
IV. Erkenntnisse und Thesen	115
Literatur	117

I. Einleitung

In diesem Beitrag geht es um redaktionelle Aspekte der Übernahme von EU-Recht in schweizerisches Bundesrecht.¹

¹ Der Beitrag beruht auf dem Workshop, den wir an der Tagung 2019 des Zentrums für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich unter dem Oberthema «Rechtsetzung im Mehrebenensystem» angeboten haben. Zu unserem Hintergrund: Wir sind in den Sprachdiensten der Bundeskanzlei und zusammen mit Juristinnen und Juristen des Bundesamtes für Justiz in der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) tätig. Die VIRK prüft sämtliche Entwürfe von Bundesrechtserlassen aller Stufen auf ihre redaktionelle Qualität und Verständlichkeit hin und versucht sie zu optimieren. Dabei ist sie auch regelmässig konfrontiert mit der Übernahme von EU-Recht, den

Wir sprechen bewusst von «Übernahme» und nicht – wie es bei dieser Thematik nicht selten der Fall ist – von «Umsetzung» von EU-Recht. Unter Übernahme verstehen wir die Inkorporation von «fremdem» Recht in das eigene Recht, in unserem Fall also die Inkorporation von EU-Recht in das schweizerische Bundesrecht.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Nach einigen einleitenden Ausführungen und Überlegungen zu Formen, Zielen und Grundfragen bei der Übernahme von EU-Recht (Ziff. II) stellen wir zwei Beispiele vor, die die Bandbreite der Möglichkeiten einer solchen Übernahme andeuten sollen (Ziff. III).² Wir beschliessen diesen Beitrag mit den wichtigsten Erkenntnissen und Thesen (Ziff. IV).

Einen Aspekt, der mit den redaktionellen Herausforderungen in einem engen Zusammenhang steht, behandeln wir bewusst nicht, weil er ein grosses und wichtiges Thema für sich wäre: den Umgang mit der Mehrsprachigkeit sowohl des EU-Rechts wie des schweizerischen Bundesrechts.³

II. Formen, Ziele und Grundfragen bei der Übernahme

1. Formen der Übernahme

Es gibt zwei grundlegende Möglichkeiten der Übernahme: Man kann aus dem schweizerischen Erlass heraus auf EU-Recht *verweisen* und dieses, indem man es für anwendbar erklärt, zu einem Teil der schweizerischen Rechtsordnung machen (Inkorporation im weiteren Sinn). Oder man kann EU-Recht im schweizerischen Erlass *nachbilden*, wodurch dieses Recht Teil des schweizerischen

damit verbundenen redaktionellen Herausforderungen und einer Vielfalt an Herangehensweisen und Lösungsversuchen. Mehr über die VIRK kann man lesen auf der Website der Bundeskanzlei: www.bk.admin.ch > Unterstützung der Regierung > Rechtsetzungsbegleitung > Gesetzesredaktion; oder in NUSSBAUMER, Verständlichkeit; HÖFLER; HÖFLER/NUSSBAUMER/UHLMANN.

² Weitere Beispiele, die wir für den Workshop ausgewählt und dort kommentiert hatten, sind zu finden auf den Webseiten der Bundeskanzlei zu den redaktionellen Aspekten der Übernahme von EU-Recht: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung > Übernahme von EU-Recht: Formale Aspekte > Hilfsmittel.

³ Die aus der Mehrsprachigkeit folgenden spezifischen Probleme sind kurz angesprochen in Ziffer 8 der Faustregeln für die Übernahme von EU-Recht in schweizerisches Recht: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung > Übernahme von EU-Recht: Formale Aspekte > Hilfsmittel.

Rechtstextes selber – und nicht nur der schweizerischen Rechtsordnung – wird (Inkorporation im engeren Sinn). Bei dieser Nachbildung gibt es eine Bandbreite von Vorgehensweisen, die zwischen zwei Extrempositionen liegen: Man kann das EU-Recht wörtlich *abschreiben* («copy and paste»), oder man kann sich dafür entscheiden, das zu übernehmende EU-Recht nach den eigenen redaktionellen Gepflogenheiten und unter Berücksichtigung des schweizerischen Rechtskontextes zu *reformulieren*. In der Realität – das zeigen die im Workshop diskutierten Beispiele – werden die verschiedenen Möglichkeiten und Vorgehensweisen in ein und demselben Erlass oft gemischt.

Bei der ersten Möglichkeit – dem Verweisen – legen wir für die nachstehenden Ausführungen folgende terminologische Unterscheidung fest: Die Bestimmung im schweizerischen Recht, die auf EU-Recht verweist, nennen wir die *Verweisnorm*. Die Bestimmung im EU-Recht, auf die aus dem schweizerischen Recht heraus verwiesen wird, wird als *Verweisobjekt* bezeichnet. Ist nun das Verweisobjekt seinerseits eine Verweisnorm, verweist also die EU-Bestimmung, auf die verwiesen wird, ihrerseits weiter auf andere EU-Bestimmungen, so haben wir es mit einer Verweiskette zu tun; wir sprechen dann von einem *Kaskadenverweis*.

