

Redaktionelle und gesetzestechnische Probleme der Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht¹

Clemens Locher | *In Erlassen des schweizerischen Landesrechts kommen direkte Verweise auf Bestimmungen von EU-Rechtsakten sehr häufig vor. Die Titel dieser Rechtsakte sind oft so lang und kompliziert, dass ihre Zitierung im Fliesstext einer landesrechtlichen Norm deren Verständlichkeit behindert. Seit Kurzem wird die Verweisproblematik noch dadurch verschärft, dass im Amtsblatt der EU nur noch dynamisch auf die eigenen Rechtsakte verwiesen wird; dies könnte zur irrigen Annahme verleiten, dass die Schweiz diese neue Verweispraxis übernehme. Ein von der Bundeskanzlei und vom Bundesamt für Justiz gemeinsam erarbeitetes Merkblatt bietet für die bei der Verweisung auf EU-Recht begegnenden redaktionellen und gesetzestechnischen Probleme Lösungen an. Dank dem neuen Grundsatz der Kurzform-Verweisung werden schweizerische Verweisnormen von unnötigem Ballast befreit. Der vorliegende Beitrag liefert einen auf konkrete Textbeispiele gestützten Hintergrund zu diesem Merkblatt.*

Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage
- 2 Neue Verweispraxis der EU
 - 2.1 Mitteilung im Amtsblatt der EU
 - 2.2 Auswirkungen der Praxisänderung
- 3 Im schweizerischen Recht statisch verweisen
 - 3.1 Kennzeichnung des statischen Charakters von Verweisen
 - 3.2 Klare Zitierweise
- 4 Verweisprobleme im Fliesstext von Erlassen
 - 4.1 Kontextprobleme und Missverständnisse
 - 4.2 Kurzform-Verweisung als neue Regel
 - 4.3 Verweis auf mehrere EU-Rechtsakte
 - 4.4 «Klammerprobleme»
- 5 Verweise sind (doch) kein Allheilmittel
- 6 Fazit

1 Ausgangslage

Verweise auf andere Rechtsnormen kommen in Erlassbestimmungen häufig vor. Manche Verweise haben rein deklaratorischen Charakter, d.h. sie verweisen auf Normen, die für den Normadressaten ohnehin gelten, sind also «Komfortverweise». *Konstitutive Verweise* dagegen holen die Norm, auf die verwiesen wird (das Verweisobjekt), in einen anderen Erlass hinein, ohne dass der Wortlaut des Verweisobjekts wiederholt werden muss; das bedeutet zugleich, dass die Verweisnorm ohne den Verweis unvollständig und nicht verständlich wäre.² In diesem Beitrag geht es nur um konstitutive Verweise. Solche Verweise machen aus einem

Rechtskorpus ein vielfach vernetztes und verwobenes Ganzes und tragen zur Einheit und Kohärenz der Rechtsordnung bei.

Wenn in einer Erlassbestimmung auf eine andere Bestimmung des gleichen Erlasses verwiesen wird, spricht man von einem *Binnenverweis*. In einem weiteren Sinn lässt sich dieser Begriff aber auch auf ein ganzes Rechtskorpus wie das schweizerische Landesrecht anwenden; in diesem Sinne wird der Begriff im Folgenden verwendet. Sein Gegenstück, der *Aussenverweis*, wird verstanden als Verweis auf externes Recht, also auf Recht, an dessen Schaffung die Schweiz nicht beteiligt ist (ob es sich dabei um internationale Verträge oder um private Normen handelt). Aussenverweise auf internationales Recht bergen das Risiko in sich, dass der Erlassgeber seine Rechtsetzungshoheit ungewollt an einen ausländischen Staat oder eine internationale Organisation abgibt. Jedoch liegt kein Aussenverweis vor, wenn in einem schweizerischen Erlass auf einen völkerrechtlichen Vertrag (z.B. ein bilaterales Abkommen) verwiesen wird, an dessen Erarbeitung und allfälliger Änderung die Schweiz mitwirkt.

Probleme mit Aussenverweisen stellen sich ganz konkret bei der Verweisung auf EU-Recht³ im Landesrecht, und zwar nicht bei *indirekten* Verweisen (etwa auf «das Recht der wichtigsten Handelspartner der Schweiz»), sondern bei *direkten* Verweisen, also zum Beispiel auf einen konkreten Artikel einer bestimmten EG-Richtlinie. Seit Kurzem wird das Problem noch dadurch verschärft, dass die im Amtsblatt der EU offiziell publizierten EU-Rechtsakte dort nur noch dynamisch zitiert werden. Wer nun in schweizerischen Erlassen Verweisen auf EU-Rechtsakte begegnet, könnte zur Annahme verleitet sein, dass die neue dynamische Verweispraxis der EU auch im Landesrecht übernommen werde – zumal wenn der schweizerische Verweis nicht eindeutig als statisch gekennzeichnet ist⁴.

