

Zusammenfassung des Richli-Gutachtens

Verfassungsänderung oder Konsolidierung?

Mehr als Verträge:

eine Frage von Souveränität, Gesetzgebung und Demokratie



Eine grundlegende Veränderung für die Schweiz.

Autor: Markus Lysser

Adressatenkreis: politisch interessierte Personen

Stand: 21. April 2026

Hinweis zur Lektüre

Diese Zusammenfassung verdichtet die Argumentation des Gutachtens. Sie folgt der inneren Logik von Richli: zuerst die Unterscheidung zwischen klassischer Bilateralität und neuer Integrationsordnung, danach die institutionellen Folgen, anschliessend die Einzelfragen und zuletzt die Referendumsfrage.

Sie ist bewusst quellennah formuliert und nennt am Ende jedes Abschnitts die Seiten des Gutachtens, auf denen die zusammengefassten Aussagen beruhen. So lässt sich jeder Hauptpunkt schnell im Original nachprüfen.

Die Darstellung übernimmt nicht automatisch jede politische Wertung des Gutachtens, sondern macht dessen zentrale These, Begründungen und Schlussfolgerungen nachvollziehbar.

Inhaltsverzeichnis

Hinweis zur Lektüre.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	3
Kurzfasit in 12 Punkten	4
1. Ausgangspunkt, Auftrag und Methode des Gutachtens	5
2. Warum Richli die bisherigen Bilateralen anders einstuft als das neue Paket	5
3. Die neue Architektur: Integrationsmethode, Äquivalenzmethode und dynamische Rechtsübernahme.....	7
4. Auswirkungen auf Bundesversammlung, Bundesrat, Kantone, Gerichte und Vernehmlassung	9
5. Demokratiedimension: Referendum, Stimmrecht und Ausgleichsmassnahmen.....	11
6. Faktische Risiken laut Richli	13
7. Einzelfrage Hochschulen: Studiengebühren, Zulassung, Horizon und Erasmus+	15
8. Einzelfrage Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen	16
9. Zweitabstimmung und Etappierung: warum Richli beides für problematisch hält	18
10. Der Streit um den Abstimmungsmodus.....	19
11. Gesamtwürdigung der Richli-Argumentation.....	21
12. Zentrale Differenzen zwischen Bundesrat und Richli.....	22
13. Schlussfolgerung.....	23

Kurzfasit in 12 Punkten

1. Richli versteht die bisherigen zentralen bilateralen Verträge – vor allem das Freihandelsabkommen 1972, das MRA und das Agrarabkommen – als klassisch bilaterale Abkommen. Nach seiner Lesart bleibt dabei die schweizerische Rechtsetzungsautonomie im Grundsatz erhalten.

2. Das neue Paket markiert für ihn einen Systemwechsel. Aus klassischer Bilateralität wird in den betroffenen Binnenmarkt Bereichen eine integrationsrechtliche Bindung, weil die Schweiz künftiges EU-Recht materiell nachführen muss und dessen Entstehung nicht selbst steuert.

3. Der zentrale verfassungsrechtliche Vorwurf lautet: Die Initiative zur Rechtsetzung verlagert sich faktisch von Bern nach Brüssel. Bundesversammlung und Bundesrat verlieren im Anwendungsbereich der Binnenmarkt Abkommen eigenständige Gestaltungsmacht.

4. Richli unterscheidet zwischen Integrationsmethode und Äquivalenzmethode. Die erste übernimmt EU-Recht direkt in den Abkommensrahmen; die zweite zwingt die Schweiz zu eigenem Recht mit im Ergebnis gleichem Inhalt. Für ihn führen beide Wege zu substantiellem Kompetenzverlust.

5. Das Vernehmlassungsrecht nach Art. 147 BV wird nach seiner Analyse in den betroffenen Bereichen weitgehend ausgehöhlt, weil neue Regeln nicht mehr in der Schweiz entworfen werden, sondern in EU-Verfahren entstehen.

6. Die Rolle des Bundesgerichts wird ebenfalls enger. Wo EU-Recht massgeblich ist, bindet dessen Auslegung über die Mechanik des Pakets an die Rechtsprechung des EuGH; auch Schiedsgerichte sind in diesen Fragen nicht frei.

7. Besonders schwer wiegt für Richli die demokratische Komponente: Referenden bleiben formell möglich, könnten aber wegen drohender transversaler Ausgleichsmassnahmen faktisch entwertet werden. Der rechtliche Hebel bliebe, der politische Preis könnte aber prohibitiv werden.

8. Bei den Hochschulen sieht er ein klares Zugeständnis der Schweiz: EU-Studierende dürfen an öffentlich finanzierten Hochschulen nicht mehr höher belastet werden als Inländer, während ein gesicherter Rechtsanspruch auf Teilnahme an künftigen EU-Programmen gerade nicht erreicht wurde.

9. Die neue Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen hält Richli für juristisch schwach. Das entscheidende Kriterium – schwerwiegende Probleme, die auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sind – sei praktisch kaum beweisbar.

10. Vorschläge für eine spätere Zweitabstimmung oder eine zeitliche Etappierung einzelner Abkommen beurteilt er als rechtlich oder praktisch hochproblematisch. Das Paket ist nach seiner Analyse in der Architektur eng gekoppelt.

11. In der Referendumsfrage verwirft Richli die These, das Paket sei bloss eine Fortsetzung der bisherigen Bilateralen. Für ihn geht es um einen verfassungsrechtlich ausserordentlichen Integrationsschritt.

12. Daraus folgt seine Hauptthese: Das Paket sei staatsrechtlich so gewichtig, dass ein doppeltes Mehr von Volk und Ständen zulässig und aus seiner Sicht angezeigt sei; alternativ komme eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage in Betracht, die zugleich den Konflikt mit Art. 121a BV bereinigen würde.

1. Ausgangspunkt, Auftrag und Methode des Gutachtens

Das Gutachten fragt nicht in erster Linie, ob das Paket politisch wünschbar ist oder kurzfristig wirtschaftliche Vorteile bringt. Es untersucht vielmehr, was die neuen Abkommen verfassungsrechtlich bedeuten. Der Fokus liegt auf den Verschiebungen von Zuständigkeiten: Wer setzt künftig die Regeln? Wer entscheidet im Streitfall? Welche Handlungsspielräume bleiben Parlament, Bundesrat, Kantonen, Gerichten und Stimmberechtigten?