2. Ziele der Übernahme

Was sind die Ziele bei der Übernahme von EU-Recht in schweizerisches Recht? Das übergeordnete Ziel ist die Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit dem EU-Recht, sei es, weil die Schweiz sich vertraglich verpflichtet hat, EU-Recht zu übernehmen oder äquivalentes Recht zu schaffen, oder sei es, weil sie eine Regelung der EU sogenannten «autonom nachvollziehen» will.⁴ Uns interessiert die Frage, wie man diese Harmonisierung aus redaktioneller Sicht am besten erreicht – wie also die schweizerischen Erlasse aufgebaut und formuliert werden sollen.

Das ist eine vielschichtige Problematik, denn die Bedürfnisse derjenigen, an die sich eine Norm richtet, und die Bedürfnisse jener, die die Norm verfassen, sind unter Umständen nicht die gleichen.

So erwarten die Normadressatinnen und -adressaten, dass sie die Normaussage verstehen können. Diese erschliesst sich im Fall der Verweisung aus dem Ver-

⁴ Vgl. hierzu in diesem Band OESCH, S. 59 ff., und KROPF, S. 85 ff.

weisobjekt im «fremden» Kontext des EU-Erlasses und im Fall der Inkorporation in den schweizerischen Erlasskörper aus dem Wortlaut der Bestimmung, der indes oftmals die «fremde» Herkunft noch verrät. Verweist eine schweizerische Bestimmung auf EU-Recht, so ist für die Adressatinnen und Adressaten überdies zentral, dass sie die Verweisobjekte gut auffinden können.

Für die Autorinnen und Autoren der schweizerischen Regelung – also für die zuständigen Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter in den verschiedenen Bundesämtern – spielen zusätzliche Faktoren eine wichtige Rolle: Das Schaffen von Recht und seine Nachführung soll mit möglichst geringem Aufwand verbunden sein; und je nach Rechtsbereich muss es oft auch schnell gehen, da die Nachführungen rasch aufeinander folgen. Zudem kann es ein wichtiges Ziel sein, «in Brüssel» möglichst überzeugend aufzeigen zu können, dass die Schweiz eine EU-Regelung auch tatsächlich übernommen oder zumindest äquivalentes Recht geschaffen hat. Ein weiteres Ziel kann sein, dass man einer schweizerischen Bestimmung ansieht, dass sie ursprünglich aus dem EU-Recht stammt. Transparenz in diesem Sinne kann für die Adressatinnen und Adressaten wichtig sein, aber auch für die Autorinnen und Autoren, die im Hinblick auf spätere Revisionen nicht vergessen sollen, dass hier eine EU-Rechtsübernahme vorliegt.

3. «Clash of legislative cultures»?

a) «Fremdes» Recht – auch redaktionell «fremd»?

Verweist der Schweizer Gesetz- oder Ordnungsgeber auf EU-Recht oder schreibt er es mehr oder minder wörtlich ab, so inkorporiert er ins eigene Recht fremdes Recht, das auch formal und redaktionell oftmals fremdartig anmutet und anderen Rechtsetzungstraditionen zu folgen scheint. Das kann in vielen Fällen die Verständlichkeit für die Schweizer Rechtsadressatinnen und -adressaten erschweren. Solches redaktionelles «Befremden» stellt sich etwa dann ein, wenn das inkorporierte EU-Recht in für schweizerische Verhältnisse überlangen Artikeln und Absätzen oder ungewohnt detailliert daherkommt. Es stellt sich spätestens ein, wenn sich in den – ohnehin sehr zahlreichen – Anhängen grundlegende Bestimmungen finden, die wir in einem schweizerischen Erlass vorne im Erlasskörper platzieren würden. Es stellt sich früh ein, wenn in den – ohnehin sehr zahlreichen und uns oftmals überflüssig oder gar skurril scheinenden – Legaldefinitionen materielle Bestimmungen stehen. Und es stellt sich immer dann ein, wenn uns schweizerischen Legistinnen und Legisten ungewohnte und

schwer zu interpretierende Wörter und Phrasen begegnen oder wenn sich nach unserem Dafürhalten Normatives mit Illustrativem oder Begründendem mischt.⁵

