

Die Verlockung einer Globalisierung ohne Forum – zu den Hintergrundbedingungen der Schweizer Europadebatte

Stefan Schlegel*

This article recalls two concepts that have received little attention in the Swiss debate on Europe – the spaghetti bowl and the Rodrik trilemma. The spaghetti bowl refers to a network of international treaties without central institutions. The article demonstrates that the idea of such a network being able to deliver results comparable to those of international and supranational institutions is an important and problematic background assumption in the Swiss debate on Europe. The spaghetti bowl also suggests the possibility to escape the Rodrik trilemma, which holds that of the three objectives «national sovereignty», «economic integration» and «democracy», no more than two can be maximized. The article uses the Rodrik trilemma to demonstrate why the spaghetti bowl is no alternative to suprastate institutions. It concludes that the root cause of Switzerland's unresolved relationship with Europe is a problematic understanding of the relationship of the individual to the state as well as of the realm of economics to the realm of politics.

Keywords: Rodrik trilemma – institutional issues Switzerland–EU – spaghetti bowl effect – collective action problems – neoliberalism

Schlagwörter: Rodrik-Trilemma – Institutionelle Fragen Schweiz–EU – Spaghettischüssel-Effekt – Collective-Action-Probleme – Neoliberalismus

Inhalt

- I. Problemaufriss
- II. Zwei in der Schweizer Europadebatte vernachlässigte Konzepte
 - A. Zum Begriff der Spaghettischüssel
 - B. Zum Rodrik-Trilemma
 - C. Verhältnis von Rodrik-Trilemma und Spaghettischüssel
- III. Die Probleme der Spaghettischüssel als Alternative
 - A. Die Limiten der Integrationstiefe
 - B. Die Unmöglichkeit, dem Politischen zu entrinnen und es vom Wirtschaftlichen zu trennen
 - C. Der nur scheinbar geringere Verlust an Souveränität und Demokratie
 - D. Der nur scheinbare Dezentralismus
 - E. Millenarismus
- IV. Implikationen für die Europadebatte: am Trilemma führt kein Weg vorbei

* SNF-Ambizione-Stipendiant, Universität Bern. Der Autor dankt Aliénor Nina Burghartz, János Allenbach-Ammann und Georges Baur für wertvolle Hinweise zu früheren Versionen dieses Textes. Alle allfälligen Fehler bleiben meine eigenen. Korrespondenzadresse: stefan.schlegel@ofefre.unibe.ch

I. Problemaufriss

Ein Grossteil der Kritik am europäischen Projekt und an der Schweizer Beziehung zu diesem ist darauf zurückzuführen, dass kaum Druck besteht, Alternativen zu ihnen artikulieren zu müssen. Die Kritik an den bestehenden Verhältnissen und an künftig geplanten institutionellen Arrangements kann daher vor dem Hintergrund einer implizit angenommenen besseren Alternative geführt werden, ohne dass diese Alternative umschrieben, geschweige denn in ihren juristischen und politischen Details ausformuliert werden muss.

Dieser Beitrag geht davon aus, dass die implizit (selten auch explizit) angenommene Alternative in dem besteht, was man eine Globalisierung ohne Forum nennen könnte. Der Beitrag verwendet für diese Idee im Folgenden den Begriff der Spaghettischüssel, wobei dies in einem weiteren Sinne geschieht als in der ursprünglichen Konzipierung dieses Begriffes. Er bezeichnet hier allgemein die Verfolgung staatlicher Interessen über eine grosse Anzahl von internationalen Verträgen, in der Regel präferenziellen Freihandelsabkommen (FHA), ohne oder mit möglichst wenig zentralen Institutionen. Als Ganzes ermöglichte dieses Netz aus Verträgen, so die implizite Annahme, eine Liberalisierung des wirtschaftlichen Verkehrs, ohne dass dafür zentrale internationale oder suprastaatliche Institutionen nötig wären und ohne dass dafür ein Verlust an Demokratie und/oder nationaler Souveränität in Kauf genommen werden müsste.

Diese implizit angenommene Alternative suggeriert, dass es einen Ausweg aus dem Rodrik-Trilemma gebe, dass es also nicht notwendigerweise einen Zielkonflikt gebe zwischen mehr Demokratie, mehr nationalstaatlicher Souveränität und mehr wirtschaftlicher Integration, sondern dass für die Zukunft alle drei ausgebaut werden könnten, ohne dass mindestens eines dieser Ziele unter Druck geraten müsse.

Solange angenommen wird (und kein Druck besteht, dies auszuführen), dass diese Spaghettischüssel gleich gute oder bessere Ergebnisse erzielen könnte wie die Institutionen der EU, ist es einfach, den europäischen *Status quo* nicht nur als mangelhaft, sondern als fundamentale Fehlentwicklung darzustellen. Entsprechend erscheint denn auch jede institutionelle Annäherung der Schweiz an dieses Europa als Fehlentwicklung.

