

Dynamische Rechtsübernahme im Rahmen des EU-Rahmenabkommens

Dieses Rahmenabkommen beinhaltet folgende Unterverträge, die von einer dynamischen Rechtsübernahme betroffen sind (siehe Tabelle auf Seite 2)

Der Bundesrat spricht von einem Paket, welches aus zwei Teilen besteht:

Stabilisierung und Weiterentwicklung



Quelle: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/paquetsuisseue.html>

Stabilisierung

1. MRA Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse («Mutual Recognition Agreement»)
2. Strassenabkommen
3. Luftverkehrsabkommen
4. Abkommen über die Personenfreizügigkeit
5. Abkommen über Weltraumnutzung
6. Abkommen über Forschung und Kulturprojekte (Programme)
7. Abkommen über Schweizer Beitrag (Erweiterung- und Kohäsionsbeitrag)
8. Landwirtschaftsabkommen

Weiterentwicklung

9. Lebensmittelabkommen
10. Abkommen über das Gesundheitswesen
11. Stromabkommen

Welche Unterverträge unterstehen der dynamischen Rechtsübernahme?

Nr. Untervertrag	Dynamische Rechtsübernahme?	Einordnung
1 MRA – Abbau technischer Handelshemmnisse	Ja	Klassisches Binnenmarktabkommen
2 Strassenverkehrsabkommen	Ja	Binnenmarktrelevant (Transport)
3 Luftverkehrsabkommen	Ja	Binnenmarktrecht (Aviation acquis)
4 Personenfreizügigkeit	Ja	Zentrale Binnenmarktfreiheit
5 Weltraumnutzung	Nein	Technisch-operative Kooperation
6 Forschung & Kulturprogramme	Nein	Programmteilnahme, kein Marktrecht
7 Schweizer Beitrag (Kohäsion)	Nein	Finanzierungs-/Solidarbeitrag
8 Landwirtschaftsabkommen (Grundabkommen)	Nein	Kein Vollbeitritt zur GAP
9 Lebensmittelabkommen (Weiterentwicklung)	Ja	Markt- & Produktrecht
10 Gesundheitswesen	Teilweise / indirekt	Nur soweit Binnenmarktrecht betroffen ist
11 Stromabkommen	Ja	Voller Binnenmarktzugang

Was ist nun eine solche dynamische Rechtsübernahme?

Mit einem EU-Rahmenabkommen verpflichtet sich die Schweiz, in den vom Abkommen erfassten Bereichen eine **dauerhafte Rechtsgleichwertigkeit** mit der Europäischen Union sicherzustellen.

Diese Verpflichtung wirkt **zweistufig**:

- **Einmalige Startangleichung** an den bereits bestehenden EU-Rechtsbestand
- **Fortlaufende dynamische Übernahme** künftiger EU-Rechtsentwicklungen

A. Übernahme bereits bestehender EU-Rechtsakte („Startangleichung“)

Beim Inkrafttreten des Rahmenabkommens gilt der sogenannte **acquis communautaire** als Referenz: Alle **bereits erlassenen EU-Rechtsakte** (ca. 20'000 Seiten an Rechtsverordnungen), die die betroffenen Abkommensbereiche betreffen, sind für die Schweiz **massgeblich**.

Konkret bedeutet dies:

- Die Schweiz beginnt **nicht bei null**, sondern tritt in einen **hochregulierten Rechtsraum** ein.
- Bestehende EU-Rechtsakte müssen übernommen oder materiell nachvollzogen werden, sofern keine Gleichwertigkeit besteht.
- Die Schweiz kann sich **nicht darauf berufen**, dass diese Rechtsakte vor Vertragsabschluss erlassen wurden.

Die erste Phase der Rechtsübernahme erfolgt **gebündelt und vorentschieden** (dh. alle Rechtsakte werden pro Vertragsbereich werden automatisch akzeptiert), noch bevor demokratische Prozesse im Inland greifen können.