Solche Unterschiede in der Art, Recht zu setzen, führen dazu, dass die Autorinnen und Autoren schweizerischer Erlasse häufig vor folgendem Dilemma stehen: Wird eine EU-Bestimmung abgeschrieben, so hält sich der Aufwand in Grenzen, aber das Ergebnis ist in vielen Fällen eine schwer verständliche schweizerische Bestimmung. Noch geringer ist der Aufwand beim Verweisen, das aber den Leserinnen und Lesern den Aufwand aufbürdet, das Verweisobjekt im EU-Recht zu suchen und es dann in seiner oftmals fremdartigen redaktionellen Gestalt zu verstehen. Wird die EU-Bestimmung bei der Übernahme hingegen reformuliert, so hat dies den Vorteil einer für Schweizer Adressatinnen und Adressaten verständlich(er)en Bestimmung, der Aufwand dafür ist aber je nach Umfang und Komplexität des zu übernehmenden EU-Rechts beträchtlich. Zudem entsteht auf beiden Seiten eine gewisse Unsicherheit, ob Äquivalenz noch gegeben ist. Und diejenigen Schweizer Rechtsadressatinnen und -adressaten, die mit dem EU-Recht gut vertraut sind oder ohnehin fast nur dieses konsultieren, rufen dann schnell einmal «Hört doch auf mit diesem Swiss Finish und werft einfach die Kopiergeräte an!»⁶

b) Idealismus vs. Realismus – kurzer historischer Exkurs

Vor zehn, fünfzehn Jahren haben wir⁷ wiederholt Murtner Seminare zur Übernahme von EU-Recht durch die Schweiz durchgeführt. Die Seminare waren von Idealismus und einem gewissen missionarischen Eifer geprägt. Wir propagierten die Methode der Reformulierung, um die Traditionen und Qualitäten der Schweizer Rechtsetzung beizubehalten. Wir waren entschiedene Verfechter und Verfechterinnen eines auch formalen «Swiss Finish». Wir lehnten das Abschreiben und das Verweisen ab; Ersteres aus redaktionellen und gesetzestech-nischen Gründen, Letzteres, weil wir es als sehr benutzerunfreundlich einstuf-

⁵ NUSSBAUMER, Umsetzung von EU-Recht; zu einem ähnlichen Befremden aus bundesdeutscher Sicht SCHADE.

⁶ So in einem Artikel in der NZZ Ende der 1990er-Jahre, als die Schweiz das alte Giftgesetz von 1969 durch das neue Chemikaliengesetz von 2000 ablöste und sich dabei eng an die Chemikaliengesetzgebung der EU anlehnte.

⁷ Die Sprachdienste der Bundeskanzlei, die Abteilungen für Rechtsetzungsbegleitung des Bundesamtes für Justiz, die Universität Freiburg (Institut für Föderalismus, Institut für Europarecht), Tobias Jaag von der Universität Zürich u.a.

ten. Wir reisten sogar nach Brüssel, um die EU-Rechtsetzung zu «missionieren» ...

Heute sind wir «Realisten» und «Realistinnen» geworden, nicht zuletzt angesichts der grossen Menge an Übernahmen und nach zahllosen Kämpfen mit den Ämtern, die immer näher dran sind am EU-Recht und an den Kolleginnen und Kollegen «in Brüssel» und auch an den Rechtsadressaten und deren Bedürfnissen. In diesem Realismus steckt – das soll hier nicht verschwiegen werden – auch eine Portion Frust oder Resignation. In dem Realismus spiegelt sich auch, quasi auf redaktioneller Ebene, die Realität einer längst nicht mehr autonomen Rechtsetzung eines Staates wie der Schweiz.

Man kann es auch so sagen: Vor zehn, fünfzehn Jahren versuchten wir noch, bei der Übernahme von EU-Recht die formale Homogenität der Schweizer Rechtsetzung zu wahren (= Idealismus). Mit dem heutigen Realismus wollen wir bestmögliche Hilfe bieten, damit Rechtsadressaten und Rechtsautorinnen die Heterogenität des für die Schweiz geltenden Rechts bewältigen können. Wir sind der Meinung, dass die Heterogenität dabei durchaus auch sichtbar bleiben darf.

III. Diskussion von Beispielen

1. Was die Beispiele zeigen

Im Folgenden sollen anhand von zwei Beispielen aus der Praxis die genannten Möglichkeiten der Übernahme von EU-Recht näher vorgestellt und die Bandbreite der angewandten Techniken angedeutet werden.

a) Beispiel 1: Legaldefinition reformulieren

Das erste Beispiel stammt aus der Richtlinie 2002/15/EG⁸, mit der Mindestvorschriften für die Gestaltung der Arbeitszeit von Personen festgelegt werden, die

⁸ 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.

im Strassentransport tätig sind. In Artikel 3 (Begriffsbestimmungen) wird unter Buchstabe b der Begriff «Bereitschaftszeit» definiert:

b) Bereitschaftszeit

– andere Zeiten als Ruhepausen und Ruhezeiten, in denen das Fahrpersonal nicht verpflichtet ist, an seinem Arbeitsplatz zu bleiben, in denen es sich jedoch in Bereitschaft halten muss, um etwaigen Anweisungen zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der Fahrtätigkeit oder zur Ausführung anderer Arbeiten Folge zu leisten. [...]