Richli nimmt dafür einen Vergleich vor. Er stellt die bisherigen bilateralen Verträge – insbesondere das Freihandelsabkommen 1972, das Abkommen über technische Handelshemmnisse (MRA) und das Agrarabkommen – der neuen Vertragsarchitektur gegenüber. Für ihn ist entscheidend, ob die neuen institutionellen Mechanismen nur eine technische Weiterentwicklung sind oder ob sie die Logik des Systems ändern.

Sein Befund fällt deutlich aus: Die Bezeichnung «Bilaterale III» verharmlost nach seiner Ansicht die verfassungsrechtliche Tragweite. Das Paket sei nicht bloss eine weitere Runde sektoraler Zusammenarbeit, sondern ein Integrationsschritt eigener Qualität. Genau diese andere Qualität ist für ihn der rote Faden des gesamten Gutachtens.

Methodisch argumentiert Richli stark über Institutionen und Zuständigkeiten. Er schaut weniger auf politische Absichtserklärungen als auf Verfahren: Wer hat das Initiativrecht? Wer kann sich widersetzen? Welche Folgen hat Widerstand? Welche Rolle spielen EuGH, Schiedsgerichte, Gemischte Ausschüsse und Ausgleichsmassnahmen? Daraus leitet er seine staatsrechtliche Gesamtwürdigung ab.

Ein wichtiger Vorbehalt des Gutachtens ist, dass Richli nicht behauptet, das Paket bringe ausschliesslich Nachteile. Er sagt aber klar, dass die verfassungsrechtlichen Kosten in der öffentlichen Debatte systematisch unterschätzt würden. Deshalb versteht er sein Gutachten als Begriffs- und Klärungsarbeit: Nicht schönfärben, sondern offenlegen, welche Art von Bindung die Schweiz eingeht.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 4–10.

2. Warum Richli die bisherigen Bilateralen anders einstuft als das neue Paket

Den Ausgangspunkt bildet die Unterscheidung zwischen klassischer Bilateralität und integrationsrechtlicher Einbindung. Beim Freihandelsabkommen von 1972 sieht Richli ein Musterbeispiel klassischer Bilateralität: Beide Seiten bleiben gleichberechtigte Vertragspartner, Änderungen bedürfen beidseitiger Zustimmung, und keine Partei kann der anderen einseitig verbindliche Normen setzen. Der Gemischte Ausschuss verwaltet das Abkommen, ersetzt aber nicht die innerstaatliche Rechtsetzung.

Ähnlich beurteilt er die Ausgangslage beim MRA 1999 und beim Agrarabkommen 1999. Auch dort erkennt er in der ursprünglichen Konstruktion keine Übertragung eigenständiger Rechtsetzungskompetenz an EU-Organe. Die Schweiz kann sich auf Gleichwertigkeit oder Anerkennung stützen, ohne ihre verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung grundsätzlich umzubauen.

Der Bruch entsteht für Richli erst mit den institutionellen Protokollen und den Änderungsprotokollen des neuen Pakets. Sie verändern nicht nur den Inhalt einzelner Anhänge, sondern die Funktionslogik. Künftige Weiterentwicklungen erfolgen nicht mehr vorwiegend als klassisch ausgehandelte Einzelanpassungen, sondern über eine dynamische Anbindung an die Entwicklung des EU-Rechts.

Im Lebensmittelsicherheitsbereich beschreibt Richli besonders deutlich einen Wechsel von bilateraler Kooperation zu rechtlicher Integration. Dort würden zentrale Regeln nicht mehr als gegenseitig anerkannte Lösungen nebeneinanderstehen, sondern als Teil einer fortlaufend durch EU-Recht geprägten Ordnung wirken. Im MRA-Bereich sei der Eingriff etwas anders konstruiert, aber im Ergebnis ähnlich folgenreich.

Sein Kernargument lautet deshalb: Für die verfassungsrechtliche Beurteilung reicht es nicht, auf bestehende bilaterale Etiketten zu verweisen. Entscheidend ist, wie künftige Normen entstehen und welche innerstaatlichen Organe diese noch prägen können. Dort erkennt Richli den eigentlichen Systemwechsel.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 4–7, 11–18, 19–25.

3. Die neue Architektur: Integrationsmethode, Äquivalenzmethode und dynamische Rechtsübernahme

Richli arbeitet zwei Mechaniken auseinander. Erstens die Integrationsmethode: Neue oder geänderte EU-Rechtsakte werden in den vertraglichen Rahmen aufgenommen und bilden damit direkt den massgebenden Referenzrahmen für die Schweiz. Zweitens die Äquivalenzmethode: Die Schweiz erlässt zwar formal eigenes Recht, muss aber materiell ein Ergebnis erreichen, das dem EU-Recht gleichkommt.

Für Richli ist der Unterschied im Grad, nicht im Prinzip. Die Integrationsmethode greift direkter ein, weil der schweizerische Gestaltungsspielraum fast ganz verschwindet. Die Äquivalenzmethode wirkt formell milder, lässt aber ebenfalls nur einen engen Restspielraum, wenn das Ergebnis zwingend an das EU-Recht angepasst werden muss. In beiden Fällen verschiebt sich der Schwerpunkt der Normsetzung nach aussen.

Besonders scharf formuliert Richli die Frage nach dem Initiativrecht. Im schweizerischen Verfassungsstaat liegt die politische und rechtliche Dynamik grundsätzlich bei den zuständigen Organen des Bundes und der Kantone. Im neuen Paket beginnt die materielle Rechtsentwicklung nach seiner Analyse dagegen bei der EU-Kommission, später beim Rat und beim Europäischen Parlament. Die Schweiz reagiert darauf, statt den Prozess eigenständig zu eröffnen.

Hier setzt sein Vorwurf der Kompetenzverlagerung an. Die Bundesversammlung verliere im sachlichen Geltungsbereich der Binnenmarktabkommen einen wesentlichen Teil ihrer Gesetzgebungsfreiheit nach Art. 163 BV. Der Bundesrat verliere einen wesentlichen Teil seiner Verordnungskompetenz nach Art. 182 BV, weil im Ergebnis delegierte Rechtsakte und Durchführungsakte der EU den Takt vorgäben. Was in der Schweiz formal noch umgesetzt werde, sei materiell weitgehend vorgeprägt.