Auch unabhängig von dieser Verschärfung der Problemlage wurde das Fehlen einer einheitlichen Praxis bei der Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht in den letzten Jahren immer mehr als Mangel empfunden, insbesondere im Rahmen der begleitenden Rechtsetzung. Die knappen, die legistische Praxis der 1990er-Jahre widerspiegelnden Verweisregeln der Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR, insbes. Rz. 84–91) haben sich angesichts der explodierenden Verweise auf EU-Recht und der damit verbundenen immer komplexeren Probleme als nicht mehr adäquat erwiesen. Schwierigkeiten gab und gibt es insbesondere dann, wenn im Fliesstext schweizerischer Erlasse direkt auf EU-Rechtsakte mit komplizierten, umfangreichen Titeln zu verweisen ist: Solche Verweise können die Erkennbarkeit der in Erlassbestimmungen enthaltenen Normen erschweren, ja manchmal beinahe verunmöglichen.

Der Verfasser hat an einem neuen Merkblatt⁵ mitgearbeitet, mit dem die oben dargestellten Probleme behoben oder jedenfalls gemildert werden sollen. Der vorliegende Beitrag liefert einen auf konkrete Beispiele gestützten Hintergrund zu diesem Merkblatt (ohne dass dessen Regeln im Einzelnen referiert werden). Im folgenden Abschnitt 2 wird zunächst die neue Verweispraxis der EU samt ihren Auswirkungen kurz erläutert. In den Abschnitten 3 und 4 geht es dann um das gesetzestechnische *Wie* des Verweisens auf EU-Recht im Landesrecht. In Abschnitt 5 wird abschliessend die Frage diskutiert, *ob* Verweise überhaupt in jedem Fall sinnvoll und zielführend sind.

2 Neue Verweispraxis der EU

2.1 Mitteilung im Amtsblatt der EU

Von Anfang September 2008 bis Ende Februar 2009 erschien auf der 3. Umschlagsseite sämtlicher Ausgaben des Amtsblatts der EU (ABl.) folgender «Hinweis für den Leser»⁶:

Nach entsprechendem Beschluss der Organe entfällt künftig der Hinweis auf die letzte Änderung der zitierten Rechtsakte. Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich in den hier veröffentlichten Texten Verweise auf Rechtsakte auf die jeweils geltende Fassung der Rechtsakte.

Seit September 2008 wird also – offenbar aufgrund eines Beschlusses der drei EU-Organe Parlament, Rat und Kommission – im Amtsblatt der EU *dynamisch* auf EU-Rechtsakte verwiesen, was im Rahmen der EU als Binnenverweis natürlich legitim ist. Es wird lediglich die ABl.-Fundstelle des Basisrechtsakts angegeben, und die Benutzerin oder der Benutzer muss selber herausfinden, ob und wie oft dieser Basisrechtsakt geändert wurde. Die geänderte Praxis der EU hat zwar keine rechtlichen Wirkungen für die Schweiz, sie könnte aber zu Fehlinterpretationen der Verweise auf EU-Recht verleiten, wie sie in den bilateralen Abkommen Schweiz–EU und auch in landesrechtlichen Erlassen mit «autonom nachvollzogenem» EU-Recht vielfach vorkommen. Solchen Fehlinterpretationen könnten keineswegs nur Rechtsanwenderinnen und -anwender in der Schweiz, sondern auch Personen in den EU-Mitgliedstaaten erliegen, die sich über das im Verhältnis Schweiz–EU geltende Recht informieren wollen.

2.2 Auswirkungen der Praxisänderung

Wie sich die neue Verweispraxis *EU-intern* auswirkt, zeigt ein willkürlich herausgegriffenes Beispiel: die Verordnung (EG) Nr. 872/2004 des Rates vom 29. April 2004 über weitere restriktive Massnahmen gegen Liberia⁷. Die Verordnung wurde in den letzten Jahren mehrfach geändert. In der Änderung vom 11. Dezember 2007⁸ wird in den sogenannten Bezugsvermerken des Einleitungsteils auf den Basis-

rechtsakt verwiesen: «gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 872/2004 ...⁽¹⁾». Fussnote 1 gibt die ABL.-Fundstelle des Basisrechtsakts an und verweist dann auf die letzte Änderung, die derjenigen vom 11. Dezember 2007 vorausging:

(1) *ABl. L 162 vom 30.4.2004, S. 32. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1791/2006 des Rates (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 1).*

Anders in der Änderung vom 2. Oktober 2008⁹, die *nach* der Praxisänderung der EU erfolgte; hier gibt die Fussnote 1 nur noch die Fundstelle des Basisrechtsakts an:

(1) *ABl. L 162 vom 30.4.2004, S. 32.*

Dieses Beispiel führt klar vor Augen, dass die geänderte Verweispraxis der EU den Zugang zum jeweils geltenden EU-Recht erschwert – zumal es in der EU keine mit der schweizerischen SR vergleichbare systematische Rechtssammlung gibt. Dieser Mangel wird immerhin dadurch gemildert, dass die «Biografie» eines jeden EU-Rechtsakts über die Datenbank EurLex (<http://eur-lex.europa.eu/de/index/htm>) rekonstruiert werden kann und in dieser Datenbank auch zahlreiche – allerdings nicht amtliche – «konsolidierte Fassungen» von EU-Rechtsakten verfügbar sind.