B. Künftige dynamische Rechtsübernahme

Nach der Startangleichung folgt die **permanente Anpassungspflicht**:

1. Die EU erlässt oder ändert einen Rechtsakt.
2. Dieser wird als abkommensrelevant eingestuft.
3. Die Schweiz muss prüfen und übernehmen, um die Rechtsgleichwertigkeit zu wahren.
4. Eine Ablehnung ist formell (Verfahren) möglich, zieht aber **Ausgleichs- oder Sanktionsmassnahmen** nach sich.

Zwar bleiben Parlament und Referendum formell bestehen, doch entsteht ein **faktischer Übernahmepressure**, da eine Nichtübernahme wirtschaftliche und politische Konsequenzen hat.

Die Entscheidungsfreiheit wird nicht aufgehoben – aber substanziell eingeschränkt. *Mit anderen Worten: Die Entscheidungsfreiheit besteht formal weiter, ist aber an Bedingungen geknüpft, die von aussen gesetzt werden.*

Wie geht die Schweiz im Falle einer Nonkonformität mit Schweizer Recht und EU-Recht um?

a) Konflikt mit einfachem Bundesrecht

In der Praxis wird das Bundesrecht angepasst, um Vertragsverletzungen zu vermeiden. Die Anpassung erfolgt **regelmässig einseitig zulasten des nationalen Gesetzgebers**.

b) Konflikt mit der Bundesverfassung (Kernfrage)

Kommt es zu einer Unvereinbarkeit zwischen EU-Rechtsübernahmepflicht und Bundesverfassung, bestehen formal drei Optionen:

1. **Verfassungsänderung**
 - mit Volksabstimmung
 - politisch realistisch, aber in der Anpassung demokratisch problematisch
2. **Nichtübernahme**
 - formell souverän
 - faktisch mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden (Strafen, Ausschluss)
3. **Streitbeilegungsverfahren**
 - bei Auslegungsfragen des EU-Rechts entscheidet letztlich der Europäische Gerichtshof
 - die Schweiz hat keine Letztinterpretationshoheit

Was bedeutet dies nun konkret?

- **Formell** bleibt die Bundesverfassung oberstes Recht.
- **Inhaltlich** gerät sie unter permanenten Anpassungsdruck.

Die Entscheidung lautet faktisch nicht mehr:

Verfassung oder Gesetz – sondern: *Verfassung oder wirtschaftliche Konsequenzen*. Die Entscheidung

verschiebt sich von einer rein rechtlichen Abwägung hin zu einer wirtschaftlichen Kosten-Nutzen Frage.

C. Rolle des EuGH im System

Bei Streitigkeiten über die Auslegung von EU-Recht:

- muss das Schiedsgericht den EuGH anrufen,
- dessen Auslegung ist verbindlich.
 - Welche Rolle hat das Schiedsgericht?
Das **Schiedsgericht ist kein oberstes Gericht und kein Gegengewicht zum EuGH.**
Seine Rolle ist funktional begrenzt:
 - Es stellt fest, **ob eine Vertragspartei gegen das Abkommen verstossen hat.**
 - Sobald dafür eine **Auslegung von EU-Recht nötig ist, muss** das Schiedsgericht den EuGH anrufen.
 - Der EuGH liefert eine **verbindliche Auslegung.**
 - Auf dieser Grundlage entscheidet das Schiedsgericht **nur über die Folgen.**

Das Schiedsgericht entscheidet also:

- **nicht**, was EU-Recht bedeutet,
- **nicht**, ob EU-Recht „richtig“ ist,
- sondern **nur**, welche **vertraglichen Konsequenzen** daraus folgen

Das Schiedsgericht entscheidet lediglich über **Folgen**, nicht über den Inhalt des Rechts.