Die beiden Konzepte – die Spaghettischüssel und das Rodrik-Trilemma – hängen zusammen. Das erste Konzept bildet eine wichtige und problematische Hintergrundannahme für die Schweizer Europapolitik, die es erlaubt, das zweite zu verdrängen. Es ist die gemeinsame Artikulation der beiden Konzepte, die einen Beitrag dazu leisten wird, die unterliegenden Probleme der Schweizer Europadebatte zu identifizieren. Darin liegt die zweite These dieses Beitrages: dass die Schweizer Europadebatte sich nicht aus dem Kehrwasser wird befreien können, in dem sie sich gegenwärtig befindet, solange die implizierten Alternativen nicht explizit und im Detail offengelegt werden müssen und solange nicht ein gewisser Konsens darüber besteht, dass das

Trilemma zwischen Souveränität, Demokratie und wirtschaftlicher Integration unentrinnbar sei.

Der Beitrag führt zunächst das Konzept der Spaghettischüssel ein und zeigt auf, dass dieses einen wichtigen impliziten Hintergrund der aktuellen Schweizer Europadebatte bildet. Als zweites vernachlässigtes Konzept in dieser Debatte führt er das Rodrik-Trilemma ein und geht dann auf die einzelnen Probleme der implizit postulierten Alternative zu einem Binnenmarkt mit suprastaatlichen Institutionen ein. Schliesslich wird das Fazit gezogen, dass das Trilemma unentrinnbar ist und dass der Schweizer Europadebatte gedient wäre, wenn sie auf dem Konsens dieser Unentrinnbarkeit neu organisiert würde. Teilnehmende an dieser Debatte müssten dann offenlegen, welche zwei von den drei Zielgrössen sie maximieren wollen und welche sie zu reduzieren bereit sind. Wie sich zeigen wird, hilft uns das Trilemma zu verstehen, wie wichtig die Vorstellung über das Verhältnis von individueller Freiheit zum Staat und vom Wirtschaftlichen zum Politischen als Hintergrundbedingung und Grundlagenproblem für die Europadebatte ist.

II. Zwei in der Schweizer Europadebatte vernachlässigte Konzepte

A. Zum Begriff der Spaghettischüssel

Das Konzept der Spaghettischüssel und des Spaghettischüssel-Effektes wurde 1995 – kurz nach der Gründung der WTO – vom US-indischen Handelsökonom Jagdish Bhagwati eingeführt.¹ Die Spaghettischüssel ist das – oft unintendiert entstehende – Gegenmodell zum WTO-Modell, zu dessen Verteidigung Bhagwati das Konzept entwickelte. Während das WTO-Modell auf Multilateralität setzt, also ein System von Verträgen rund um eine zentrale internationale Institution, besteht die Spaghettischüssel aus einer Vielzahl von bi- oder plurilateralen Verträgen ohne zentrale internationale Institutionen. Die Bezeichnung Spaghettischüssel ergibt sich aus dem Bild, das entsteht, wenn vertragliche Beziehungen auf einer Karte eingezeichnet werden: kreuz und quer laufende, sich überschneidende Linien, die jeweils zwei Partner verbinden, aber nirgends ein Zentrum aufweisen; wie eine Schüssel voller durcheinanderliegender Spaghetti. Bhagwatis ursprüngliche Sorge war, dass diese Abkommen den Druck zu einer multilateralen Integration bremsen und über ihre Diskriminierung die Wirkung des komparativen Kostenvorteils vernichten könnten. Er wendet sich damit gegen die unter dem *Washington-Consensus* verbreitete Vorstellung, dass jeder Abbau von Handelshemmnissen, auch bloss bilaterale und damit diskriminie-

1 JAGDISH BHAGWATI, «US Trade Policy: The Infatuation with FTAs» (1995), <<https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8CN7BFM>> (Abruf 14. Juni 2022).

rende, ein kleiner Schritt in die richtige Richtung sei.² Die Verzerrungswirkung der Diskriminierung könne darin resultieren, dass die Spaghettischüssel nicht zu einer Liberalisierung der kleinen Schritte führe, sondern zu einer Welt voller diskriminierend gewährter Vorteile, aber ohne komparative Kostenvorteile,³ oder zu einer Welt, in der das Volumen des internationalen Handels eher entlang von präferenziellen Abkommen umgeleitet, statt insgesamt erhöht werde.⁴ Bhagwati formulierte seine Kritik zu einer Zeit, als mit der soeben erfolgten Gründung der WTO ein nicht diskriminierendes, weltweites Handelssystem im Bereich des Möglichen zu liegen schien. Doch insbesondere seit die Doha-Runde ins Stocken geraten ist, ist eine rasche Zunahme von präferenziellen Freihandelsabkommen zu verzeichnen.⁵ Ihre Zahl liegt heute bei 354.⁶

Das Konzept der Spaghettischüssel wird im Folgenden weiter gefasst als bei Bhagwati, bei dem das Konzept stark auf die internationale Handelspolitik fokussiert blieb. Hier beschreibt es allgemeiner eine Kooperation ohne gemeinsames Forum, eine Vielzahl internationaler Verträge, denen internationale Institutionen weitgehend fehlen. Auch wird das Konzept der Spaghettischüssel im Folgenden graduell verwendet, d.h. im Bewusstsein, dass es nie in Reinform existiert.