Dass sich die neue EU-Verweispraxis *im völkerrechtlichen Kontext* in unerwünschter Weise auswirken kann, hat sich bei der Publikation des neuen, seit 1. Juli 2009 provisorisch angewendeten bilateralen Abkommens Schweiz–EU vom 25. Juni 2009 über Zollerleichterungen und Zollsicherheit¹⁰ gezeigt. Zwischen der paraphierten französischen Fassung (die im Mai 2009 dem Antrag des EFD an den Bundesrat beilag) und der im Amtsblatt der EU¹¹ publizierten Fassung besteht ein kleiner, aber aus schweizerischer Sicht wesentlicher Unterschied: In den Anhängen des Abkommens wird an zwei Stellen auf eine EWG-Verordnung von 1993 verwiesen. In der von den Vertragsparteien paraphierten (und natürlich auch in der im Bundesblatt publizierten) Fassung wird in der Fussnote nach der Angabe der ABL.-Fundstelle des Basisrechtsakts mit der Formel «modifié en dernier lieu par ...»/«zuletzt geändert durch ...» statisch auf die letzte im Rahmen dieses Abkommens massgebliche Änderung der genannten EWG-Verordnung verwiesen. Die im Amtsblatt der EU publizierte Fassung enthält hingegen nur die Fundstelle des Basisrechtsakts. Laut Daniel Felder, Chef des Rechtsdienstes des Integrationsbüros EDA/EVD, dürfte es sich dabei um ein Versehen eines Korrektors handeln, der – was offenbar häufig vorkommt – den Unterschied zwischen EU-Binnenrecht und internationalem Recht übersehen und seine internen gesetzestechnischen Regeln irrtümlich auf einen völkerrechtlichen Vertrag mit einem Drittstaat angewendet habe. Die von der Schweiz verlangte Berichtigung wurde inzwischen im Amtsblatt der EU (ABl. L 66 vom 16.3.2010, S. 8) publiziert.

3 Im schweizerischen Recht statisch verweisen

3.1 Kennzeichnung des statischen Charakters von Verweisen

Dass im schweizerischen Recht auf internationales Recht, an dessen Erarbeitung die Schweiz nicht beteiligt ist – also auch auf EU-Recht –, nur statisch verwiesen werden darf, kann hier als allgemein bekannte Regel vorausgesetzt werden.¹² Dynamische Verweise hätten für die Schweiz unerwünschte Folgen, die der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz¹³ so zusammenfasst: «Mit der integralen Verweisung auf Erlasse des europäischen Rechts stellen sich Fragen der Souveränität, da auf das Recht eines anderen Hoheitsträgers verwiesen wird. An der Schaffung von Gemeinschaftsrecht ist die Schweiz weder beteiligt noch ist dieses für unsere Rechtsordnung verbindlich.»

Gerade vor dem Hintergrund der veränderten EU-Verweispraxis enthält das erwähnte Merkblatt ein ausführliches Kapitel 4 zum Thema «Umgang mit der Dynamik des EU-Rechts (statische Verweisung)». Darin wird für vier verschiedene Fallkonstellationen gezeigt, wie sich im Landesrecht statisch auf EU-Rechtsakte (die nie oder aber ein- oder mehrfach revidiert wurden) verweisen lässt. Genannt sei hier ausdrücklich «Fall 1 (Verweis auf EU-Rechtsakt, der geändert wurde oder auch nicht; für die Schweiz soll nur der Basisrechtsakt massgebend sein)»: Für diesen Fall legt das Merkblatt (Rz. 53) als neue Regel fest, dass der statische Charakter des Verweises durch den Zusatz «(in der) Fassung gemäss ABl. ...» hervorzuheben ist, weil die bisher übliche blosser Angabe der Fundstelle «Abl. ...» als dynamischer Verweis missverstanden werden könnte.

3.2 Klare Zitierweise

Mit dem statischen Charakter des schweizerischen Verweises wird zum Beispiel auch Klarheit darüber geschaffen, ob in einem Erlass auf zwei voneinander unabhängige EU-Rechtsakte oder auf einen Basisrechtsakt und einen dazugehörigen Änderungsrechtsakt verwiesen wird. Die publizierte Fassung des folgenden Beispiels¹⁴ erweckt den Eindruck, es würden zwei eigenständige EU-Rechtsakte angeführt. In Tat und Wahrheit ist der an erster Stelle zitierte der Basisrechtsakt, der an zweiter Stelle zitierte aber nur eine Änderung dieses Basisrechtsakts:

¹ *Für mineralische Dünger und Dünger mit Spurennährstoffen richten sich die Probenahme- und die Analysevorschriften nach der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2000⁶ über Düngemittel sowie der Verordnung 162/2007 der Kommission vom 19. Februar 2007⁷ zur Änderung der Anhänge I und IV der oben genannten Verordnung 2003/2003. ...*

⁶ ABl. L 304 vom 21.11.2003, S. 1

⁷ ABl. L 51 vom 20.2.2007, S. 7

Richtigerweise müsste auf den Änderungsrechtsakt nur in der Fussnote (mit «zuletzt geändert durch ...») verwiesen werden. Dadurch würde die Bestimmung wesentlich vereinfacht. In der in Kapitel 4.2 erläuterten Kurzform würde sie lauten:

¹ *Für mineralische Dünger und Dünger mit Spurennährstoffen richten sich die Probenahme- und die Analyseverfahren nach der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003⁶ ...*

⁶ *Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2000 über Düngemittel, ABl. L 304 vom 21.11.2003, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 162/2007, ABl. L 51 vom 20.2.2007, S. 7.*

4 Verweisprobleme im Fliesstext von Erlassen

4.1 Kontextprobleme und Missverständnisse

Nach den GTR (Rz. 88) müssen die Titel von EU-Rechtsakten im Fliesstext schweizerischer Erlasse vollständig zitiert werden. Diese Regel erschwert häufig die Lesbarkeit und Verständlichkeit schweizerischer Verweisnormen. Vor allem die Länge und Komplexität der zitierten Rechtsakttitel bereiten Probleme. Manche von ihnen sind so umfangreich und unübersichtlich, dass der Verweis – insbesondere im Deutschen mit seiner charakteristischen Satzstellung – nur schwer von seiner textlichen Umgebung zu unterscheiden ist und die eigentliche Aussage, die materielle Norm, beinahe zudeckt. Im Deutschen und im Italienischen wird das Problem noch zusätzlich verschärft, denn in diesen beiden Sprachen steht das Fussnotenzeichen nach dem Datum des zitierten Erlasses (bzw. hier des zitierten EU-Rechtsakts), also mitten im Zitat – anders als im Französischen, wo das Fussnotenzeichen das Ende des Zitats markiert, was übrigens auch der EU-Zitierungspraxis entspricht. Das folgende Beispiel aus Artikel 6a Ziffer 1 der Chemikalienverordnung vom 18. Mai 2005¹⁵ veranschaulicht das Problem:

1. *Als «persistent, bioakkumulierbar und toxisch (PBT)» gelten Stoffe, die die Kriterien nach Kapitel 1 des Anhangs XIII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006⁸ zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (Verordnung [EG] Nr. 1907/2006) erfüllen.*

⁸ *ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1, berichtigt in ABl. L 136 vom 29.5.2007, S. 3, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1354/2007 vom 15. November 2007, ABl. L 304 vom 22.11.2007, S. 1.*

Die französische Fassung dieser Bestimmung ist – wegen der anderen Satzstellung im Französischen und wegen der Positionierung des Fussnotenzeichens am Ende des Verweises – immerhin etwas besser lesbar:

Sont réputées:

1. *«persistantes, bioaccumulables et toxiques (PBT)»: les substances qui remplissent les critères définis au ch. 1 de l'annexe XIII du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (Règlement (CE) n° 1907/2006)⁸.*

⁸ JO n° L 396 du 30.12.2006, p. 1, rectifiée au JO n° L 136 du 29.5.2007, p. 3, modifiée en dernier lieu par le Règlement (CE) n° 1354/2007 du 15 nov. 2007, JO n° L 304 du 22.11.2007, p. 1.

Missverständnisse bis hinauf in die parlamentarische Redaktionskommission (RedK) gab es im Zusammenhang mit einer anderen Verweisnorm. Mit dem Bundesbeschluss vom 11. Dezember 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung und des Beschlusses über das Visa-Informationssystem (VIS)¹⁶ wird u.a. ein neuer Artikel 109a ins Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) eingefügt. Der Einleitungssatz von dessen Absatz 3 lautete in der Fassung, die der RedK vor der Wintersession 2009 vorlag:

³ *Folgende Behörden können im Sinn des Beschlusses 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008⁹ zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten bei der zentralen Zugangsstelle nach Absatz 4 bestimmte Daten des C-VIS beantragen: ...*

Die Angabe des Urhebers («des Rates») und des Verabschiedungsdatums sowie die Position des Fussnotenzeichens nach dem Datum – kombiniert mit den Lesegewohnheiten nach bisher geltender «ausführlicher» Verweispraxis – führten zur Unsicherheit darüber, ob das Adverbiale «zur Verhütung ...» bereits Teil des normativen Textes oder noch Teil des Titels des zitierten Beschlusses 2008/633/JI¹⁷ sei. Der diesbezügliche Zweifel lag erst recht nahe, weil dieser Titel genau die Elemente «Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten» enthält. Die dazugehörige Fussnote (in der der Beschlusstitel vollständig zitiert wird) stellt aber klar, dass «zur Verhütung ...» als Teil der materiellen Regelung zu verstehen ist. Dies wird bestätigt durch den Binnenverweis im – ebenfalls neuen – Artikel 109e Buchstabe j AuG,

der auf «den Katalog der Straftaten nach Artikel 109a Absatz 3» Bezug nimmt, sich also auf «terroristische oder sonstige schwere Straftaten» bezieht. Geht man von den Regeln der anschliessend zu erläuternden Kurzform-Verweisung aus, so ist das soeben dargestellte Missverständnis ausgeschlossen. Die von der RedK schliesslich gewählte Formulierung der Bestimmung, die so in deren verabschiedete Fassung eingeflossen ist, lautet:

³ Folgende Behörden können im Sinn des Beschlusses 2008/633/JI⁹ zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten bei der zentralen Zugangsstelle nach Absatz 4 bestimmte Daten des C-VIS beantragen: ...