Diese Zeiten und ihre voraussichtliche Dauer müssen dem Fahrpersonal im Voraus bekannt sein [...].

Die Schweiz hat diese Norm in der Chauffeurverordnung⁹ wie folgt übernommen:

1. Abschnitt: Gegenstand und Begriffe

Art. 2 Begriffe

In dieser Verordnung werden folgende Begriffe verwendet:

g. als Bereitschaftszeit gilt die Zeit, in der der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin nicht verpflichtet ist, am Arbeitsplatz zu bleiben, sich jedoch in Bereitschaft halten muss, um auf Anweisung hin die Fahrtätigkeit oder andere Arbeiten aufzunehmen oder wiederaufzunehmen;

3. Abschnitt: Lenkzeiten, Arbeitszeiten, Pausen, Ruhezeiten

Art. 7 Bereitschaftszeit

¹ Die Bereitschaftszeit und ihre voraussichtliche Dauer müssen dem Führer oder der Führerin im Voraus bekannt sein [...]

Bei diesem Beispiel haben sich die Autorinnen und Autoren für die Übernahme durch Nachbildung entschieden. Sie haben das EU-Recht dabei nicht wortwörtlich übernommen, sondern nach den eigenen redaktionellen Gepflogenheiten reformuliert. Konkret: Im schweizerischen Erlass wurde die Pflicht, die Bereitschaftszeit und ihre voraussichtliche Dauer dem Fahrpersonal im Voraus bekanntzugeben, aus der Legaldefinition herausgelöst und als eigene materielle Norm formuliert. Das EU-Recht wurde dahingehend an die Terminologie des schweizerischen Rechts angepasst, dass anstelle des Begriffs «Fahrpersonal» der bei uns geläufige Begriff «Führer» verwendet wird. Zudem wurde die Bestimmung geschlechtergerecht formuliert («Führer oder Führerin»). Das überflüssige Adjektiv «etwaig» wurde weggelassen. Die Konstruktion mit Funktionsverbgefüge «Anweisungen zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der Fahrtätigkeit»

⁹ Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und -führerinnen (Chauffeurverordnung, ARV 1) vom 19. Juni 1995 (SR 822.221).

keit oder zur Ausführung anderer Arbeiten Folge leisten» wurde aufgelöst und die Norm so weit wie möglich verbal formuliert.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Autorinnen und Autoren bei der Übernahme der Bestimmung offenbar zum Schluss gekommen sind, dass es einen redaktionellen Spielraum gibt, und dass sie diesen auch genutzt haben. Vorteil des gewählten Ansatzes ist, dass der im Bundesrecht geltende redaktionelle Grundsatz, wonach Sprachregelungen keine materiellen Normen enthalten sollten, eingehalten wird. Die verschiedenen Regelungsinhalte sind für Schweizer Leserinnen und Leser damit schneller auffindbar, denn sie werden die Bestimmung, wonach die Führer und Führerinnen über Bereitschaftszeiten und deren voraussichtliche Dauer im Voraus informiert werden müssen, nicht bei den Begriffsbestimmungen suchen.

Nachteil der hier angewandten Technik ist der Aufwand für die Autorinnen und Autoren, was insbesondere bei der Übernahme von grösseren Textblöcken ins Gewicht fallen kann. Je nach Regelungsbereich und Adressatenkreis können auch die durch das Reformulieren entstehenden Formulierungsunterschiede als Nachteil empfunden werden, da sie die Frage aufwerfen, ob nun wirklich eine äquivalente Regelung vorliegt.

b) Beispiel 2: Verweisteknik

Das zweite Beispiel stammt aus der Verordnung (EU) 2016/425.¹⁰ Diese Verordnung regelt die Anforderungen an die Herstellung von persönlichen Schutzausrüstungen. Darunter fallen zum Beispiel Handschuhe, Schutzbrillen und Schutzhelme, Atemschutzgeräte, Ausrüstungen für den Gehörschutz und Tauchgeräte.

Artikel 1 der PSA-Verordnung¹¹ mit der diese EU-Verordnung übernommen wurde, lautet wie folgt:

Art. 1 Gegenstand, Geltungsbereich, Begriffe und anwendbares Recht

¹ Diese Verordnung regelt das Inverkehrbringen, die spätere Bereitstellung auf dem Markt sowie die Anforderungen an den Entwurf und die Herstellung von persönlichen

¹⁰ Verordnung (EU) 2016/425 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über persönliche Schutzausrüstungen und zur Aufhebung der Richtlinie 89/686/EWG des Rates, ABl. L 81 vom 31.3.2016, S. 51.

¹¹ Verordnung über die Sicherheit von persönlichen Schutzausrüstungen (PSA-Verordnung, PSAV) vom 25. Oktober 2017 (SR 930.115).

Schutzausrüstungen (PSA) nach der Verordnung (EU) 2016/425¹² (EU-PSA-Verordnung) sowie die Marktüberwachung betreffend diese Produkte.