Richli betont dabei, dass sich die Bedeutung der Gemischten Ausschüsse verändert. In den klassischen bilateralen Verträgen verwalten und aktualisieren sie einen gemeinsam gesetzten Rahmen. Im neuen Paket werden sie zum Scharnier einer fortlaufenden Rechtsanbindung. Formell bleibt der Entscheid einvernehmlich; materiell entsteht aber ein Dauermechanismus, in dem die Schweiz regelmässig auf bereits ausgeformte EU-Rechtsakte reagieren muss. Für Richli ist das nicht bloss Verwaltung, sondern verfassungsrechtlich relevante Mitwirkung an fremd ausgelöster Rechtsetzung.

Im Lebensmittelsicherheitsprotokoll hebt er hervor, dass der Geltungsbereich ausserordentlich weit ist: Er reicht über die gesamte Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebskette von Lebens- und Futtermitteln, über Tiergesundheit, Pflanzengesundheit, Kennzeichnung, amtliche Kontrollen bis zu Materialien mit Lebensmittelkontakt. Die wenigen ausdrücklich genannten Ausnahmen ändern für ihn nichts am Grundcharakter. Gerade weil der Regelungsraum so breit gezogen ist, wird aus seiner Sicht ein wachsender Teil der materiellen Agrar- und Ernährungspolitik in ein dynamisches Integrationsregime verschoben.

Richli geht sogar weiter und zieht einen provokativen Vergleich: Im betroffenen Bereich gebe die Schweiz mehr autonome Gestaltungsmacht ab, als ein EU-Mitgliedstaat beim formellen Beitritt abgebe. Der Grund ist aus seiner Sicht institutionell: EU-Mitgliedstaaten sitzen mit Stimmrecht im Rat, wirken im Gesetzgebungsverfahren mit und kontrollieren die Kommission politisch mit. Die Schweiz übernimmt dagegen Regeln weitgehend ohne gleichwertige Mitentscheidung.

Diese These ist der schärfste Satz des Gutachtens. Sie dient Richli nicht als politischer Slogan, sondern als juristische Zuspitzung: Wer nur auf die fehlende formelle Mitgliedschaft schaut, verkennt aus seiner Sicht die materielle Seite der Hoheitsabgabe.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 4–7, 26–35, 118.

4. Auswirkungen auf Bundesversammlung, Bundesrat, Kantone, Gerichte und Vernehmlassung

Der institutionelle Umbau wirkt laut Richli auf mehreren Ebenen gleichzeitig. Zuerst auf die Bundesversammlung: Sie bleibt zwar formell Gesetzgeberin, verliert aber dort, wo das Paket dynamische Nachführung verlangt, grosse Teile ihrer inhaltlichen Dispositionsfreiheit. Sie kann in vielen Fällen nicht mehr frei entscheiden, welche Regel sie für sachgerecht hält, sondern nur noch, ob sie eine EU-Entwicklung mitträgt oder den Konflikt riskiert.

Auch der Bundesrat rückt nach Richlis Darstellung in eine defensivere Rolle. Seine klassische Aufgabe, eigenständig auszuführen, zu konkretisieren und politisch zu priorisieren, werde enger. Wo EU-Recht inhaltlich die Richtung vorgibt, schrumpft die schweizerische Verordnungscompetenz. Der Bundesrat wird aus dieser Sicht stärker zum Vollzugs- und Anpassungsorgan einer extern angestossenen Rechtsentwicklung.

Für die Kantone sieht Richli eine parallele Entwicklung. Wo sie heute noch eigenständige Vollzugs- oder Mitwirkungsinteressen haben, geraten sie stärker in einen durch EU-Recht geprägten Rahmen. Das betrifft nicht nur die materielle Politikgestaltung, sondern auch die föderale Legitimation: Wenn zentrale Regeln ausserhalb des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses entstehen, werden kantonale Einflusskanäle schwächer.

Ein besonders heikler Punkt ist für Richli das Vernehmlassungsverfahren. Art. 147 BV sichert Kantonen, Parteien und interessierten Kreisen Mitsprache bei wichtigen Erlassen des Bundes. Wenn die entscheidende Normsetzung aber im EU-Verfahren stattfindet, gibt es in der Schweiz keine gleichwertige Vernehmlassung mehr. Die Schweizer Behörden können nicht über Regelinhalte vernehmen, die in Brüssel entstehen und nur noch nachgeführt werden sollen. Aus Richlis Sicht geht damit ein zentrales Sicherheitsventil des schweizerischen Konkordanzsystems verloren.

Richli verweist in diesem Zusammenhang auch auf einen strukturellen Gegensatz zwischen dem schweizerischen und dem unionsrechtlichen Gesetzesbegriff. In der EU ist ein Rechtsakt auf Gesetzesstufe vor allem integrationspolitisch bestimmt; in der Schweiz orientiert sich die Gesetzesstufe zusätzlich an Kriterien wie Eingriffsintensität, Zahl der Betroffenen, finanzieller Tragweite und politischer Umstrittenheit. Deshalb könnten selbst delegierte oder Durchführungsakte der EU nach schweizerischem Verständnis materiell gesetzeswürdig sein. Das verschärft für ihn das demokratische Problem: Inhalte, die in der Schweiz parlamentarisch und allenfalls referendumspflichtig wären, entstehen auf EU-Ebene in Verfahren, in denen die Schweiz nicht gleichrangig sitzt.

Auch der Einbezug des Parlaments im sogenannten Decision Shaping überzeugt Richli nicht. Der Bundesrat schlägt Informations- und Konsultationsmechanismen, eine verstärkte Kommissionsarbeit und eine engere Begleitung in Brüssel vor. Richli bestreitet nicht, dass solche Instrumente politisch nützlich sein können. Er hält sie aber nicht für einen Ersatz echter Rechtsetzungsbefugnis. Informiert zu werden, ist etwas anderes, als in einem verbindlichen Verfahren mitentscheiden zu können.



Abbildung 1: Kompetenzübertragung und Verfassungsordnung nach Richli

Noch gewichtiger wird das Problem bei der Rechtsprechung. Richli hält fest, dass Schweizer Gerichte bei der Anwendung von einschlägigem EU-Recht an die Auslegung des EuGH gebunden sind. Auch Schiedsgerichte sind in Fragen des EU-Rechts nicht frei, sondern müssen die EuGH-Rechtsprechung übernehmen. Damit verliert das Bundesgericht in zentralen Fragen Letztinterpretationsmacht.