Mit folgender Umstellung hätte die Bestimmung noch an Klarheit gewonnen:

³ Folgende Behörden können im Sinn des Beschlusses 2008/633/JI⁹ bei der zentralen Zugangsstelle nach Absatz 4 zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten bestimmte Daten des C-VIS beantragen: ...

4.2 Kurzform-Verweisung als neue Regel

Die «Kurzform-Verweisung» kann als Kernstück der veränderten Verweispraxis gelten, die das Merkblatt in Abweichung von den Regeln der GTR begründet. Darunter ist (gemäss Rz. 30 des Merkblatts) zu verstehen, dass Verweise auf EU-Rechtsakte im Fliesstext schweizerischer Erlasse grundsätzlich aus zwei Elementen bestehen: der Bezeichnung der Textsorte (z.B. Richtlinie, Verordnung) und der Angabe der «Bezugsnummer»¹⁸ (z.B. 2009/160/EU, 90/385/EG). Die Kurzform-Verweisung erleichtert insbesondere den Umgang mit «unförmigen» Titeln von EU-Rechtsakten, auf die verwiesen werden muss. Übrigens wurde diese Verweismethode in der Praxis – mehr oder weniger wild – schon bisher häufig praktiziert, wie das in Kapitel 4.3 angeführte Beispiel zeigt.

Für das oben (Kap. 4.1) zitierte Beispiel aus der Chemikalienverordnung ergibt sich aus der Regel der Kurzform-Verweisung eine offensichtlich leichter lesbare Formulierung:

1. *Als «persistent, bioakkumulierbar und toxisch (PBT)» gelten Stoffe, die die Kriterien nach Kapitel 1 des Anhangs XIII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006⁸ erfüllen.*

⁸ *Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dez. 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1354/2007, ABl. L 304 vom 22.11.2007, S. 1.*

Festzustellen ist allerdings auch: Mit der neuen Verweisregelung werden Verweise auf EU-Rechtsakte im Vergleich mit Verweisen auf landesrechtliche Erlasse zu einem gesetzestechnischen Sonderfall. Denn gemäss Rz. 71–77 GTR gilt für Verweise normalerweise das Schema «vollständiger Titel (bzw. Kurztitel, sofern vorhanden) + Urheber (sofern nicht von der Textsorte her klar) + Verabschiedungsdatum»¹⁹. Allerdings bietet sich das EU-Recht für eine solche Ausnahme geradezu an, ist doch eine Bezugsnummer wie «98/8/EG» (für die Biozidprodukte-Richtlinie) ein eindeutiger, selbst für die Google-Suche geeigneter Identifikator.

4.3 Verweis auf mehrere EU-Rechtsakte

Die Kurzform-Verweisung erleichtert die Übersicht zumal dann, wenn auf mehrere EU-Rechtsakte zu verweisen ist. Auch hier hat die Praxis – der Not gehorchend – die Regeln des Merkblatts schon seit Längerem vorweggenommen, wie aus Artikel 4 Absatz 1 der Medizinprodukteverordnung vom 17. Oktober 2001²⁰ hervorgeht:

¹ Die grundlegenden Anforderungen nach Artikel 45 Absatz 2 HMG sind festgelegt für:

- a. klassische Medizinprodukte in Anhang I der Richtlinie 93/42/EWG¹⁰;*
- b. Medizinprodukte für die In-vitro-Diagnostik in Anhang I der Richtlinie 98/79/EG¹¹;*
- c. aktive implantierbare Medizinprodukte in Anhang 1 der Richtlinie 90/385/EWG¹².*

¹⁰ Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte, ABl. L 169 vom 12.7.1993, S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 2007/47/EG, ABl. L 247 vom 21.9.2007, S. 21.

¹¹ Richtlinie 98/79/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 1998 über In-vitro-Diagnostika, ABl. L 331 vom 7.12.1998, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 596/2009, ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 14.

¹² Richtlinie 90/385/EWG des Rates vom 20. Juni 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über aktive implantierbare medizinische Geräte, ABl. L 189 vom 20.7.1990, S. 17; zuletzt geändert durch Richtlinie 2007/47/EG, ABl. L 247 vom 21.9.2007, S. 21.

Man stelle sich vor, wie der Normtext durch die wohlweislich in die Fussnoten verbannten Details aufgeblasen worden wäre – die materielle Norm würde vor lauter Ballast ertrinken ...

4.4 «Klammerprobleme»

Auch das folgende Beispiel zeigt, dass die Kurzform-Verweisung zur besseren Lesbarkeit schweizerischer Verweisnormen beiträgt. In einem Entwurf der Maschinenverordnung vom 2. April 2008²¹ lautete Artikel 1 Absatz 1 wie folgt:

¹ Diese Verordnung regelt das Inverkehrbringen und die nachträgliche Kontrolle (Marktüberwachung) von Maschinen nach der Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006¹³ über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung) (Maschinenrichtlinie).

¹³ ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24; berichtigt in ABl. L 76 vom 16.3.2007, S. 35.