² Der Geltungsbereich richtet sich nach Artikel 2 der EU-PSA-Verordnung.

³ Es gelten die Begriffe nach Artikel 3 der EU-PSA-Verordnung. Die in Artikel 3 Nummern 10–12 genannten Begriffe sind gemäss der schweizerischen Gesetzgebung über Produktesicherheit und Akkreditierung zu verstehen. Zudem gelten die Ausdrucksentsprechungen nach dem Anhang Ziffer 1.

⁴ Wird in dieser Verordnung auf Bestimmungen der EU-PSA-Verordnung verwiesen, die ihrerseits auf anderes EU-Recht verweisen, so gilt statt dieses EU-Rechts das schweizerische Recht nach dem Anhang Ziffer 2.

⁵ Soweit diese Verordnung keine besonderen Bestimmungen enthält, gelten für PSA die Bestimmungen der Verordnung vom 19. Mai 2010¹³ über die Produktesicherheit (PrSV).

Hier wird die Technik des Verweisens angewendet, und zwar schon in den allgemeinen Bestimmungen. Den Gegenstand kann man Absatz 1 zwar noch direkt entnehmen, gleichzeitig wird jedoch mit einem mehrdeutigen Verweis auf die EU-PSA-Verordnung von Beginn weg darauf hingewiesen, dass sich der Gegenstand der Verordnung, die persönliche Schutzausrüstung, wie auch die meisten Regelungen selbst nach der EU-PSA-Verordnung richten. Bereits den Geltungsbereich und die Begriffsbestimmungen kann man hingegen nicht mehr direkt der schweizerischen Verordnung entnehmen. Wer wissen will, für welche Schutzausrüstungen die Verordnung gilt und welche Begriffsbestimmungen gelten, muss dies in der EU-PSA-Verordnung nachschauen.

Bei den Begriffsbestimmungen wird die Leserin oder der Leser allerdings nicht alleine gelassen: Absatz 3 verweist auf den Anhang, wo unter Ziffer 1 in einer sogenannten *Entsprechungstabelle* festgehalten wird, welchem Ausdruck der EU-PSA-Verordnung welcher Ausdruck in der schweizerischen Verordnung entspricht. Die Entsprechungstabelle wurde in den letzten Jahren in der schweizerischen Rechtsetzung zu genau diesem Zweck entwickelt. Die Tabelle im vorliegenden Beispiel ist ziemlich lang; sie enthält aus Gründen der formalen Parallelität der drei amtssprachlichen Fassungen in jeder Sprachfassung die Entsprechungen aller drei Sprachfassungen, denn in den drei Sprachen müssen nicht unbedingt die gleichen Entsprechungen geregelt werden (vgl. dazu die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes, GTR, Rz. 37–40).

¹² Verordnung (EU) 2016/425 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über persönliche Schutzausrüstungen und zur Aufhebung der Richtlinie 89/686/EWG des Rates, ABl. L 81 vom 31.3.2016, S. 51.

¹³ Verordnung über die Produktesicherheit (PrSV) vom 19. Mai 2010 (SR 930.111).

In Absatz 4 findet sich ein weiteres redaktionelles Mittel: eine Standardformulierung zur Beantwortung der Frage, wie im schweizerischen Recht mit *Kaskadenverweisen* des EU-Rechts umgegangen werden soll. Das äussert sich in Anhang Ziffer 2, auf den Artikel 1 Absatz 4 verweist, wie folgt:

2. Wird in dieser Verordnung auf Bestimmungen der EU-PSA-Verordnung verwiesen, die ihrerseits auf anderes EU-Recht verweisen, so gilt statt dieses EU-Rechts das folgende schweizerische Recht:

Richtlinie 2003/10/EG: Richtlinie 2003/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Februar 2003 über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (Lärm) (17. Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG), ABl. L 42 vom 15.2.2003, S. 38.	Verordnung 3 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3, Gesundheitsschutz, SR 822.113) und Verordnung 4 vom 18. August 1993 zum Arbeitsgesetz (ArGV 4, Industrielle Betriebe, Plangenehmigung und Betriebsbewilligung, SR 822.114).
--	---

Wer sich den Rest der schweizerischen Verordnung anschaut, wird feststellen, dass sie über weite Strecken aus Verweisen auf die EU-PSA-Verordnung besteht. Als eindrückliches Beispiel sei hier Artikel 4 Absatz 1 angeführt:

Art. 4 Bestimmungen über die Wirtschaftsakteure

¹ Die Pflichten der folgenden Wirtschaftsakteure richten sich nach den nachstehenden Bestimmungen der EU-PSA-Verordnung:

- a. Hersteller: Artikel 8;
- b. Bevollmächtigte: Artikel 9;
- c. Importeure: Artikel 10;
- d. Händler: Artikel 11.