Diese Verwendung des Begriffes zeigt auch, dass Spaghettischüssel-Effekte bereits unter lediglich *zwei* Vertragspartnern entstehen können, wenn die Reibungsverluste unter der Vielzahl der bilateralen Verträge so gross werden, dass sie drohen, den positiven Effekt der Verträge zunichtezumachen, oder wenn eine Vertiefung der Zusammenarbeit nicht mehr möglich ist, weil dazu gemeinsame Institutionen nötig wären. Dass ein Spaghettischüssel-Effekt in diesem weiteren Sinne im Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz bereits eingetreten sei, ist im Wesentlichen die Analyse, die die EU zu der Forderung gegenüber der Schweiz geführt hat, erst ein institutionelles Dach zu schaffen, ehe weitere sektorielle Verträge angestrebt oder bestehende aufdatiert werden können.⁷

2 Zum Ursprung dieser Haltung in der gescheiterten Gründung einer International Trade Organization als Teil des Bretton-Woods-Systems, vgl. QUINN SLOBODIAN, *Globalists, The end of empire and the birth of neoliberalism*, Cambridge (Mass.) 2020, 142.

3 BHAGWATI, *supra* Fn. 1, 9.

4 Vgl. NICOLAS F. DIEBOLD & ANNE-CATHERINE TANNER, «WTO-Recht und regionale Integration», 29 *Swiss Rev. Int'l & Eur. L.* (2019), 173–201, 179 f. Vgl. auch ROBERT Z. LAWRENCE, *Regionalism, multilateralism, and deeper integration*, Washington DC 1996, 4.

5 DIEBOLD & TANNER, *supra* Fn. 4, 174.

6 Stand 1. März 2022. Werden Abkommen betreffend Güter und solche betreffend Dienstleistungen und Beitritte zu bestehenden Abkommen separat gemeldet, so entspricht dies 568 Meldungen. Eine Liste der Meldungen findet sich unter: <www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#facts> (Abruf 14. Juni 2022).

7 Vgl. Conclusions on EU relations with EFTA countries, Rat der EU, 14.12.2010, 17423/1/10 Rev 1, Para. 42 und 48 f.

Investitionsschutzabkommen sind auf den ersten Blick weniger anfällig auf den Spaghettischüssel-Effekt als Handelsabkommen. Mit ihnen ist die Spaghettischüssel mehr oder weniger verwirklicht.⁸ Rund 2300 Investitionsschutzabkommen⁹ verbinden jeweils zwei oder mehrere Staaten miteinander, ohne dass sie über zentrale Institutionen verfügen. Ein Grund dafür ist, dass einer ihrer Vorteile (für die Unternehmen, die von ihnen profitieren) in Schiedsgerichten besteht und die Arbeit mit Schiedsgerichten nicht nur ein notwendiges Übel ist, sondern von Unternehmen aus verschiedenen Gründen gegenüber ständigen und öffentlichen Gerichten vorgezogen wird. Die Legitimität der so erzielten Schiedssprüche ist freilich umstritten. Wo deren externe Effekte eine gewisse Intensität erlangen, müssen Schiedsgerichte zunehmend durch öffentliche Spezialgerichte ersetzt werden. Das zeigt etwa das Beispiel des EU–Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), das ein solches Gericht vorsehen musste,¹⁰ eine Neuheit für ein Handelsabkommen mit Investitionskapitel. Ein Spaghettischüssel-Effekt zeigt sich auch dort, wo Regeln des Investitionsschutzes auf Regeln des Wettbewerbs treffen und Schiedsgerichte in die Situation kommen können, Regeln des gemeinsamen Handelsrechts auszulegen. Wo, wie in der EU, die Autonomie der Binnenmarktregeln energisch verteidigt wird, sind Schiedsgerichte unter Mitgliedstaaten daher rechtswidrig, auch wo es um Investitionsschutz geht, wie der EuGH in *Achmea* entschied.¹¹ Die mögliche Dezentralität von Institutionen zum Investitionsschutz wird hier also limitiert durch die Notwendigkeit der Einheitlichkeit und der Autonomie von Binnenmarktregeln.¹² Das bedeutet, dass der Bereich des Investitionsschutzes vom Effekt der Spaghettischüssel

- 8 Allerdings ergeben sich daraus auch eine Reihe von Umgehungs-, Missbrauchs- und intertemporalen Problemen. Vgl. dazu eingehend JULIEN CHAISSE & SHINTARO HAMANAKA, «The «Noodle Bowl Effect» of Investment Treaties in Asia: The Phenomenon, the Problems, the Practical Solutions», 33 *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal* (2018), 501–524.
- 9 Die Zahl bezieht sich nur auf die in Kraft stehenden Verträge. Daneben bestehen noch rund 600 Verträge, die erst in Kraft treten sollen. Hinzu treten noch rund 330 sog. treaties with investment provisions (TIPs), die nicht ausschließlich Investitionen betreffen, aber Bestimmungen zum Schutz von Investitionen enthalten. Eine Liste der Abkommen findet sich auf der Website der UNCTAD: <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>> (Abruf 14. Juni 2022).
- 10 LAURENT GOUFFES, M. IMAD KHAN, JENNIFER SMITH & ROBERT BRADSHAW, «CETA paves the way for Investment Court System» (2016), <www.hlarbitrationlaw.com/2016/12/ceta-paves-the-way-for-investment-court-system/#page=1> (Abruf 14. Juni 2022). Vgl. auch WOLFGANG KOETH, «Can the Investment Court System (ICS) save TTIP and CETA?» (2016), <www.eipa.eu/publications/paper/can-the-investment-court-system-ics-save-ttip-and-ceta/> (Abruf 14.06.2022), 13.
- 11 EuGH C-284/16, *Achmea*, EU:C:2018:158. Vgl. auch KOEN LENAERTS, JOSÉ A. GUTIÉRREZ-FONS & STANISLAS ADAM, «Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order», 81 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (2021), 47–88, 63; ANDREJ LANG, «Die Autonomie des Unionsrechts und die Zukunft der Investor-Staat-Streitbeilegung nach *Achmea*», *Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht* (2018), 49.
- 12 Das Problem von Schiedsgerichten unter Mitgliedstaaten ist gerade, dass sie keine Verbindung zum Gerichtssystem der Mitgliedstaaten haben und den EuGH daher nicht mit Vorabentscheidungsgesuchen betrauen können. EuGH C-284/16, *Achmea*, Rz. 48 f.