Wie man sieht, wurde die Lesbarkeit und Verständlichkeit dieses Satzes durch drei Klammern mit unterschiedlicher Funktion beeinträchtigt: 1. «(Neufassung)» als integraler Teil des offiziellen Titels des EU-Rechtsakts, 2. «(Marktüberwachung)» (Identifikation dieses EU-Begriffs mit dem schweizerischen Begriff «nachträgliche Kontrolle»), 3. «(Maschinenrichtlinie)» (Einführung dieses Kurztitels durch Klammerdefinition, vgl. Rz. 20 GTR).

Aus diesem Grund schlug die verwaltungsinterne Redaktionskommission dem federführenden Bundesamt vor, den EU-Rechtsakt von Anfang an nur mit dem inoffiziellen Kurztitel «Maschinenrichtlinie» anzuführen und alles Übrige in die Fussnote auszulagern. Dies führte zur heute geltenden Fassung dieses Absatzes, bei der im Fliesstext ein einziger Klammersausdruck übrig geblieben ist:

¹ Diese Verordnung regelt das Inverkehrbringen und die nachträgliche Kontrolle (Marktüberwachung) von Maschinen nach der Maschinenrichtlinie¹³.

¹³ Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung), ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24; berichtigt in ABl. L 76 vom 16.3.2007, S. 35.

Nach den Regeln des Merkblatts käme nun aber die Kurzform-Verweisung unter Verwendung der Bezugsnummer (2006/42/EG) zum Einsatz. Dies ergäbe folgende Lösung, die den – im Französischen und Italienischen wenig beliebten – inoffiziellen Kurztitel vermeidet:²²

¹ Diese Verordnung regelt das Inverkehrbringen und die nachträgliche Kontrolle (Marktüberwachung) von Maschinen nach der Richtlinie 2006/42/EG¹³.

¹³ Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung), ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 24; berichtigt in ABl. L 76 vom 16.3.2007, S. 35.

Die in den Abschnitten 3 und 4 kommentierten Beispiele aus landesrechtlichen Erlassen machen deutlich, dass die mit dem neuen Merkblatt eingeführte Grundregel der Kurzform-Verweisung dazu beiträgt, dass schweizerische Normtexte mit Verweisen auf EU-Rechtsakte übersichtlich und verständlich bleiben. Mit den neuen Regeln lässt sich auch verhindern, dass sich die von der EU seit Kurzem angewendete dynamische Verweisungspraxis in unerwünschter Weise auf das Landesrecht auswirkt.

5 Verweise sind (doch) kein Allheilmittel

In den bisherigen Ausführungen wurde dargestellt, wie sich Verweise auf EU-Rechtsakte in schweizerischen Verweissnormen benutzerfreundlich realisieren lassen. Dies bedeutet aber nicht, dass Verweise ein Allheilmittel für die Übernahme von EU-Regelungen ins schweizerische Recht sind. Dies zeigt das folgende Beispiel: Im Rahmen einer Teilrevision der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV; SR 817.02) schlug das Bundesamt für Gesundheit im Herbst 2009 einen neuen Artikel 60a vor.²³ Absatz 4 erster Satz des Artikels lautet gemäss Entwurf (eigene Übersetzung des französischsprachigen Texts):

⁴ Die nationalen Referenzlaboratorien sind beauftragt, die in Artikel 33 Absatz 2 Buchstaben a-f der Verordnung (EG) Nr. 882/2004⁴⁴ beschriebenen Aufgaben zu erfüllen. ...

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 596/2009, ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 14.

Der aus zwei Artikeln (Art. 32 und 33) bestehende Titel III der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 regelt Befugnisse und Aufgaben von Referenzlaboratorien für Futtermittel und Lebensmittel. Während Artikel 32 die «Gemeinschaftsreferenzlaboratorien» behandelt, bezieht sich Artikel 33 auf «nationale Referenzlaboratorien» der EU-Mitgliedstaaten. Mit der vorgeschlagenen Änderung der LGV sollen solche «nationalen Referenzlaboratorien» auch in der Schweiz geschaffen bzw. eingesetzt werden. Im Entwurf eines neuen Anhangs 5 der LGV werden ihre Zuständigkeitsbereiche umschrieben.

Das Bundesamt für Justiz beantragte in seiner Stellungnahme zur vorgeschlagenen Änderung den Verzicht auf den Verweis und die Inkorporation des Regelungsgehalts der EG-Verordnungsbestimmung in den schweizerischen Erlass. Zur Begründung dieses Antrags führte das BJ aus, ein pauschaler Verweis auf Artikel 33 Absatz 2 der EG-Verordnung sei weder zweckmässig noch rechtlich zulässig, denn dieser Absatz beziehe sich auf nationale Referenzlaboratorien von EU-Mitgliedstaaten. Schweizerische Referenzlaboratorien könnten mit den «zuständigen Gemeinschaftsreferenzlaboratorien» nicht in der Form zusammenarbeiten, wie dies nach Absatz 2 Buchstabe a (der diese Zusammenarbeit regelt) für nationale Referenzlaboratorien der EU-Mitgliedstaaten vorgesehen sei; deshalb sei der Verweis auf Buchstabe a kaum sinnvoll. In Absatz 2 Buchstabe e («Umsetzung der gemäss Artikel 53 verabschiedeten koordinierten Kontrollpläne») und Buchstabe f («spezielle Aufgaben ..., die nach dem in Artikel 62 Absatz 3²⁴ genannten Verfahren festgelegt werden») wird auf andere Bestimmungen derselben EG-Verordnung ver-