Eine Ausnahme in dieser Verweislandschaft ist Artikel 2. Dieser regelt die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von persönlichen Schutzausrüstungen und für deren Bereitstellung auf dem Markt. Hier wird nicht auf die entsprechende EU-Bestimmung verwiesen (Art. 4 EU-PSA-Verordnung), sondern die Bestimmung wird nachgebildet und dabei teilweise reformuliert. Wieso in Artikel 2 nicht auch die Verweisteknik angewandt wurde, darüber lässt sich nur mutmassen. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass man eine der zentralsten Normen in der Verordnung direkt sichtbar machen wollte.

Dadurch, dass die schweizerische Verordnung fast ausschliesslich aus Verweisen besteht, bekommt sie die Funktion eines Wegweisers, der Antworten auf die Frage liefert, wo im EU-Recht die Leserinnen und Leser welche Bestimmungen

finden. Dass in dieser Verordnung und generell im Bereich der Produktesicherheit EU-Recht über weite Strecken mittels Verweistechnik übernommen wird, hat mit verschiedenen Faktoren zu tun. Einerseits folgt die Verordnung über persönliche Schutzausrüstungen einem im Bundesrecht gängigen Muster, jenem der Maschinenverordnung.¹⁴ Diese wurde zum Vorbild für eine Reihe von weiteren Verordnungen im Bereich der Produktesicherheit (Aufzugsverordnung, Druckgeräteverordnung, Druckbehälterverordnung usw.). Andererseits hat es mit dem Regelungsbereich und dem Adressatenkreis zu tun: Der Bereich der Produktesicherheit ist ein sehr technischer, und die primären Adressatinnen und Adressaten – Hersteller, Importeure und Händler – sind mit dem einschlägigen Recht und damit auch mit dem EU-Recht so weit vertraut, dass sie im schweizerischen Recht nicht auf eine «Übersetzung» des EU-Rechts angewiesen sind. Vielmehr nehmen sie die schweizerische Verordnung als Anleitung zur Hand, um zu wissen, welches EU-Recht in welchem Bereich gilt. Die angewandte Verweistechnik ist aus Sicht der primären Adressatinnen und Adressaten also durchaus benutzerfreundlich.

Dass es sich auch bei diesem Extrembeispiel letztlich um eine Mischform handelt, zeigt sich unter anderem daran, dass die Reihenfolge der Bestimmungen im schweizerischen Erlass und im EU-Erlass nicht die gleiche ist. So werden in der schweizerischen Verordnung zuerst die Einstufung der Schutzausrüstungen und die Konformitätsbewertung geregelt (Art. 3) und erst danach die Pflichten der Wirtschaftsakteure (Art. 4). In der EU ist die Reihenfolge gerade umgekehrt. Der Schweizer Ordnungsgeber war offenbar der Meinung, die gewählte Abfolge der Bestimmungen werde der Sache eher gerecht als die in der EU gewählte Reihenfolge: Zuerst wird geregelt, was eng mit den Schutzausrüstungen zusammenhängt, und erst aus deren Einstufung ergeben sich die Pflichten der Wirtschaftsakteure.

2. Faustregeln

a) Reformulieren

Betrachtet man diese und weitere Beispiele der Übernahme von EU-Recht in schweizerisches Bundesrecht, so kann man für die in den letzten Jahren heraus-

¹⁴ Verordnung über die Sicherheit von Maschinen (Maschinenverordnung, MaschV) vom 2. April 2008 (SR 819.14).

gebildete Praxis die folgenden Faustregeln formulieren. Diese dienen idealerweise in jenen Fällen als Richtschnur, in denen bei der Übernahme von EU-Recht ein redaktioneller Spielraum genutzt werden kann:

- Faustregel Nr. 1: Versuchen Sie, Ordnung zu schaffen, indem Sie Legaldefinitionen von materiellen Normen trennen (vgl. die Chauffeurverordnung im Bsp. 1 oben); dasselbe gilt für die Trennung von Legaldefinitionen und Geltungsbereichsbestimmungen. Ordnung schaffen bedeutet auch, die Regel vor allfälligen Ausnahmen zu platzieren sowie lange oder komplexe Artikel auf mehrere Artikel zu verteilen.
- Faustregel Nr. 2: Versuchen Sie, so weit als möglich zu vereinfachen, indem Sie Unnötiges weglassen; das trifft insbesondere auf unsinnige oder unnötige Legaldefinitionen zu.
- Faustregel Nr. 3: Passen Sie die EU-Terminologie an die im betreffenden schweizerischen Rechtsgebiet gängige Terminologie an.
- Faustregel Nr. 4: Formulieren Sie wo möglich geschlechtergerecht.
- Faustregel Nr. 5: Halten Sie sich so weit wie möglich an die GTR; vermeiden Sie zum Beispiel unnummerierte Absätze sowie Absätze, die nach der Aufzählung weitergehen; gliedern Sie Anhänge dezimal.