Diese Bindung versteht Richli nicht als bloss technische Koordinierung, sondern als staatsrechtliche Machtverschiebung. Aus seiner Sicht ist das ein erheblicher Unterschied zur bisherigen Bilateralität, bei der kein fremdes Gericht die massgebliche Auslegungshoheit über einen fortlaufend wachsenden Rechtsbestand innehatte.

Die Bedeutung dieser Punkte liegt nicht nur in der formellen Zuständigkeitsfrage. Richli argumentiert, dass sich damit das Gleichgewicht der schweizerischen Staatsorganisation verändert: Gesetzgebung, Vollzug, richterliche Kontrolle, Föderalismus und vorparlamentarische Mitsprache verlieren gleichzeitig an Eigenständigkeit. Genau diese Kumulation macht für ihn den ausserordentlichen Charakter des Pakets aus.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 5–7, 26–35, 36–46.

5. Demokratiedimension: Referendum, Stimmrecht und Ausgleichsmassnahmen

Das vielleicht stärkste demokratiethoretische Argument des Gutachtens betrifft nicht die formelle Existenz des Referendums, sondern seine praktische Belastbarkeit. Richli bestreitet nicht, dass Referenden rechtlich weiterhin möglich bleiben. Er bezweifelt aber, dass sie unter den neuen Rahmenbedingungen noch frei und unbelastet ausgeübt werden können.

Sein Schlüsselbegriff ist das Risiko transversaler Ausgleichsmassnahmen. Wenn die Schweiz einen neuen EU-Rechtsakt nicht übernimmt oder ein Abkommen verletzt, kann die EU nach der Logik des Pakets nicht zwingend nur im betroffenen Sektor reagieren. Sie kann verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen in einem anderen Binnenmarkt abkommen ergreifen. Genau diese sektorübergreifende Drohkulisse verändert nach Richli den politischen Prozess in der Schweiz.

Daraus entwickelt er die These eines möglichen Kartells gegen Referenden. Branchen oder Verbände, die von möglichen Gegenmassnahmen betroffen wären, hätten einen starken Anreiz, sich gegen jede Ablehnung eines EU-Rechtsakts zu stellen – selbst dann, wenn der streitige Rechtsakt ihren eigenen Bereich gar nicht betrifft. Das Referendum würde damit zwar nicht abgeschafft, aber mit systemfremdem Druck belastet.

Richli nennt dieses Konstrukt sinngemäss ein «Schachmattkriterium». Gemeint ist: Je breiter und unvorhersehbarer der mögliche wirtschaftliche Rückschlag, desto kleiner die reale Wahrscheinlichkeit, dass Parlament, Bundesrat oder Stimmberechtigte die Nichtübernahme eines neuen EU-Rechtsakts tatsächlich wagen. Aus einem theoretischen Vetorecht wird ein politisch entwertetes Instrument.



Abbildung 2: Referendum unter Druck durch transversale Ausgleichsmassnahmen

Verfassungsrechtlich verbindet Richli dies mit Art. 34 BV und teilweise auch mit Art. 9 BV. Das freie und unverfälschte Stimmrecht werde beeinträchtigt, wenn die Entscheidung der Stimmberechtigten unter einem strukturellen Drohpotenzial steht, das sachlich weit über den

Gegenstand der Abstimmung hinausreicht. Zusätzlich sieht er ein Problem des Willkürverbots, wenn Sanktionen in einem sachfremden Bereich greifen können.

Ob diese Argumentation jeden Gegenstand gleich stark trifft, ist eine andere Frage. Für die innere Logik des Gutachtens ist sie jedoch zentral. Richli will zeigen, dass die demokratische Substanz nicht erst dann betroffen ist, wenn Volksrechte formell gestrichen werden. Bereits eine institutionelle Konstruktion, die ihre Ausübung politisch massiv verteuert, kann für ihn einen schweren Eingriff darstellen.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 5–6, 53–61, 114–116.

Richli schliesst daraus nicht, dass jede einzelne spätere Übernahme automatisch verfassungswidrig wäre. Er argumentiert vielmehr kumulativ: Ein System, das Nichtübernahme mit schwer kalkulierbaren Gegenschlägen verbindet, schwächt die Funktionsbedingungen der direkten Demokratie. Die Bundesverfassung schützt für ihn nicht nur das nackte Abstimmungsritual, sondern auch die reale Freiheit, Nein zu sagen, ohne dass sachfremde Sanktionsketten ganze Branchen in Geiselhaft nehmen.

6. Faktische Risiken laut Richli

Neben den formellen Verfassungsfragen betont Richli eine Reihe faktischer Risiken, die seine rechtliche Würdigung stützen sollen. Das erste Risiko ist der schwache schweizerische Einfluss auf die Entstehung des künftigen EU-Rechts. Er beschreibt die Beteiligung der Schweiz im Wesentlichen als konsultativ. Im Unterschied zu Mitgliedstaaten fehlen ihr Stimme, Vetomacht, Koalitionsfähigkeit im Rat und institutionelle Kontrolle über die Kommission.

Zu diesem Punkt rekonstruiert Richli sehr genau die EU-Verfahren. Er zeigt, dass Mitgliedstaaten im Rat unmittelbar an der ordentlichen Gesetzgebung beteiligt sind, dass sie über Komitologieausschüsse Durchführungsakte mitprägen und dass Parlament und Rat delegierte Akte kontrollieren oder blockieren können. Die Schweiz erhält demgegenüber nur Konsultation, informellen Einbezug und punktuelle Gespräche im Gemischten Ausschuss. Daraus folgert er: Selbst kleine EU-Staaten verfügen in der Union über stärkere formale Hebel als die Schweiz unter dem Paket.

Besonders kritisch ist für ihn, dass die schweizerischen Sachverständigen im Decision Shaping keinen Zugang zu den eigentlichen Arbeiten des Rates und des Europäischen Parlaments haben. Die Schweiz muss sich deshalb stark auf Kontakte, Beobachtung und Lobbying in Brüssel stützen. Gerade für ein direktdemokratisches System, das seine Interessen traditionell über formalisierte Mitwirkungsrechte und Vernehmlassungen bündelt, ist das aus seiner Sicht ein kultureller und institutioneller Bruch.