spätestens dann beeinträchtigt wird, wenn er mit Regeln zur Etablierung eines *level playing fields* kollidieren kann. Auch im Bereich des Investitionsschutzes stösst ein System ohne zentrale Institutionen damit an seine Grenzen. Die EU trägt sich daher mit der Idee, ein internationales Investment-Gericht zu schaffen und damit der Spaghettischüssel im Bereich des Investitionsschutzes eine zentrale Institution entgegenzustellen.¹³

Trotz all dieser Limitierungen ist die Spaghettischüssel nicht nur ein diagnostiziertes Problem, sondern auch eine populäre aussenpolitische Agenda. Der Plan, die positiven Effekte der Globalisierung erlangen zu können, ohne dafür Souveränität an internationale Institutionen abgeben zu müssen, ist verlockend. Mit der Gründung der EFTA als Gegenmodell zur EG hat das Vereinigte Königreich einen Weg, der so nahe wie möglich an die Spaghettischüssel herankommt, bereits einmal eingeschlagen.¹⁴ Die EFTA-Mitglieder wollten «den Freihandel untereinander fördern, gleichzeitig aber volle aussenpolitische Souveränität bewahren».¹⁵ Dieser Plan war allerdings von Beginn an auf den Kompromiss gemeinsamer Regeln angewiesen und wurde vom Binnenmarkt als Projekt schliesslich marginalisiert. Heute ist die EFTA auf die Institutionen des Binnenmarktes gerade angewiesen, um weiterhin eine Rolle spielen zu können. Alle ihre Mitgliedstaaten mussten nach (unterschiedlichen) Wegen suchen, am Binnenmarkt partizipieren zu können. Nur dank dieser möglichen Integration bleibt die EFTA eine interessante zusätzliche Kooperationsmöglichkeit. Doch die Verlockung einer Globalisierung ohne Forum blieb. Diesen Weg erneut und noch konsequenter einschlagen und durch ein «global Britain» (einem Netz von präferentiellen Abkommen) die negativen Effekte des Austritts aus der EU überkompensieren zu können, ist das handelspolitische Versprechen hinter dem Brexit.¹⁶

13 ANDREAS R. ZIEGLER, «Switzerland and International Investment Law: Why it Matters», 31 *Swiss Rev. Int'l & Eur. L.* (2021), 179–191, 188, m.H.

14 GEORGES BAUR, «Mutual Recognition and EFTA», in: A. Albers-Llorens, C. Barnard, & B. Leucht (Hg.), *Cassis de Dijon, 40 years on*, Oxford 2021, 193–216, 194. Das Ziel, die EFTA als Partei für Freihandelsabkommen mit Drittstaaten zu nutzen, trat allerdings erst später hinzu: vgl. ebd., 195.

15 LEA HALLER, *Transithandel, Geld- und Warenströme im globalen Kapitalismus*, Berlin 2019, 324.

16 THOMAS COTTIER, «Trade Policy in the Age of Populism: Why the New Bilateralism Will Not Work», *British Institute of International and Comparative Law* (Hg.), *Brexit: The International Legal Implications* (2018), 1. Pessimistisch zu diesem Versprechen allerdings THOMAS COTTIER, «Der Strukturwandel des Aussenwirtschaftsrechts», 29 *Swiss Rev. Int'l & Eur. L.* (2019), 203–229, 210. Rund ein Jahr, nachdem der Brexit formell vollzogen worden war, ist denn die britische Wirtschaft auch deutlich weniger globalisiert als zuvor: BENJAMIN TRIEBE, «Ein Jahr Brexit: Grossbritannien hat sich verstümmelt und wird noch länger auf den Lohn warten», *NZZ* vom Donnerstag, 30. Dezember 2021. Das Gegenmodell der Spaghettischüssel wird im Narrativ des «Global Britain» auch als ein Befreiungsschlag von einengenden Institutionen dargestellt. Vgl. OLIVER DADDOW, «The real meaning of <Global Britain>: A Great Escape from the EU» (2019), <<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2019/04/05/the-real-meaning-of-global-britain-a-great-escape-from-the-cu/>> (Abruf 14. Juni 2022).

