

Luzern, 6. Februar 2026

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 544**

Nummer: A 544
Protokoll-Nr.: 176
Eröffnet: 15.09.2025 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Wicki Martin und Mit. über die Auswirkungen bei einer Annahme der EU-Rahmenverträge im Bereich der Rechtsübernahme und dem Souveränitätsverlust des Kantons Luzern**Vorbemerkung:**

Die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU hat der Regierungsrat sorgfältig geprüft. Die verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekte wurden gegeneinander abgewogen. Dabei galt es insbesondere, Chancen und Risiken für den Wirtschaftsstandort Luzern sowie Fragen der Rechtssicherheit und der demokratischen Mitwirkung zu berücksichtigen. Nach eingehender Prüfung überwiegen aus Sicht des Regierungsrats die Vorteile des Pakets Schweiz–EU. Dieses stärkt die bestehende verlässliche Partnerschaft mit dem wichtigsten Handelspartner, sichert Arbeitsplätze und schafft stabile Rahmenbedingungen für die Zukunft.

Seit Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens zum Paket Schweiz–EU am 31. Oktober 2025 wertet der Bundesrat die eingegangenen Stellungnahmen von Kantonen und weiteren Akteuren aus. Auf dieser Grundlage überarbeitet er seine Vorschläge und verabschiedet voraussichtlich im Frühjahr 2026 vier Bundesbeschlüsse an das Parlament. Im Parlament folgen Beratungen in den zuständigen Kommissionen sowie in National- und Ständerat. Eine Volksabstimmung zum Paket Schweiz–EU ist wahrscheinlich. Bei Annahme der Volksabstimmung kann der Bundesrat die Abkommen mit der EU unterzeichnen. Erst nach einer Ratifizierung durch die Schweiz und die EU tritt das Paket Schweiz–EU in Kraft. Anschliessend folgt die praktische Umsetzung in der Schweiz, etwa durch Anpassungen von Gesetzen, Verfahren und Verwaltungsabläufen. Zum jetzigen Zeitpunkt sind daher abschliessende Aussagen zu den Fragen 3, 4, 7 und 8 nicht möglich.

Zu den Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu Frage 1: Was geschieht, wenn das Luzerner Volk über eine kantonale Regelung abstimmt (z. B. im Arbeits- oder Bauwesen) oder wenn ein bestehendes Gesetz demokratisch beschlossen wurde, dieses aber mit EU-Recht kollidiert?

Das Abkommen wird innerstaatlich in erster Linie durch Bundesrecht umgesetzt. Die Wahrscheinlichkeit, dass das kantonale Volk über Regelungen abstimmt, die direkt in den beihilferechtlichen Anwendungsbereich der Abkommen (insbesondere Strom, Landverkehr, gegebenenfalls Luftverkehr) fallen, ist daher als gering einzustufen.

Grundsätzlich gilt, dass höherrangiges Recht dem kantonalen Recht vorgeht. Das gilt für Bundesrecht gleich wie für internationales Recht. Sobald das Abkommen und die der Umsetzung dienenden Bundesgesetze in Kraft treten, müssen sie vom Bund als auch von den Kantonen gemäss den Artikeln 3 und 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR [101](#)) beachtet werden – in der Rechtsetzung als auch in der Rechtsanwendung. Nach Ratifikation würde jede kantonale Regelung im Konflikt mit dem bilateralen Abkommen potenziell unwirksam sein und müsste angepasst werden. Im Falle eines Konflikts zwischen kantonalem Recht und internationalem Recht wenden die Gerichte die übergeordnete Norm an und beachten das widersprüchliche kantonale Recht nicht.

Zu Frage 2: Verfahren könnten komplizierter und teurer werden, da EU-Richtlinien und -Urteile miteinbezogen werden müssten. Mit welchen Kosten und zusätzlichen Stellen für spezialisierte EU-Rechtskenntnisse rechnet die Luzerner Justiz?

Kosten entstehen nicht aufgrund des Mechanismus der dynamischen Rechtsübernahme als solchem, sondern erst durch den materiellen Inhalt der zu übernehmenden Regelungen. Der Bund geht gemäss erläuterndem Bericht von keiner strukturellen Mehrbelastung der kantonalen Gerichte aus. Weil Luzern nur in einem eng begrenzten Bereich betroffen ist (Beihilfen), besteht kein Bedarf für zusätzliche Richterstellen oder spezialisierte Einheiten.

Zu Frage 3: Von wie vielen Gesetzesänderungen wird bei einer Annahme der EU-Rahmenverträge ausgegangen?