Er weist zudem darauf hin, dass in den bundesrätlichen Unterlagen zwar Verwaltung, Kantone und Parlament erwähnt werden, die Wirtschaft selbst aber als förmlicher Akteur kaum erscheint. Für Richli ist das kein Detail. Viele der betroffenen Normen greifen unmittelbar in Markt, Produktion, Zertifizierung, Landwirtschaft oder Versorgung ein. Wenn gerade diese Kreise im neuen Verfahren nur noch über informelles Lobbying statt über verfassungsmässig verankerte Mitsprache auftreten können, sinkt die Qualität der schweizerischen Interessenwahrnehmung.

Ein zweites Risiko sieht er beim Fehlen eines Anspruchs auf neue Ausnahmen. Selbst wenn die Schweiz bei einzelnen Dossiers besondere Bedürfnisse geltend macht, gibt ihr das Paket nach seiner Lesart keinen verlässlichen Rechtsanspruch auf sektorale Schonung oder neue Abweichungen. Das vergrössert die Asymmetrie zwischen Rechtsübernahme und Einflussnahme.

Ein drittes Risiko betrifft die Zukunftsoffenheit der Bindung. Der Bundesrat argumentiert mit erhöhter Rechtssicherheit. Richli hält dagegen, dass eine langfristige Bindung an die künftige Entwicklung des EU-Rechts selbst neue Unsicherheit erzeugt. Was heute als stabile Marktintegration erscheint, kann in zehn, zwanzig oder fünfzig Jahren zu Kollisionen mit schweizerischem Recht, politischen Präferenzen oder wirtschaftlichen Interessen führen.

Viertens verweist er auf die Zusammensetzung von Schiedsrichterlisten. Wenn diese Listen über Gemischte Ausschüsse geprägt werden und die Verwaltungsperspektive dominiert, könnten wirtschafts- oder souveränitätsrelevante Schweizer Interessen aus seiner Sicht zu wenig Gewicht erhalten. Das ist kein tragender Hauptpunkt, aber ein symptomatischer Hinweis darauf, wie Richli die Gesamtarchitektur liest: Die Schweiz könnte sich eigene Schutzinstrumente institutionell zu schwach ausgestalten.

Ein weiteres, oft übersehenes Risiko betrifft die Zeitdimension. Richli argumentiert, dass das Paket nicht für eine Übergangsphase von wenigen Jahren gebaut ist, sondern für Jahrzehnte. Deshalb genügt es ihm nicht, heutige Vorteile gegen heutige Nachteile aufzurechnen. Entscheidend ist die Struktur, die man für künftige, heute noch unbekannte Rechtsakte errichtet.

Wer sich auf eine dynamische Anbindung einlässt, bindet sich nicht nur an bekanntes Recht, sondern an eine fremde Rechtsentwicklung mit offener politischer Richtung.

Fünftens thematisiert er die Gefahr, dass die EU den institutionellen Hebel auch jenseits des aktuellen Pakets für zusätzlichen Druck nutzen könnte. Als Beispiel erwähnt er Spannungen ausserhalb des neuen Systems, etwa bei Zöllen oder bei der Diskussion um weitere Dynamisierung bestehender Verträge. Seine Botschaft ist klar: Das Paket schafft nicht automatisch Ruhe, sondern kann neue Hebelpunkte öffnen.

Der gemeinsame Nenner dieser Risiken lautet: Die rechtliche Konstruktion verschiebt nicht nur Kompetenzen, sondern auch die Erwartungshaltung in den Beziehungen Schweiz–EU. Aus Richlis Sicht entsteht eine dauerhafte Struktur, in der die Schweiz häufiger reagieren, rechtfertigen und Kosten von Abweichung kalkulieren muss, während die EU das Umfeld stärker definiert.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 36–61.

7. Einzelfrage Hochschulen: Studiengebühren, Zulassung, Horizon und Erasmus+

Ein besonders anschauliches Beispiel für Richlis Denkweise ist der Hochschulbereich. Dort interessiert ihn nicht nur, ob die Schweiz wieder an Horizon und Erasmus+ teilnehmen kann, sondern welche Gegenleistungen sie dafür rechtlich und finanziell erbringt.

Beim Zugang zu Hochschulen und bei Studiengebühren sieht Richli eine reale Verschlechterung der schweizerischen Rechtslage. Öffentliche Hochschulen dürfen EU-Studierende in der Schweiz nach der neuen Regelung hinsichtlich der Gebühren nicht diskriminieren. Zugleich darf die Schweiz das Gesamtniveau der Studierenden aus den anderen Vertragsparteien grundsätzlich nicht senken, auch wenn sie ihr Zulassungssystem formal nicht vollständig umstellen muss.

Richli anerkennt, dass Zulassungssteuerung über Kontingentierung oder Prüfungen nicht völlig ausgeschlossen ist. Dennoch bleibt für ihn der Befund negativ: Die Schweiz hat nach seiner Lesart ein relevantes Zugeständnis gemacht, das Hochschulen und öffentliche Haushalte belastet. Die ausgewiesenen Einnahmeausfälle müssten teilweise durch den Bund kompensiert werden, und selbst diese Kompensation ist befristet.

Rechtlich interessant ist für Richli, dass die Schweiz zwar ihre Zulassungssysteme nicht vollständig aufgeben muss, aber doch deutlich enger an den unionsrechtlichen Gleichbehandlungsrahmen heranrückt. Gerade weil Hochschulen in der Schweiz stark öffentlich finanziert sind, trifft eine Gebührenangleichung nicht einen abstrakten Markt, sondern den Staatshaushalt und die Kapazitätssteuerung. Er macht damit sichtbar, wie ein vordergründig technischer Gleichbehandlungssatz unmittelbare fiskalische und bildungspolitische Folgen haben kann.

Für Richli ist das politisch deshalb brisant, weil diese Belastung mit der Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen verknüpft erscheint. Er meint sinngemäss: Die Schweiz bezahlt im Hochschulbereich einen realen Preis für eine Schutzklausel, deren praktische Wirksamkeit zweifelhaft ist.

Anders beurteilt er die Programmteilnahme an Horizon und Erasmus+ nicht in ihrer Bedeutung, sondern in ihrer rechtlichen Absicherung. Dass die Schweiz wieder systematischer teilnehmen kann, erkennt er an. Aber er betont, dass kein Rechtsanspruch auf Beteiligung an künftigen Programmgenerationen erreicht wurde. Für jede neue Periode müssten Bedingungen erneut verhandelt werden.