Die letztinstanzliche Rechtsdeutung liegt **ausserhalb der schweizerischen Rechtsordnung.**

D. Gesamtauswirkungen auf Demokratie und Souveränität

In der Gesamtwirkung entsteht:

- eine **inhaltliche (materiell) Fremdgesetzgebung** ohne formelle Mitgliedschaft,
- eine **schleichende Entmachtung direktdemokratischer Instrumente**,
- eine **dauerhafte Bindung an ein externes Rechtssystem** ohne gleichwertige Mitbestimmung.

E. Verdichtete Schlusserklärung

Die dynamische Rechtsübernahme beginnt nicht erst mit künftigem EU-Recht.

Sie beginnt mit der **Anerkennung eines bestehenden EU-Rechtsbestands** und setzt sich danach dauerhaft fort. (Anmerkung: In Bundesbern arbeiten bereits 120 Juristen mit der Implementierung dieses EU-Rechtsbestands)

Die Bundesverfassung **bleibt rechtlich bestehen**, muss sich in der Praxis jedoch immer wieder an neue EU-Vorgaben anpassen. Ein Abweichen wäre nur möglich, wenn die Schweiz die daraus **entstehenden Nachteile langfristig akzeptiert.**

Anders ausgedrückt:

Die Schweiz behält ihre Souveränität auf dem Papier, verliert sie aber schrittweise im Vollzug.

Frage 1. Wie läuft die Integration der bestehenden EU-Verordnungen ins Schweizer Gesetz?

Vor der Uebernahme der bestehenden EU-Verordnungen (ca. 20'000) hat die Schweiz zu prüfen, ob diese mit der schweizerischen Gesetzgebung «gleichwertig sind»

Wie sieht dieser Prozess aus?

- Die Schweiz prüft bei Inkrafttreten des Rahmenabkommens den **bestehenden EU-Rechtsbestand**.
- Dabei stellt sie fest: **Einzelne Schweizer Gesetze sind nicht gleichwertig** zu bestimmten EU-Verordnungen.

Der reale Prozess (Prüfung und Anpassung) – in 7 Schritten

1. Technische Feststellung

Die Schweizer Verwaltung stellt fest:

- „CH-Recht X erreicht bei EU-Verordnung Y nicht dieselbe Wirkung.“ Das ist zunächst **eine interne, technische Feststellung**, keine politische Entscheidung. Unter Wirkung soll verstanden sein, dass sich in der Praxis das wahre Ergebnis darstellen wird.

2. Meldung im gemeinsamen Ausschuss

Diese Abweichung wird:

- im **zuständigen bilateralen Ausschuss EU–CH** eingebracht,
- zusammen mit dem Schweizer Vorschlag, **wie** man damit umgehen möchte.

3. Reaktion der EU

Die EU prüft:

- ob die Abweichung aus ihrer Sicht **tolerierbar** ist.

Drei Möglichkeiten:

- a) EU akzeptiert die Abweichung
→ selten, meist nur bei **rein technischen Details**
- b) EU akzeptiert sie **vorübergehend**
→ Übergangsfrist, klare Erwartung der Anpassung
- c) EU akzeptiert sie **nicht**
→ das ist der Regelfall bei materiellen Abweichungen

4. Wenn keine Einigung zustande kommt

- Dann gilt aus EU-Sicht:
„Die Voraussetzung für Gleichwertigkeit ist nicht erfüllt.“ Der betreffende Teil des Marktzugangs gilt als **nicht korrekt umgesetzt**.

5. Streitbeilegung

- Wenn die Schweiz widerspricht: → **Schiedsgericht**
Das Schiedsgericht muss sich an die Rechtsprechung des **Europäischer Gerichtshof** halten.
Die materielle Definition von „gleichwertig“ kommt letztlich aus der EU.