wiesen. Der schweizerische Verweis auf diese beiden Buchstaben e und f hätte gemäss BJ rechtlich problematische Kaskadenverweise zur Folge.²⁵ Insbesondere der Verweis auf Buchstabe f sei ein unzulässiger dynamischer Verweis auf *künftiges* EU-Recht. Deshalb müsse in der LGV entweder konkret gesagt werden, welche «speziellen Aufgaben» gemeint sind, oder es sei auf bereits existierende, in Anwendung von Buchstabe f ergangene Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission zu verweisen.

Hinzu kommt in diesem Fall ein Problem des sachlichen Geltungsbereichs: Während die «nationalen Referenzlaboratorien» in der EU für Futtermittel und Lebensmittel zuständig sind, will das BAG sie für «Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände» einsetzen. Der blosser Verweis auf die EU-Regelung gerät unter diesen Umständen in Schiefelage.

Im vorliegenden Fall hat sich eine Verweislösung als untauglich, ja rechtlich unzulässig erwiesen, weil der sachliche Geltungsbereich der EU-rechtlichen und der schweizerischen Regelung nicht deckungsgleich ist, weil Regelungen im Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten nicht ohne Weiteres auf die Schweiz übertragen werden können und weil der scheinbar statische Verweis sich bei genauerem Hinsehen als dynamisch entpuppt. Das Beispiel zeigt sehr deutlich, dass man mit Verweisen auf das vielfach vernetzte und verzahnte EU-Recht äusserst vorsichtig sein muss. Insbesondere können Verweise kein bequemes Mittel sein, um sich die mühsame Arbeit der Inkorporation zu ersparen.

6 Fazit

Das neue Merkblatt «Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht» will zu einer einheitlichen und der Verständlichkeit schweizerischer Verweissnormen dienenden Verweisungspraxis im Umgang mit EU-Rechtsakten beitragen. Welche redaktionellen und gesetzestechnischen Probleme mit den neuen Regeln entschärft werden könnten, habe ich im vorliegenden Beitrag anhand von Beispielen zu zeigen versucht. Selbstverständlich wird sich das Merkblatt in der Praxis noch bewähren müssen, und Anpassungen werden erforderlich sein. Änderungsbedarf könnte aufgrund des Vertrags von Lissabon (in Kraft seit 1. Dezember 2009) schon in den nächsten Monaten bestehen.

Dass die Verweisung im Umgang mit EU-Recht auf keinen Fall als legislatives Allheilmittel eingesetzt werden darf, sollte das zuletzt behandelte Textbeispiel deutlich gemacht haben. Entsprechend will das neue Merkblatt die Technik des Verweissens keineswegs propagieren – aber wenn schon verweisen, dann bitte auch *lege artis*.

Clemens Locher, Dr. theol., Gesetzesredaktor, Deutscher Sprachdienst, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, E-Mail: clemens.locher@bk.admin.ch