Damit entsteht aus Richlis Sicht eine asymmetrische Lage: Die Schweiz macht heute Zugeständnisse mit dauerhafter oder zumindest struktureller Wirkung, erhält aber für die Zukunft keine voll abgesicherte Beteiligungsgarantie. Hinzu kommt, dass EU-Organe bei Beitragsempfängern in der Schweiz Kontrollen und Audits durchführen können. Auch das liest er als Ausdruck einer vertieften, aber asymmetrischen Einbindung.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 62–70, 114–115.

8. Einzelfrage Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen

Die Schutzklausel ist für Richli ein Prüfstein dafür, ob das Paket der Schweiz im sensiblen Bereich der Zuwanderung tatsächlich mehr Handlungsfähigkeit gibt. Seine Antwort ist klar skeptisch. Er richtet den Blick auf Art. 14a des Änderungsprotokolls zum FZA und auf die nationale Umsetzung in Art. 21b VE-AIG.

Der entscheidende Punkt ist das Kriterium, dass schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme auf die Anwendung des Abkommens zurückzuführen sein müssen. Richli hält genau diesen Nachweis für praktisch kaum führbar. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme sind selten monokausal; deshalb erscheine die Schutzklausel juristisch scharf formuliert, politisch aber schwer aktivierbar.

Er kritisiert zusätzlich, dass die nationale Umsetzung dieses Kernkriterium nicht mit derselben Deutlichkeit abbildet, sondern stark mit Indikatoren und Schwellenwerten arbeitet, die später auf Verordnungsstufe festgelegt werden sollen. Aus seiner Sicht ist das heikel: Einerseits geht es um wesentliche Voraussetzungen eines empfindlichen Instruments, andererseits bleibt deren konkrete Ausgestaltung relativ beweglich und potenziell anfechtbar.

Besonders stossend findet Richli, dass die EU selbst dann Ausgleichsmassnahmen ergreifen kann, wenn Schutzmassnahmen der Schweiz als vertragskonform beurteilt worden sind. Für ihn widerspricht das einem grundlegenden rechtsstaatlichen Gedanken: Wer rechtmässig handelt, sollte nicht gleichwohl sanktioniert werden können.

Richli sieht zudem ein rechtsstaatliches Problem im Zusammenspiel von Schutzmassnahme und Gegenmassnahme. Wenn die Schweiz die Klausel vertragskonform anruft, müsste der Vorgang eigentlich innerhalb der erlaubten Vertragsmechanik liegen. Dass die EU dennoch Ausgleichsmassnahmen treffen können soll, wertet er als Bruch mit dem Grundgedanken, dass rechtmässiges Verhalten nicht sanktionswürdig ist. Dieser Punkt ist für ihn nicht bloss politisch unschön, sondern Ausdruck einer aus dem Gleichgewicht geratenen Vertragskonstruktion.

Deshalb gelangt er zur Schlussfolgerung, die Schutzklausel sei kein belastbarer schweizerischer Trumpf, sondern eher ein politisch gut klingendes, rechtlich jedoch enges Instrument. Wenn man zusätzlich berücksichtigt, dass der Bundesrat schon unter der bisherigen Ordnung die Schutzklausel nie gezogen hat, rechnet Richli nicht mit einer entschlosseneren Anwendung im neuen System.



Abbildung 3: Schutzklausel und praktische Folgen

Im Zusammenhang mit Art. 121a BV wird diese Skepsis noch stärker. Richli nimmt die Arbeiten von Hansjörg Seiler und Andreas Glaser zustimmend auf und hält den Konflikt zwischen der Steuerung der Zuwanderung und der erweiterten Freizügigkeitslogik des Pakets für real. Die Schutzklausel löst diesen Konflikt aus seiner Sicht nicht.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 70–80, 94–95, 114–115, 117–118.

9. Zweitabstimmung und Etappierung: warum Richli beides für problematisch hält

Richli befasst sich auch mit zwei politischen Ausweichideen, die in der Debatte auftauchen. Die erste ist eine spätere zweite Abstimmung einige Jahre nach Inkrafttreten. Die zweite ist eine gestaffelte Behandlung einzelner Abkommen, insbesondere des Stromabkommens.

Bei der Zweitabstimmung warnt er vor einem grundlegenden Missverständnis. Wenn das neue Paket einmal in Kraft ist, lebt bei einer späteren Ablehnung nicht automatisch der alte Rechtszustand wieder auf. Vielmehr drohen Kündigungen und ein vertragsloser Zustand. Eine «Testphase mit Rückkehrgarantie» gebe es nicht.

Bei der Etappierung verweist Richli auf die Inkrafttretensmechanik der Verträge. Das Paket ist in seiner zeitlichen Architektur so abgestimmt, dass ein späteres Nachschieben einzelner Teile ohne neue Verhandlungen kaum möglich ist. Gerade beim Stromabkommen würde eine nachträgliche, unveränderte Inkraftsetzung an rechtlichen und praktischen Problemen scheitern.

Der Punkt ist für seine Gesamtsicht wichtig: Das Paket lässt sich nicht beliebig politisch entflechten, sobald es einmal in dieser Form geschnürt ist. Auch das unterstreicht für ihn die Tragweite des ursprünglichen Genehmigungsentscheids.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 80–82, 115.

10. Der Streit um den Abstimmungsmodus

Ein grosser Teil des Gutachtens widmet sich der Frage, ob für das Paket das fakultative Referendum mit einfachem Volksmehr genügt oder ob ein doppeltes Mehr von Volk und Ständen zulässig beziehungsweise geboten ist. Richli behandelt diese Frage nicht als Randthema, sondern als Konsequenz seiner gesamten Zuständigkeitsanalyse.

Er setzt sich zunächst mit der Haltung des Bundesrates auseinander. Dieser tendiert in der Botschaft zum fakultativen Referendum und argumentiert, das Paket führe weder zu einem supranationalen Beitritt noch zu einem schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz. Richli hält dem entgegen, dass gerade die materielle Verschiebung von Rechtsetzungs- und Mitwirkungsbefugnissen den ausserordentlichen Charakter des Pakets ausmacht.

Im Zentrum steht die Debatte über das sogenannte obligatorische Staatsvertragsreferendum «sui generis». Richli setzt sich dabei mit dem Gutachten des Bundesamts für Justiz von 2024 auseinander, das eine verfassungsrechtliche Grundlage dafür verneint. Er widerspricht. Seine Argumentation stützt sich stark auf die historische Praxis, die Parlamentsdebatten 2020/2021 und die jüngeren Arbeiten von Andreas Glaser und Hansjörg Seiler.