6. Entscheidung und Folgen

- Nach Abschluss des Verfahrens gibt es **keinen Zwischenzustand** mehr.
Die Schweiz hat nur diese Optionen:

- A) Gesetz anpassen
 - Gleichwertigkeit hergestellt
 - Marktzugang bleibt
- B) Gesetz nicht anpassen
 - EU darf **Ausgleichsmassnahmen** ergreifen
 - z. B. Suspendierung oder Einschränkung des Marktzugangs
 - **solange**, bis angepasst wird

7. Wichtigster Punkt

- Die festgestellte Abweichung:
- bleibt nicht einfach stehen
- führt nicht zu einem dauerhaften Opting-out
- wird nicht „politisch ausgesessen“

Jede Abweichung erzwingt eine Entscheidung:
Anpassen oder Nachteile akzeptieren.

Frage 2: Die Schweiz hat die Möglichkeit bei neuen oder angepassten CH-Gesetzen, die durch neue EU-Verordnungen entstehen, ein Referendum zu ergreifen. **Wer entscheidet über die Zulässigkeit eines solchen Referendums?**

a) Grundsatz

- Die Schweizer Bürger **können grundsätzlich ein Referendum ergreifen**, wenn:
 - ein **Gesetz** geändert oder ein neues Gesetz erlassen wird oder
 - ein **völkerrechtlicher Vertrag** der Referendumspflicht untersteht.

b) Aber: Wer entscheidet über die Referendumsfähigkeit?

Der Bundesrat entscheidet faktisch vorab, ob:

- eine Rechtsübernahme als
 - **gesetzesändernd** (referendumsfähig) oder
 - **rein vollzugs-/verordnungsrechtlich** (nicht referendumsfähig) eingestuft wird.

Das Parlament folgt dieser Einschätzung in der Praxis meist.

c) Politische Realität

- Viele EU-Rechtsübernahmen werden als **technische Anpassungen** qualifiziert.
- Damit **entfällt das fakultative Referendum**, obwohl die materielle Wirkung erheblich sein kann.

Annexe:

Nicht abgedeckt Bereiche sind insbesondere:

1. Landwirtschaft (Kernbereich)

- Kein Vollbeitritt zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)
- Nur punktuelle Veterinär- und Lebensmittelregeln

2. Steuerpolitik

- **Keine direkte Steuerharmonisierung**
- Keine EU-Steuern
- Keine Kompetenzübertragung bei direkten Steuern

Aber: indirekter Druck über Beihilfen- und Wettbewerbsrecht möglich.

3. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

- Keine gemeinsame Agrarpolitik (GAP)
- Keine militärische Integration
- Keine NATO-ähnlichen Verpflichtungen

4. Sozialversicherungssysteme

- AHV, IV, BVG bleiben national
- **Aber:** Personenfreizügigkeit wirkt **indirekt** stark hinein, CH-Bürger und EU-Bürger müssen gleich behandelt werden.

5. Bildung, Kultur, Medien

- Keine direkte Kompetenzübertragung
- Teilnahme an Programmen freiwillig (z. B. Erasmus)

3. Der entscheidende Punkt (politisch relevant)

Nicht abgedeckt heisst nicht unberührt.

Denn:

- Das Rahmenabkommen betrifft **genau die wirtschaftlich zentralen Binnenmarktbereiche**
- Diese wirken **indirekt** auf fast alle anderen Politikbereiche.
- Die Dynamik entsteht **nicht durch Umfang**, sondern durch **Mechanismus** (s. Fazit Seite 8)

Übersichtstabelle: Bilaterale I & II vs. EU-Rahmenabkommen (inkl. Land- & Luftverkehr)