Das Paket Schweiz-EU betrifft primär Bundesrecht. Im Rahmen des Pakets zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen Schweiz-EU sind 95 EU-Gesetzgebungsakte (EU-Rechtsakte mit Gesetzescharakter) für die Schweiz von Bedeutung. Für die Umsetzung des Pakets sind auf Bundesebene die Anpassung von 32 Schweizer Gesetzen (12 mit substanziellen Änderungen wie z. B. im Ausländer- und Integrationsgesetz sowie dem Entsendegesetz und 20 Gesetze mit geringfügigen Anpassungen) und die Schaffung von drei neuen Gesetzen vorgesehen (Beihilfeüberwachungsgesetz; Bundesgesetz über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen und das Kohäsionsbeitragsgesetz). Das kantonale Recht wird nicht direkt durch die 95 EU-Rechtsakte selbst unmittelbar berührt, sondern über die entsprechenden Umsetzungsvorschriften im Bundesrecht, die wiederum auf kantonale Zuständigkeiten und Vollzugsaufgaben ausstrahlen. Im Kompetenzbereich der Kantone stehen vor allem Erlasse im Bereich des Beihilferechts im Vordergrund (für den Kanton Luzern insb. im Bereich Strom). Der konkrete Anpassungsbedarf der kantonalen Gesetzgebung in den betroffenen Bereichen lässt sich frühestens anhand der definitiven Liste der Bundesbeschlüsse und Erlasstexte im Rahmen der zu erwartenden Botschaft des Bundesrates abschätzen.

Zu Frage 4: Wie viele neue Gesetze müssten im Kanton Luzern geschaffen werden, um EU-rechtskonform zu sein?

Neue kantonale Gesetze sind aktuell nicht vorgesehen, weil sich an der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen mit der Annahme des Pakets Schweiz-EU nichts ändert.

Zu Frage 5: Hat der Kantonsrat bei der Übernahme jeweils ein Mitspracherecht, oder werden die Gesetze «automatisch» übernommen?

Die dynamische Rechtsübernahme setzt stets die Zustimmung der Schweiz voraus. Dabei entscheidet die Schweiz im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Verfahren. Gegen völkerrechtliche Verträge, die wichtige den Kanton Luzern betreffende rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, kann auf Kantons-ebene das fakultative Referendum ergriffen werden (Kantonsreferendum). Das Paket Schweiz-EU mit dem Element der dynamischen Rechtsübernahme gehört dieser Kategorie an. Für das fakultative Referendum ist auf Kantonsebene der Kantonsrat zuständig (§ 49 Abs. 1a der Verfassung des Kantons Luzern [\[KV\]](#)). Darüber hinaus steht der Schweiz bei der Erarbeitung von Rechtsakten im Geltungsbereich der jeweiligen Abkommen eine Mitsprache bei der dynamischen Rechtsübernahme zu.

Zu Frage 6: Welcher Mehraufwand wird erwartet, da das Bundesgericht nicht mehr die abschliessende Instanz wäre?

Das Bundesgericht bleibt auch nach Inkrafttreten des Pakets Schweiz-EU die letztinstanzliche Entscheidungsinstanz in der Schweiz. Die Zuständigkeit des Bundesgerichts und anderer schweizerischer Gerichte ist in den Abkommen ausdrücklich gewährleistet. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) wird keine übergeordnete gerichtliche Instanz für die Schweiz.

Die Rolle des EuGH besteht darin, bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU auf Anfrage eines paritätischen Schiedsgerichts Auslegungsfragen zu EU-Recht zu beantworten. Die finale Entscheidung in solchen zwischenstaatlichen Streitfällen trifft jedoch das Schiedsgericht, nicht der EuGH. Private Rechtsstreitigkeiten werden weiterhin ausschliesslich vor schweizerischen Gerichten ausgetragen, mit dem Bundesgericht als letzte Instanz.

Zu Frage 7: Wie schätzt der Regierungsrat die Zunahme der Gerichtsfälle aufgrund der Vielzahl neuer Gesetze ein?

Bei Inkrafttreten der Abkommen übernimmt die Schweiz 95 EU-Gesetzgebungsakte in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Land- und Luftverkehr, Lebensmittelsicherheit, Strommarkt und gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Die dynamische Rechtsübernahme betrifft rund vier Prozent aller Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. In einzelnen Bereichen wie der Beihilfeüberwachung und der Sozialhilfe ist mit zusätzlichen Gerichtsverfahren zu rechnen.

Eine quantitative Prognose zur erwarteten Zunahme von Gerichtsfällen kann nicht abgegeben werden, da entsprechende Schätzungen weder in den Vernehmlassungsunterlagen des Bundesrats noch in wissenschaftlichen Studien oder Stellungnahmen anderer Kantone enthalten sind. Die Anzahl künftiger Gerichtsfälle hängt von zahlreichen Faktoren ab, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verlässlich prognostiziert werden können.

Zu Frage 8: Mit welchem Initialaufwand rechnet die Luzerner Justiz, bis alle Gesetze angepasst und neu geschrieben sind?

Der Aufwand wird sich auf neue Ausführungsbestimmungen in den in der Antwort auf Frage 3 erwähnten betroffenen Gesetzesbereichen und die Anpassung von Vollzugsverordnungen zur betroffenen Bundesgesetzgebung beschränken. Er lässt sich aber erst nach Verabschiedung der definitiven Botschaft durch den Bundesrat genauer abschätzen.

Zu Frage 9: Ist für die Gesetzesübernahme eine Übergangsfrist vorgesehen? Wenn ja, welche?

Der Bund hat in den Abkommen dem schweizerischen Gesetzgebungsprozess angepasste, angemessene Übergangsfristen ausgehandelt. Diese sind je nach Bereich unterschiedlich ausgestaltet und hängen von verschiedenen Kriterien ab, zum Beispiel von der Komplexität des Rechtsakts, oder davon, wie viel Zeit die Schweiz und die EU benötigen, um sich über die Modalitäten der Übernahme des Rechtsakts zu einigen.