b) Verweisen

Auch wer EU-Recht übernimmt und dabei die Verweistechnik anwendet, kann sich an einer Reihe von Faustregeln und Standardformulierungen orientieren:

- Faustregel Nr. 1: Es gelten für die Verweisung auf EU-Recht die gleichen Grundregeln wie bei jeder Verweisung: Klarheit in der Verweisnorm und Genauigkeit bei der Nennung des Verweisobjekts.
- Faustregel Nr. 2: Vermeiden Sie wenn möglich «nackte» Verweise; kleiden Sie diese vielmehr so gut es geht ein (vgl. Art. 4 PSAV im Bsp. 2 oben, wo differenziert auf die Pflichten der verschiedenen Wirtschaftsakteure verwiesen wird).
- Faustregel Nr. 3: Verweisen Sie statisch auf EU-Recht und geben Sie die Fundstelle an.
- Faustregel Nr. 4: Denken Sie an die Möglichkeit von Entsprechungstabellen, mit denen zwischen der EU-Terminologie und der schweizerischen Termi-

nologie eine Brücke geschlagen werden kann (vgl. Art. 1 Abs. 3 PSAV im Bsp. 2 oben).

- Faustregel Nr. 5: Denken Sie an die Standardformulierung, die Ihnen für den Umgang mit Kaskadenverweisen zur Verfügung steht (vgl. Art. 1 Abs. 4 PSAV und Anhang Ziffer 2 im Bsp. 2 oben).

c) Hilfsmittel

In Ergänzung (und z. T. auch überschneidend) zu den soeben erwähnten Faustregeln weisen wir Sie auf die folgenden Hilfsmittel hin:

- Webseiten der BK «Übernahme von EU-Recht: Formale Aspekte»¹⁵, insbesondere die Faustregeln unter Ziffer 2 der Unterseite «Hilfsmittel»,
- GTR, insbesondere 1. Teil 4. Titel «Besondere Bestimmungen für die Verweisung auf EU-Recht» (Rz. 124–151) sowie die Randziffern 37–40 zu den Entsprechungen von Ausdrücken,
- Forum für Rechtsetzung vom 28. Oktober 2010¹⁶ zur Frage, wie man mit Kaskadenverweisen umgeht.

IV. Erkenntnisse und Thesen

Die Schweiz übernimmt EU-Recht – aufgrund vertraglicher Verpflichtung zur Übernahme, aufgrund vertraglicher Verpflichtung zur Schaffung von äquivalentem Recht, aufgrund des Willens zum «autonomen Nachvollzug».¹⁷ Gibt es einen Zusammenhang zwischen der juristischen Frage, *warum* die Schweiz EU-Recht übernimmt, und der redaktionellen Frage, *wie* sie EU-Recht übernimmt, das heisst, welches Vorgehen man wählt und wie man das übernommene Recht konkret ausgestaltet?

Die These ist naheliegend, dass es diesen Zusammenhang gibt, weil der Spielraum der Schweiz beim «autonomen Nachvollzug» grundsätzlich grösser ist. Allerdings ist nach unserem Wissen dieser Zusammenhang bislang nicht empi-

¹⁵ www.bk.admin.ch > Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung.

¹⁶ www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung > Übersicht über die Themen der Veranstaltung > 2010.

¹⁷ Vgl. hierzu in diesem Band OESCH, S. 59 ff., und KROPF, S. 85 ff.

risch überprüft worden. Unsere Erfahrung zeigt jedenfalls, dass es neben der juristischen Frage nach dem Warum der Übernahme durchaus auch andere Faktoren gibt, die über die Wahl und Ausgestaltung der redaktionellen Übernahmeform entscheiden:

Auf welcher Normstufe übernehmen wir? Der Bundesgesetzgeber hat sich lange gehütet, EU-Recht mit statischen Verweisen zu übernehmen. Dies brächte ihn ja in Zugzwang, jedes Mal sein Gesetz zu ändern, wenn das EU-Recht sich ändert (und das tut es je nach Bereich oft). Stattdessen legiferiert er gerne so, dass man ohne Kenntnis der Botschaft gar nicht merken würde, dass hier ein sehr enges «Alignment» an das EU-Recht stattfindet (z.B. Lebensmittelgesetz¹⁸, Chemikaliengesetz¹⁹). Im Verordnungsrecht (etwa zu den Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen oder zu den Chemikalien) ist dafür die Ausrichtung am EU-Recht mit zahllosen expliziten Verweisen durchaus offensichtlich, ebenso mit den jährlichen oder noch häufiger stattfindenden Nachführungen; und bei genauerem Hinsehen erkennt man in diesem Verordnungsrecht auch zahlreiche Kopien und Reformulierungen. In jüngster Zeit scheint sich die Abwehr des Gesetzgebers gegen eine allzu offensichtliche Markierung von EU-Rechtsübernahme auf Gesetzesstufe etwas aufzuweichen. Schon länger offensichtlich ist – wegen der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin – die EU-Rechtsübernahme im Ausländer- und Integrationsgesetz²⁰; es enthält bereits seit mehr als zehn Jahren eine ganze Reihe von expliziten Verweisen auf EU-Rechtsakte.