In der Schweiz hat die Verlockung einer Globalisierung ohne Forum ebenfalls eine ausgeprägte Tradition,¹⁷ besonders in ihrer Variante als (vermeintlich) souveränitätsschonender *pick-and-choose*-Ansatz, der möglichst ohne gemeinsame Institutionen auskommt.¹⁸ In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts verhandelte der junge Bundesstaat ein Netz von Freundschafts- und Niederlassungsabkommen mit den wichtigsten europäischen Staaten.¹⁹ Ab den 1860er-Jahren, nach dem Cobden-Chevalier-Vertrag zwischen Frankreich und Grossbritannien, wurde die Schweiz eines der aktivsten Mitglieder in einem Netz aus präferenziellen Handelsabkommen, das «die Mutter aller Spaghettischüsseln» bildete.²⁰ In der Zwischenkriegszeit und während des Zweiten Weltkriegs war die Schweiz weltweit eine Schrittmacherin für den Abschluss bilateraler Clearing-Verträge, über deren Clearing-Stellen der internationale Zahlungsverkehr unter der Bedingung fixer Wechselkurse abgewickelt werden konnte, jedenfalls solange die Zahlungsbilanz unter den beteiligten Staaten einigermassen ausgeglichen war.²¹ Die Spaghettischüssel entspricht auch dem Schweizer Selbstbild als «aussenstehender Dritter» im Verhältnis zu den nach dem Krieg entstehenden multilateralen Organisationen, besonders zu den Bretton-Woods-Institutionen und zur UNO.²² Die Schweiz hat das Modell der Spaghettischüssel in der Handelspolitik heute denn auch im Vergleich zu anderen Staaten sehr weit verwirklicht. Neben dem EFTA-Abkommen und dem Freihandelsabkommen mit der EU verfügt sie über 32 weitere Freihandelsabkommen (oft gemeinsam mit den weiteren EFTA-Staaten)²³. Damit haben nur die EU-Mitgliedstaaten und das Vereinigte Königreich noch mehr FHA abgeschlossen als die Schweiz.²⁴ Manche gehen soweit, im

17 Vgl. auch DANIEL THÜRER, «Gutachten über mögliche Formen der Umsetzung und Anwendung der Bilateralen Abkommen» (2011), <www.alexandria.unisg.ch/263626/1/thuerer_gutachten-bilaterale-abkommen_2011.pdf>, 36 (Abruf 14. Juni 2022).

18 Vgl. LUZI BERNET, «Auf der Suche nach dem anderen Europa – sieben Thesen zur Schweizer EU-Politik», NZZ vom Dienstag, 17. Mai 2022.

19 ZIEGLER, *supra* Fn. 13, 180.

20 MARKUS LAMPE, «Explaining nineteenth-century bilateralism: economic and political determinants of the Cobden-Chevalier network», *The Economic History Review* (2010), 1–25, 1–3. Abgesehen vom deutschen Zollverein waren in dieser Periode keine multilateralen Gefässe der Handelspolitik vorhanden.

21 Das System aus Verträgen geriet allerdings zunehmend unter den Einfluss des Deutschen Reiches und dessen politischen und militärischen Interessen. Haller, *supra* Fn. 15, 228 f.

22 HALLER, *supra* Fn. 15, 294 und 316.

23 Eine Liste der FHA der Schweiz, die auch einen Überblick über die in Verhandlung stehenden Abkommen und die ausgesetzten Verhandlungen gibt, findet sich unter <www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freehandelsabkommen/partner_fha.html> (Abruf 14. Juni 2022).

24 Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrolle, «Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates» (26. Oktober 2016), 7604, wo noch in Anspruch genommen wird, die Schweiz habe mehr FHA als jedes andere Land. Immerhin bekennt sich die Schweiz grundsätzlich dazu, multilaterale Liberalisierung im Rahmen der WTO bilateralen FHA vorzuziehen. Ebd., 7607. Vgl. auch DIEBOLD & TANNER, *supra* Fn. 4, 178.

Konzept «Unabhängigkeit durch Handel mit allen» eine Strategie des «Global Switzerland» zu erblicken, die allerdings nicht nur durch institutionelle Limiten, sondern auch durch die sich abzeichnende Blockbildung, insbesondere zwischen den USA und China, beginnt, unter Druck zu geraten.²⁵

Im Verhältnis zur EU ist eine noch ausgeprägtere Spaghettischüssel nicht nur eine hin und wieder erwogene Alternative, sondern geradezu die Hintergrundfolie der Kritik am bilateralen Weg, besonders bezüglich der Personenfreizügigkeit und des Drucks zu einer institutionellen Einbettung, den diese erzeugt. So schreibt etwa Gerhard Schwarz, der frühere Direktor von Avenir Suisse und der frühere Wirtschafts-Chef der NZZ:

Der gravierendste Fehler [der zum Misserfolg des Rahmenabkommens geführt hat] war jedoch, dass man ein zu ambitiöses Ziel verfolgt und statt Freihandel eine Teilintegration angestrebt hat. Die Schweiz sollte sich künftig gegenüber der EU einfach um ungehinderten Marktzugang (unter Einbezug grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten) bemühen, statt sich die Teilhabe von Schweizer Firmen am EU-Binnenmarkt zum Ziel zu setzen.²⁶

Die Spaghettischüssel bildet auch die Hintergrundfolie der Kritik am europäischen Projekt überhaupt. In dem Unterschied zwischen «blosser» Freihandel und Binnenmarkt liege das Element, das die EU zu einer übergriffigen Organisation mache, glauben viele Skeptiker:innen des europäischen Projektes. Eine verwandte, aber zu unterscheidende Spielart dieser Kritik verortet den Sündenfall dort, wo der Binnenmarkt um Aspekte der politischen Zusammenarbeit ergänzt worden sei. «Wirtschaft verbindet, Politik aber trennt», schreibt etwa Roland Baader²⁷ und offenbart damit sehr viel Vertrauen in die Unterscheidbarkeit politischer und wirtschaftlicher Fragen. Die erste Variante der Kritik verortet den Beginn der schiefen Ebene also an der Grenze zwischen Freihandel und Binnenmarkt, die zweite an der Grenze zwischen wirtschaftlicher und politischer Kooperation.