Das Gutachten rekonstruiert die bundesrätliche und die behördliche Gegenposition sehr genau. Das Bundesamt für Justiz argumentiert, die frühere Praxis eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums «sui generis» sei verfassungsrechtlich nicht genügend abgestützt und spätestens nach dem Scheitern der Reformvorlage 2020/2021 nicht mehr tragfähig. Richli hält diese Lesart für zu schematisch. Aus seiner Sicht folgt aus dem Scheitern der Kodifikation gerade nicht, dass das Parlament in ausserordentlichen Fällen zu einem doppelten Mehr nie mehr greifen dürfte.

Der Kern dieser Gegenposition lautet: Das Parlament hat die «Sui-generis-Praxis» nicht abgeschafft. Zwar scheiterte eine Kodifikation in der Bundesverfassung. Aus den Beratungen lasse sich aber gerade nicht ableiten, dass der Bundesversammlung in ausserordentlichen Fällen das Instrument generell entzogen worden wäre. Vielmehr sei mehrfach festgehalten worden, dass die bisherige Einzelfallpraxis fortbestehen könne.

Richli akzeptiert, dass diese Praxis nicht sauber generalisierbar ist. Genau daraus zieht er aber nicht das Verbot, sondern im Gegenteil die Rechtfertigung eines Ausnahmeinstruments. Nicht alles von verfassungsrechtlich ausserordentlicher Bedeutung lasse sich vorab in klare abstrakte Tatbestände pressen. Dem obersten Staatsorgan müsse ein begrenzter Spielraum bleiben, auf singuläre Lagen zu reagieren.

Viel Gewicht legt Richli auf die Parlamentsdebatten von 2020/2021. Dort sei zwar keine generelle Verfassungsnorm geschaffen worden. In zahlreichen Voten – besonders im Ständerat – sei aber klar gesagt worden, dass für besondere staatsrechtliche Ausnahmefälle weiterhin eine Einzelfallpraxis möglich bleiben solle. Darin sieht Richli ein starkes Argument gegen die These des Bundesamts für Justiz, die Praxis sei politisch und rechtlich erledigt.

Für die Frage, ob das konkrete Paket diese Schwelle erreicht, fällt seine Antwort eindeutig aus. Weil Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht, Kantone, Vernehmlassungsverfahren und Stimmberechtigte zugleich betroffen seien, liege eine aussergewöhnliche staatsrechtliche Bedeutung vor. Richli spricht ausdrücklich von einer Qualität materieller Verfassungsänderungen.



Abbildung 4: Abstimmungsmodus nach Richli

Er verstärkt dieses Argument mit dem Vergleich zur EU-Mitgliedschaft. Wenn die Schweiz im sachlichen Geltungsbereich mehr autonome Gestaltungsmacht abgibt als ein Mitgliedstaat ohne Mitentscheidungsrechte, dann sei es kaum überzeugend, das Paket abstimmungsrechtlich wie einen gewöhnlichen Staatsvertrag zu behandeln.

Zur Gegenposition von Martin Dumermuth nimmt Richli ausdrücklich Stellung. Dumermuth arbeitet die bisherige Praxis historisch tief aus und kommt zum Schluss, sie sei zu inkonsistent, um Verfassungsgewohnheitsrecht zu bilden. Richli akzeptiert die historische Inkonsistenz, zieht daraus aber den gegenteiligen Schluss: Gerade weil sich ausserordentliche Fälle nicht sauber generalisieren lassen, braucht das Parlament ein Ventil für singuläre Lagen. Für ihn ist nicht die Inkonsistenz der Praxis das Problem, sondern der Versuch, ausserordentliche Verfassungslagen mit gewöhnlichen Vertragskategorien zu verharmlosen.

Darüber hinaus thematisiert Richli den Konflikt mit Art. 121a BV. Hier stützt er sich teilweise auf Seiler: Wenn das Paket im Bereich der Personenfreizügigkeit und der Unionsbürgerrichtlinie die eigenständige Steuerung der Zuwanderung materiell einschränkt, spricht dies zusätzlich für eine Lösung auf Verfassungsstufe.

Interessant ist, dass Richli die Verfassungsänderung nicht als Notlösung, sondern fast als sauberere Alternative präsentiert. Eine Übergangsbestimmung könnte das Paket ausdrücklich genehmigungsfähig machen und zugleich offenlegen, dass hier ein staatsrechtlich relevanter Sonderfall vorliegt. Zudem liesse sich so der Konflikt mit Art. 121a BV materiell entschärfen, statt ihn nur politisch zu übergehen.

Als Alternative zum Referendum «sui generis» hält Richli deshalb eine ausdrückliche Übergangs- oder Ermächtigungsbestimmung in der Verfassung für zulässig. Diese Lösung hätte aus seiner Sicht zwei Vorteile: Erstens wäre das doppelte Mehr eindeutig gesichert. Zweitens würde der Konflikt mit Art. 121a BV materiell bereinigt, statt nur politisch überdeckt.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 82–118.

11. Gesamtwürdigung der Richli-Argumentation

Die innere Logik des Gutachtens ist konsequent. Richli misst das Paket nicht primär an einzelnen politischen Vorteilen, sondern an der Frage, ob die Schweiz im Kernbereich ihrer Staatsorganisation eigenständige Steuerungsfähigkeit verliert. Aus dieser Perspektive sind Marktintegration, Programmteilnahme oder verbesserte Streitbeilegung nicht der Ausgangspunkt, sondern höchstens Gegenleistungen für verfassungsrechtliche Einbussen.

Für die Einordnung ist wichtig, dass Richli konsequent zwischen formeller und materieller Souveränität unterscheidet. Formell bleibt die Schweiz ein eigenständiger Staat ausserhalb der EU. Materiell wird sie nach seiner Lesart in einzelnen Sektoren aber in eine Rechtsordnung eingebunden, die sie weder initiiert noch gleichberechtigt steuert. Gerade diese Differenz zwischen äusserer Unabhängigkeit und innerer Regelungsbindung macht für ihn den Begriff «Integrationsabkommen» treffender als «Bilaterale III».