Wie viel EU-Recht übernehmen wir? Ist die Übernahme mehr oder weniger punktuell, so neigt man zur Reformulierung der übernommenen Bestimmung (vgl. Bsp. 1 Chauffeurverordnung). Wird hingegen prinzipiell EU-Recht übernommen – mit einigen schweizerischen Besonderheiten –, so wählt man neuerdings gerne den Weg der weitgehenden Verweisung; der schweizerische Erlass wird zum Wegweiser in das EU-Recht hinein (vgl. Bsp. 2 PSAV).

Wie oft und wie schnell ändert das übernommene EU-Recht? Je statischer das zu inkorporierende EU-Recht ist, desto eher kann man sich eine schweizerische

¹⁸ Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 20. Juni 2014 (SR 817.0).

¹⁹ Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG) vom 15. Dezember 2000 (SR 813.1).

²⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

Nachbildung erlauben. Ändert es hingegen oft (manchmal fast wöchentlich wie im Tierseuchenbereich), so drängt sich aus Ressourcengründen die Verweistchnik auf.

Welcher Art ist die zu inkorporierende EU-Regelung? Handelt es sich beim zu inkorporierenden Recht um listenförmige Aufzählungen etwa von Tierseuchengebieten, von chemischen Stoffen, von für bestimmte Verwaltungsverfahren beizubringenden Angaben usw., so drängt sich eher eine Verweisform auf, bei grundlegenden Bestimmungen über Rechte und Pflichten dagegen eine Nachbildung.

Wer sind die primären Adressatinnen und Adressaten der Regelung? Und wie vertraut sind sie mit EU-Recht? Auch hier können unsere beiden oben dargestellten Beispiele die Richtung vorgeben: Je breiter und heterogener der Kreis der Adressatinnen und Adressaten ist, desto mehr spricht für Reformulierungen. Je fachspezifischer und enger hingegen dieser Kreis ist, desto mehr spricht dafür, mit guter Verweistchnik in die EU-Rechtsakte zu führen.

Halten wir fest: Es gibt bei der Übernahme von EU-Recht nicht *die* richtige neben vielen falschen redaktionellen Techniken. Vielmehr ist wichtig, die verschiedenen Möglichkeiten sowie bewährte Muster zu kennen und bei der Wahl der konkreten Form die Vor- und Nachteile nach den genannten Kriterien sorgfältig abzuwägen. Wichtig ist und bleibt aber – wie immer in der Gesetzesredaktion – auch eine gewisse Portion Mut, neue Wege zu beschreiten, wenn sich neue Herausforderungen stellen.

Literatur

Gesetzestechische Richtlinien (GTR). Hrsg. von der Schweizerischen Bundeskanzlei. Vollständig überarbeitete Ausgabe Bern 2013 [Die GTR werden in ihrer elektronischen Fassung periodisch nachgeführt; die jeweils aktuelle Fassung ist abrufbar unter: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung]

HÖFLER STEFAN, Gute Gesetzessprache aus dem Blickwinkel der Verwaltung: Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung, in: Uhlmann Felix/Höfler Stefan (Hrsg.), Gute Gesetzessprache als Herausforderung für die Rechtsetzung, Zürich/St. Gallen 2018, S. 65 ff.

HÖFLER STEFAN/NUSSBAUMER MARKUS/UHLMANN FELIX, Legislation in Switzerland, in: Karpen Ulrich/Xathaki Helen (Hrsg.), Legislation in Europe: A Country by Country Guide, Oxford 2020

NUSSBAUMER MARKUS, Der Verständlichkeit eine Anwältin! Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung und ihre Arbeit an der Gesetzessprache, in: Eichhoff-Cyrus Karin M./Antos Gerd (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim 2008, S. 301 ff.

NUSSBAUMER MARKUS, Von Aufzügen, Schmalspurzugmaschinen mit Luftbereifung, Feuerzeugen und Präservativen für Männer: Was einem Gesetzesredaktor bei der Umsetzung von EU-Recht so alles begegnet, Sprachreport 3/2008, S. 14 ff., abrufbar unter: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung > Übernahme von EU-Recht > Hilfsmittel > Weiterführende Informationen

SCHADE ELKE, Vertragen sich europäische und deutsche Rechtssprache? Leidensdruck bei der Umsetzung von EU-Recht, Muttersprache 3/2009, S. 192 ff., abrufbar unter: www.bk.admin.ch Dokumentation > Rechtsetzungsbegleitung > Übernahme von EU-Recht > Hilfsmittel > Weiterführende Informationen