Vorläufer dieser beiden Spielarten der EU-Kritik finden sich schon bei den Ordoliberalen der unmittelbaren Nachkriegszeit. Wilhelm Röpke etwa betont, dass es an sich genügen würde, einseitig zu liberalisieren, indem Staaten einfach ihre Märkte für ausländisches Kapital, Waren und Arbeit öffneten. Ökonomische Integration beginne insofern «zu Hause».²⁸ Freihandel lasse sich am besten «in einem klassisch westfälischen System aus Nationalstaaten erreichen [...], in dem diese bilaterale Frei-

25 GEORG HÄSLER, «Das Konzept <Global Switzerland> ist infrage gestellt», NZZ vom Mittwoch, 22. September 2021. Vgl. auch JENNIFER ANTHAMATTEN & PATRICK SCHELLENBAUER, «Sechs Szenarien, sechs Ökonomien, Weissbuch Schweiz Wirtschaftspolitische Implikationen möglicher Wege in die Zukunft der Schweiz» (2018), <www.avenir-suisse.ch/sechs-szenarien-sechs-oekonomien/> (Abruf 14. Juni 2022), Szenario «Globale Oase».

26 GERHARD SCHWARZ, «Für einen Neubeginn mit der EU müssen erst die Geburtsfehler des Rahmenabkommens behoben werden», NZZ vom Dienstag, 9. März 2021.

27 ROLAND BAADER, Markt oder Befehl, 55 Streitschriften für die Freiheit, 2. Aufl., Grevenbroich 2014, 248.

28 THOMAS BIEBRICHER, Die politische Theorie des Neoliberalismus, Berlin 2021, 264.

handelsverträge miteinander abschliessen».²⁹ Im Gegensatz zu Bhagwati, der regionale Integration als vertretbare Ausnahme zu Multilateralismus einstuft, und im Gegensatz zu Dani Rodrik, der regionale Integration als löbliche, wenn auch nur in Europa mögliche Alternative zu Multilateralismus einstuft, erblickt Röpke in der regionalen Integration primär eine Gefahr für das grössere Ziel eines integrierten Weltmarktes.³⁰

Eine spezifische Ausprägung dieser Sehnsucht nach Globalisierung ohne Forum ist die Idee, es wäre alles kein Problem und es bräuchte keine suprastaatlichen Institutionen, wenn Europa nur aus Kleinstaaten bestünde und nicht durchsetzt wäre von Grossstaaten mit hegemonialer Sehnsucht. Leopold Kohr, der Autor von «Das Ende der Grossen» und der Vordenker der «*small is beautiful*»-Bewegung, ist letztlich ein Vertreter dieser Sehnsucht. Für das Europa der Kleinstaaten, das ihm vorschwebt, thematisiert er das Problem, dass hierfür gemeinsame Institutionen nötig sein könnten, kaum.³¹ Etwas eingehender thematisiert wird das Problem bei Wolfgang Streeck, der sich aus dezidiert linker Perspektive für eine Zukunft kleiner Nationalstaaten mit möglichst wenig gemeinsamen Institutionen ausspricht. Vage bleibt die internationale Ordnung allerdings auch in seinem Modell. Es beschränkt sich im Wesentlichen darauf, *collective-action*-Probleme und die dahinterstehende Annahme von rationalem Verhalten in internationalen Beziehungen zu verwerfen und an die Kraft moralischen Handelns und an das Pflichtgefühl zu appellieren.³²

Wie die Spaghettischüssel als analytisches Konzept ist sie auch als politische Agenda graduell. Sie wird selten in Reinform gefordert. Als Vertreter:innen der Spaghettischüssel werden daher sinnvollerweise all jene behandelt, die zwar die Risiken von zentralen internationalen oder suprastaatlichen Organisationen für Souveränität und Demokratie zu betonen bereit sind, nicht hingegen das Risiko der *Abwesenheit* solcher zentraler Institutionen für Souveränität und Demokratie. Vertreter:innen dieser weit verstandenen Spaghettischüssel sind damit auch Personen, die sich für neue sektorielle Abkommen mit der EU, aber gegen ein institutionelles Dach aussprechen. Auch sie vertrauen der besseren Souveränitäts- und/oder Demokratiebilanz von Verträgen ohne oder mit lediglich technokratischen Institutionen.