Bereich	Bilaterale I & II (heute)	EU-Rahmenabkommen (neu)
Grundstruktur	Einzelne, sektorielle Verträge	Übergeordneter institutioneller Rahmen
Rechtsübernahme	Statisch – keine automatische Weiterentwicklung	Dynamisch – laufende Übernahme neuen EU-Rechts
Auslegung des EU-Rechts	Politisch / gemischte Ausschüsse	Verbindlich durch den EuGH
Streitbeilegung	Konsultationen, politisch lösbar	Schiedsgericht + EuGH-Auslegung
Sanktionen	Informeller politischer Druck	Vertraglich geregelte Ausgleichsmassnahmen
Landverkehrsabkommen	Bestandteil der Bilateralen I – Transit, LSVA, Verlagerungspolitik – Keine automatische Rechtsübernahme – Keine EuGH-Zuständigkeit	Weiterhin sachlich gültig, aber eingebettet – Dynamische Übernahme relevanten EU-Rechts – EuGH legt EU-Recht aus – Sanktionen bei Abweichung
Luftverkehrsabkommen	Bestandteil der Bilateralen I – Marktzugang, Sicherheit, Betrieb – Statische Weiterentwicklung – Politische Konfliktlösung	Weiterhin sachlich gültig, aber dem neuen institutionellen Regelwerk des Rahmenabkommens untergeordnet. – Dynamische Rechtsentwicklung – EuGH-Einbindung – Systemische Durchsetzung
Marktzugang	Sektoriell, politisch abgesichert	Systemisch garantiert – aber an Verbindungen geknüpft
Lohnschutz / Arbeitsmarkt	National geregelt	Binnenmarktlogik mit Anpassungsdruck
Strommarkt	Nicht geregelt	Neu vorgesehen
Gesundheit / Krisenkoordination	Nicht Teil der Bilateralen	Anbindung an EU-Strukturen (z. B. ECDC European Centre for Disease Prevention and Control)
Aussen- & Sicherheitspolitik	National	Nicht abgedeckt (keine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU)
Steuern / Sozialwerke	National	Nicht abgedeckt

Hinweis zum Luftverkehrsabkommen:

Land- und Luftverkehr sind heute bilateral geregelt – neu wäre nicht der Verkehrsinhalt, sondern die Unterstellung dieser Abkommen unter eine dynamische, sanktionsbewehrte EU-Rechtslogik.

Fazit:

Die Bilateralen regeln **Inhalte**, das Rahmenabkommen regelt **das System**. Unter System versteht man vier Mechanismen: Dynamische Rechtsübernahme, Gleichwertigkeitsprinzip, Streitbeilegungsmechanismus, Ausgleichs-/Sanktionsmechanismus. Das Rahmenabkommen regelt nicht, was gilt, sondern wie künftig entschieden wird – und welche Folgen ein Nein hat.

Wer kontrolliert die Einhaltung all dieser neuen Verträge?

Ebene	Wer?	Wo?
Laufende Beobachtung	Gemischte Ausschüsse	Schweiz / EU
Streitfall	Schiedsgericht	ad hoc
Rechtsauslegung	Europäischer Gerichtshof	Luxemburg
Durchsetzung	Ausgleichsmassnahmen	EU-Ebene

Die Kommission und die zuständigen Schweizer Behörden überwachen jeweils die Anwendung des Abkommens durch die andere Vertragspartei. Wie dies geschehen soll ist unklar, wird die EU wie die NATO dann auch ein Büro in Genf einrichten?

Peter Ruckstuhl, Stand 21. Januar 2026

Quellenverzeichnis

Schweizerischer Bundesrat (2023–2025).

Paket Schweiz–EU: Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen.

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei.

Online verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/paquetsuisseue.html>

Schweizerischer Bundesrat.

Bilaterale Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union (Bilaterale I und II).

Erläuternde Berichte und Vertragstexte.

Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft, admin.ch.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Institutionelle Fragen Schweiz–EU.

Grundlagen zur dynamischen Rechtsübernahme, Streitbeilegung und institutionellen Anbindung.

Quelle: admin.ch (Europa-Dossier).

Europäische Union.

Acquis communautaire (Rechtsbestand der Europäischen Union).

Rechtsgrundlagen des EU-Binnenmarktes.

Quelle: EUR-Lex, eur-lex.europa.eu.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH).

Rechtsprechung zur autonomen und einheitlichen Auslegung des Unionsrechts.

Quelle: curia.europa.eu.

Schweizerische Eidgenossenschaft.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV).

Quelle: Fedlex – Die Publikationsplattform des Bundes, fedlex.admin.ch.