Anmerkungen

- 1 In diesen Beitrag sind zahlreiche Ideen und Anregungen von Catherine Kropf und Christoph Bloch eingeflossen, die an dem in Fussnote 5 genannten Merkblatt und insbesondere an dessen Endredaktion intensiv mitgearbeitet haben. Für Hinweise und Anregungen danke ich ferner Markus Nussbaumer, Daniel Felder und Martin Wyss, ebenso der informellen Arbeitsgruppe BK/BJ, in der Vorentwürfe des Merkblatts diskutiert wurden.
- 2 Zur Terminologie vgl. Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz, bes. Rz. 895, und Guckelberger (2004, S. 62–88).
- 3 Zwischen EU und EG wird hier nicht unterschieden. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 ist die Unterscheidung – jedenfalls für künftige EU-Rechtsakte – irrelevant geworden.
- 4 Dies gilt z.B. für Art. 9 Abs. 1 der Biozidprodukteverordnung vom 18. Mai 2005 (SR 813.12): Aus dem Verweis auf die (Biozidprodukte-)Richtlinie 98/8/EG samt Angabe der Fundstelle im Amtsblatt der EU geht nicht hervor, ob die Schweiz mehr als nur den EU-Basisrechtsakt übernimmt; die Richtlinie ist bis August 2009 32-mal geändert worden, zuletzt durch die Richtlinie 2009/99/EG, ABl. L 203 vom 5.8.2009, S. 62.
- 5 Merkblatt «Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht».
- 6 Hinweis erstmals erschienen in ABl. L 235 / C 225 vom 2.9.2008, letztmals in ABl. L 57 / C 49 vom 28.2.2009. Dass der Hinweis seither nicht mehr publiziert wird, bedeutet offenbar, dass die neue Praxis nunmehr als definitiv eingeführt und allgemein bekannt gilt.
- 7 ABl. L 162 vom 30.4.2004, S. 32
- 8 Verordnung (EG) Nr. 1462/2007 der Kommission, ABl. L 326 vom 12.12.2007, S. 24
- 9 Verordnung (EG) Nr. 973/2008 der Kommission, ABl. L 265 vom 4.10.2008, S. 8
- 10 Deutsche Fassung: BBl 2009 8953; französische Fassung: FF 2009 8115
- 11 ABl. L 199 vom 31.7.2009, S. 24
- 12 Nur eine scheinbare Ausnahme von dieser Regel stellt der «Standardverweis» auf die Artikel 2 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in den Sozialversicherungsgesetzen (z.B. Art. 153a AHVG) dar. Dort wird diese EG-Verordnung «in der jeweils gültigen Fassung des Freizügigkeitsabkommens (SR 0.831.109.268.1) bzw. des revidierten EFTA-Übereinkommens» zitiert. Der dynamische Verweis ist in diesem Fall zulässig, weil die Schweiz im zuständigen Gemischten Ausschuss über Änderungen des Freizügigkeitsabkommens mitentscheidet; der Verweis ist in diesem Sinne kein Aussenverweis. – Dies gilt auch für eine seit Kurzem eingeführte Verweispraxis in der Luftfahrtgesetzgebung: In den einschlägigen Erlassen des Landesrechts wird nicht direkt die Fundstelle im Amtsblatt der EU angegeben, sondern das bilaterale Luftverkehrsabkommen zitiert, das die notwendigen Angaben im Anhang enthält (vgl. z.B. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung des UVEK vom 25. August 2000 über das Luftfahrzeug-Instandhaltungspersonal, SR 748.127.2; Änderung vom 14. Juli 2008, AS 2008 3611).
- 13 Rz. 905
- 14 Art. 14 Abs. 1 erster Satz der Düngerbuch-Verordnung EVD vom 16. November 2007, AS 2007 6311; SR 916.171.1
- 15 SR 813.11; in der Fassung der Änderung vom 14. Januar 2009, AS 2009 401.
- 16 Referendumsvorlage: BBl 2009 8823
- 17 Beschluss 2008/633/II des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 129.
- 18 Dieser Ausdruck wird z.B. verwendet von Marcus Desax / Claudia Christen / Madeleine Schim van der Loeff, EG/EU-Recht, S. 94–99.
- 19 Mit Ausnahme der ohne Datum zitierten Erlasse BV, ZGB, OR, StGB, vgl. Rz. 81 GTR.
- 20 SR 812.213 (Stand 31. Jan 2010); Fussnoten «aktualisiert» und nach den Regeln des Merkblatts «Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht» angepasst.
- 21 SR 819.14; AS 2008 1785 (Stand 29. Dez. 2009).
- 22 Die verwaltungsinterne Redaktionskommission hat dem zuständigen Bundesamt Mitte März 2010 eine entsprechende Änderung der Maschinenverordnung vorgeschlagen.
- 23 Die Änderung ist bisher nicht in Kraft getreten.
- 24 Art. 62 Abs. 3 der EG-Verordnung enthält tatsächlich zwei weitere, als solche nicht verständliche Verweise auf einen EU-Rechtsakt: «Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8. Die in Artikel 5 Absatz 6 des Beschlusses 1999/468/EG vorgesehene Frist beträgt drei Monate.»
- 25 Kaskadenverweise sind nach Ziffer 16 der Institutionellen Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 «Gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften» (ABl. C 73 vom 17.3.1999, S. 1) auch im EU-Recht unerwünscht: «... Bezugnahmen in Kaskadenform (Bezugnahme auf eine Bestimmung, die wiederum auf eine andere Bestimmung verweist) sind ... zu vermeiden.»

Literatur

- Desax, Marcus/Christen, Claudia/Schirm van der Loeff, Madeleine, 2001, EG/EU-Recht. Wie suchen? Wo finden? Zürich, Schulthess Juristische Medien, 2. Aufl.
- Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz, 2007, 3., nachgeführte Aufl.
- Guckelberger, Annette, 2004, Die Gesetzgebungstechnik der Verweisung unter besonderer Berücksichtigung ihrer verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Probleme, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 19, S. 62-88.
- Merkblatt «Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht. Redaktionelle und gesetzestechnische Regeln» vom 23. Dezember 2009, Internet: <http://www.bk.admin.ch/themen/gesetz/00050/index.html?lang=de>

Résumé

Dans les actes législatifs suisses, on rencontre de très nombreux renvois directs à des dispositions du droit de l'Union européenne. Les titres des actes législatifs européens sont fréquemment longs et compliqués, de sorte que leur citation dans le droit suisse peut poser des problèmes de lisibilité. La problématique des renvois s'est encore accentuée par le fait que le Journal officiel de l'UE ne fait plus que des renvois dynamiques aux règles de droit de l'Union européenne, ce qui pourrait donner lieu de penser, à tort, que la Suisse aurait repris cette pratique. La Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice ont élaboré ensemble un aide-mémoire qui propose des solutions aux problèmes rédactionnels et de technique législative que posent les renvois au droit de l'UE. Le recours à des renvois sous une forme abrégée permet de délester les normes du droit suisse d'éléments inutiles. La présente contribution donne quelques exemples concrets fondés sur l'aide-mémoire précité.