Eine milde Variante der Spaghettischüssel als politische Agenda ist insofern auch die Vision der EU als *Club der Clubs*, in dem bestimmte Politikbereiche jeweils nur von jenen Staaten gemeinsam gestaltet werden, die sie gemeinsam gestalten wollen und in der zentrale Institutionen weitgehend durch *ad-hoc*-Institutionen für die je-

29 BIEBRICHER, supra Fn. 28, 267 m.w.H. Vgl. auch SLOBODIAN, supra Fn. 2, 156.

30 BIEBRICHER, supra Fn. 28, 264.

31 LEOPOLD KOHR, *Das Ende der Grossen – Zurück zum menschlichen Mass*, Salzburg 2002 (1986).

32 WOLFGANG STREECK, *Zwischen Globalismus und Demokratie, Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus*, Berlin 2021, 387 ff., insbes. 482–84.

weiligen technischen Bereiche abgelöst würden.³³ Der Vorschlag weist mindestens zwei Probleme auf. Das erste ist, dass viele der unterschiedlichen Clubgüter, die von den unterschiedlichen Clubs zur Verfügung gestellt würden, Interferenzen zueinander hätten. So hängen etwa der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung – zwei unterschiedliche Clubgüter – in vielfältiger Weise zusammen, und ihre Bereitstellung über unterschiedliche Clubs ist ein permanenter Faktor für Konflikte ohne Lösungsmechanismen. Das zweite Problem ist die wirksame demokratische Kontrolle einer Vielzahl unterschiedlicher, themenspezifischer *ad-hoc*-Institutionen. Es sind solche Spannungsfelder zwischen Souveränität und Demokratie, die in der Spaghettischüssel entstehen, die es sinnvoll machen, diese gemeinsam mit dem Rodrik-Trilemma in den Blick zu nehmen.

B. Zum Rodrik-Trilemma

Dani Rodrik ist ein Handelsökonom, der eine differenzierte Haltung zur Globalisierung einnimmt und sich kritisch zum *Washington-Consensus* und zur Ansicht äussert, mehr globaler Handel sei in jedem Falle wünschenswert. Er wies darauf hin, dass eine vertieftere Integration der Wirtschaft notwendigerweise entweder mit einem Verlust an nationaler Souveränität einhergehe oder, wo die nationale Entscheidungsfindung nicht aufgefangen werde durch supranationale demokratische Institutionen, mit einem Verlust an demokratischem Gestaltungsraum. Er entwarf daher ein Zieldreieck mit den drei Polen «nationale Souveränität», «Demokratie» und «wirtschaftliche Integration». Von diesen drei Zielgrössen können im besten Falle zwei maximiert werden, nie alle drei.³⁴

Das Rodrik-Trilemma schliesst dabei nicht aus, dass ein Staat X für einen Zeitpunkt A eine für ihn befriedigende Mischung aus wirtschaftlicher Integration, Souveränität und Demokratie erzielen kann. Es besagt lediglich, dass es unmöglich sei, von diesen Zielgrössen mehr zu erhalten, ohne bei mindestens einer Zielgrösse Abstriche machen zu müssen.

Es lohnt sich, die Schenkel des Dreiecks, die sich aus der Maximierung von jeweils zwei der drei möglichen Zielgrössen ergeben, etwas genauer zu untersuchen.

33 CHRISTOPH EISENRING, «Wie die EU aussehen müsste, damit ihr die Schweiz beitreten könnte», NZZ vom Dienstag, 28. Dezember 2021. Die dortigen Ausführungen nehmen Bezug auf MICHAEL WOHLGEMUTH, «Die Zukunft Liechtensteins in Europa, Ordnungspolitische Argumente und Modelle für mehr Subsidiarität und flexible Integration» (2018), <https://sous.li/wp-content/uploads/2018/11/Zur_Zukunft_Liechtensteins_in-Europa_31_10_18.pdf> (Abruf 14. Juni 2022). Vgl. auch STREECK, supra Fn. 32, 390.

34 DANI RODRIK, *The Globalization Paradox, Democracy and the Future of the World Economy*, New York/London 2011, 200 ff.

a) Schenkel 1: Nationale Souveränität und wirtschaftliche Integration

Wenn nationale Souveränität – verstanden im verengten Sinn, in dem Rodrik den Begriff verwendet – und wirtschaftliche Integration ausgebaut werden sollen, dann kommt Demokratie unter Druck. Viele Aspekte des wirtschaftlichen und sozialen Lebens können nicht mehr demokratisch entschieden werden, sondern werden durch Exponierung gegenüber dem Weltmarkt von diesem bestimmt. Zu denken ist etwa an die Währungs- und Budgetpolitik, in denen ein Staat sich grosse Zurückhaltung auferlegen muss, wenn seine wirtschaftliche Integration nicht an Wechselkurs- und Investitionsrisiken scheitern soll. Es sind solche Beispiele, die Rodrik pessimistisch stimmen, dass die Maximierung dieser beiden Zielgrössen in demokratischen Staaten überhaupt möglich sei. Sie scheitert in der Regel an gut organisierten Veto-Playern wie Gewerkschaften, Landwirtschafts- oder Industrieverbänden, die ein Abweichen vom Grundsatz einer nicht interventionistischen Politik durchsetzen können.³⁵ Die Politik einer starken Globalisierung ohne institutionelle Einbettung zu verfolgen, bedeutet also, eine ökonomische Ratio zu verfolgen, die ihre Rechnung ohne die politische Ökonomie macht. Sie ignoriert die politische Notwendigkeit, Veto-Playern auf dem politischen Marktplatz entgegenkommen zu müssen, um politische Mehrheiten erzielen zu können.