Sein stärkstes Argument ist die Kumulation: dynamische Rechtsübernahme, schwache schweizerische Mitwirkung an der Normsetzung, Bindung an den EuGH, potenzielle Entwertung referendumsfähiger Entscheidungen durch transversale Ausgleichsmassnahmen, Verlust des Vernehmlassungskorridors und Konflikte mit Art. 121a BV. Jeder Punkt für sich ist diskutabel; in ihrer Summe ergeben sie für Richli einen Strukturwandel.

Sein schwächster oder zumindest angreifbarster Punkt ist dort, wo er aus institutioneller Asymmetrie weitreichende verfassungsrechtliche Schlussfolgerungen zieht, insbesondere beim Vergleich mit einem EU-Beitritt. Diese Zuspitzung ist bewusst provokativ. Gleichwohl ist sie für das Gutachten funktional, weil sie den Unterschied zwischen formeller Nichtmitgliedschaft und materieller Fremdbestimmung plastisch machen soll.

Ebenso wichtig ist, was Richli nicht behauptet. Er sagt nicht, dass Kooperation mit der EU verfassungsrechtlich generell unzulässig sei. Er sagt auch nicht, dass jede dynamische Klausel automatisch einen Verstoß gegen die Bundesverfassung darstelle. Seine Schwelle wird dort überschritten, wo mehrere zentrale Staatsfunktionen zugleich betroffen sind und die verbleibenden schweizerischen Mitwirkungsrechte qualitativ deutlich hinter der materiellen Bindung zurückbleiben.

Für eine faire Lektüre des Gutachtens ist wichtig, zwischen Beschreibung und Wertung zu unterscheiden. Richli behauptet nicht, dass jeder Vorteil des Pakets illusorisch sei. Er hält aber daran fest, dass die verfassungsrechtliche und demokratische Kostenseite in der offiziellen Darstellung zu klein erscheint. Seine Zusammenfassung läuft daher nicht auf ökonomische Prognosen hinaus, sondern auf eine staatsrechtliche Warnung vor Verharmlosung.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 4–7, 36–61, 82–118.

12. Zentrale Differenzen zwischen Bundesrat und Richli

Die Schärfe des Gutachtens wird erst ganz verständlich, wenn man sie als Gegenentwurf zur offiziellen Darstellung liest. Der Bundesrat spricht von Stabilisierung, Rechtssicherheit, Marktzugang und einer thematischen Weiterentwicklung der Bilateralen. Richli widerspricht nicht zwingend jedem einzelnen Nutzenpunkt, verschiebt aber den Fokus. Für ihn beantwortet keiner dieser Vorteile die vorgelagerte staatsrechtliche Frage, wer künftig in den relevanten Bereichen die Regeln setzt und wer die politische Verantwortung trägt.

Der Bundesrat beschreibt die dynamische Rechtsübernahme als kontrollierten Prozess ohne Automatismus, weil jeder Integrationsschritt weiterhin Zustimmung und schweizerische Verfahren verlange. Richli hält dagegen, dass das Fehlen eines formellen Automatismus die materielle Dynamik nicht neutralisiert. Wenn die Alternative zur Übernahme in schwer kalkulierbaren Ausgleichsmassnahmen besteht, dann ist die Freiheit zur Nichtübernahme aus seiner Sicht politisch und demokratisch nur noch eingeschränkt wirksam.

Beim Decision Shaping hebt der Bundesrat die verbesserte Einbindung der Schweiz hervor. Richli liest dieselben Mechanismen als Beleg struktureller Unterlegenheit. Konsultation, Information und informelle Teilnahme seien nicht mit Sitz, Stimme, Vetomacht oder verbindlicher Ausschussskontrolle zu verwechseln. Deshalb könne man die behauptete Mitwirkung nicht als funktionales Äquivalent zur Mitentscheidung darstellen.

Auch bei der Rechtssicherheit gehen die Bewertungen auseinander. Für den Bundesrat reduziert eine regelmässige Aktualisierung von Abkommen die Rechtsunsicherheit und verhindert Markthürden. Richli bestreitet den kurzfristigen Nutzen nicht völlig, weist aber auf die Langfristseite hin: Wer sich auf eine fremde, offene Rechtsentwicklung auf Jahrzehnte hinaus bindet, importiert neue Unsicherheit über künftige Inhalte, Konflikte und politische Kosten des Widerstands.

Am deutlichsten tritt der Gegensatz in der Referendumsfrage hervor. Der Bundesrat behandelt das Paket im Ausgangspunkt wie einen wichtigen, aber vertragstypisch bekannten Schritt. Richli sieht darin einen staatsrechtlichen Sonderfall mit der Qualität materieller Verfassungsänderungen. Genau daraus folgt seine Forderung, die Abstimmungsfrage nicht administrativ klein, sondern verfassungsrechtlich gross zu lesen.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 109–118.

13. Schlussfolgerung

Zusammengefasst sieht Richli im Paket Schweiz–EU keinen gewöhnlichen Ausbau der Bilateralen, sondern den Übergang zu einer Integrationsordnung mit dynamischer Rechtsnachführung und externer Auslegungshoheit. Der entscheidende Wandel liegt für ihn nicht darin, dass die Schweiz formell EU-Mitglied würde, sondern darin, dass sie in zentralen Politikbereichen Regeln übernehmen müsste, deren Entstehung sie nicht gleichwertig mitgestalten kann.

Für die Schweiz bedeutet das nach seiner Analyse: weniger eigenständige Gesetzgebung, weniger autonomer Vollzug, geringere föderale Mitsprache, eingeschränkte richterliche Letztkontrolle und eine Belastung der direkten Demokratie durch Sanktions- und Druckmechanismen. In einzelnen Sachbereichen – etwa Hochschulen oder Zuwanderung – wird dieser Befund konkret und finanziell greifbar.

Darum verwirft Richli die Formel einer blossen «Stabilisierung» der bisherigen Beziehungen. Sein Endpunkt lautet vielmehr: Das Paket hat verfassungsrechtlich die Qualität eines Integrationsschritts von ausserordentlicher Tragweite. Aus dieser Sicht ist ein bloss fakultatives Referendum nicht die einzig plausible Lesart. Zulässig und aus seiner Argumentation heraus naheliegend sind entweder das doppelte Mehr von Volk und Ständen oder eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage, welche die Tragweite des Schritts offen anerkennt.

Quellenbasis dieses Abschnitts: Richli, S. 118.