Ein weiteres Problem an diesem Schenkel des Trilemmas ist sein enorm reduktionistischer Souveränitätsbegriff. Rodrik selber fasst diesen nicht umsonst mit dem Begriff der «goldenen Zwangsjacke» zusammen, den Thomas Friedman³⁶ entworfen und vertreten hat.³⁷ Die Idee ist, dass sich der Handlungsrahmen der Politik – letztlich das Primat der Politik –³⁸ allmählich einschränkt, da wachsende ökonomische Sachzwänge (wie das Risiko des Abflusses von Kapital) eine politische Intervention zunehmend teurer machen.³⁹ Nationale Souveränität beschränkt sich nach diesem Konzept also darauf, zu einem Zeitpunkt 0 einen Entscheid für eine nicht interventionistische Politik zu fällen und in dieser dann zunehmend gefangen zu sein, unabhängig davon, ob sie wünschbare Resultate zeitigt und ob der politische (und demokratische) Konsens im Staat sich mit der Zeit gegen sie wendet.

35 Vgl. RODRIK, supra Fn. 34, 187. Vgl. die Beispiele aus jüngster Zeit bei CHARLOTTE SIEBER-GASSER, «Flexibility in International Economic Law vs. Pacta Sunt Servanda», in: C. Sieber-Gasser & A. Ghbellini (Hg.), *Democracy and Globalization, Legal and Political Analysis on the Eve of the 4th Industrial Revolution*, Cham 2021, 201–220, 210.

36 THOMAS L. FRIEDMAN, *The Lexus and the olive tree*, London 2000, 104 f.

37 RODRIK, supra Fn. 34, 190.

38 FRIEDRICH A. VON HAYEK sprach von der «Entthronung der Politik» bzw. benutzte die Metapher von Odysseus, der sich selber an einen Mast band, um nicht der Versuchung zu erliegen, für Staaten, die sich gegen die Versuchung einer interventionistischen Politik absichern sollten. Slobodian, supra Fn. 2, 240 bzw. 273 m.H.

39 Vgl. SLOBODIAN, supra Fn. 2, 131 und 236.

Gemessen an einer klassischen Definition, wonach Souveränität Unabhängigkeit nach aussen und Kontrolle nach innen bedeutet,⁴⁰ reduziert sich die von Rodrik verwendete Souveränität auf die Unabhängigkeit nach aussen und interessiert sich nicht für die tatsächliche Kontrolle und Gestaltungsmacht nach innen. Auch im Aussenverhältnis interessiert sie sich nur für eine *de-jure*-Unabhängigkeit, nur für die Abwesenheit rechtlicher Bindungen, nicht für die Abwesenheit oder das Vorhandensein ökonomischer oder politischer Sachzwänge. Damit geraten die wesentlichsten Formen, in denen Globalisierung Souveränität bedrängt, aus dem Blick. Souveränitätseinbussen auf formelle, juristische Bindungen zu verengen, ist wie von einem Eisberg nur die sichtbare Spitze in Betracht zu ziehen.⁴¹

Für ein Souveränitätsverständnis, das Souveränität daran misst, inwiefern ein Staat mitgestalten kann, was ihn mitbetrifft, bedeutet Einbindung in suprastaatliche Organisationen demgegenüber nicht notwendigerweise Souveränitätsverlust. Diese Souveränität kann durch Kooperation sogar vergrössert werden.⁴² Wenn es also einen Ausweg gibt aus dem Rodrik-Trilemma – nicht einen realen Ausweg, sondern einen argumentativ-konzeptionellen – dann durch ein Souveränitätsverständnis, das nicht danach fragt, welche Regeln ein Staat zu übernehmen rechtlich verpflichtet ist, sondern danach, wie weit er tatsächlich mitbestimmen kann, was ihn mitbetrifft.⁴³ Das Trilemma ist damit natürlich nicht gelöst. Es wird lediglich klar, dass die papierene, formalistische Konzeption von Souveränität, die eine der drei Zielgrössen des Trilemmas bildet, nicht besonders erstrebenswert ist.

b) Schenkel 2: Demokratie und nationale Souveränität

Sollen Demokratie und nationale Souveränität maximiert werden, so geht das nur zum Preis einer reduzierten wirtschaftlichen Integration, weil in diesem Falle viele Fragen, die für eine wirtschaftliche Integration delegiert werden müssten – an ein internationales und/oder an ein technokratisches Gremium –, nicht delegiert werden können. Dieser Politik entsprechen gemäss Rodrik die Bretton-Woods-Institutionen, welche die Nachkriegsordnung geprägt haben. Die Zielsetzung des Bretton-Woods-Kompromisses war nicht die Maximierung von Freihandel, sondern das Maximum an Handel zu erreichen, das unter der Bedingung nationaler Eigenstän-

40 Vgl. MAX HUBERS *Las Palmas Arbitration*, Hague Court Reports 2d 83 (1932) (Perm. Ct. 4rb. 1928), 2 U.N. Rep. Intl. 4rb. Awards 829, 839 f.

41 Vgl. für diese Analogie JOHN GALLAGHER & RONALD ROBINSON, «The Imperialism of Free Trade», *The Economic History Review* (1953), 1–15, 1.

42 TIMOTHY SNYDER, «A Speech to Europe 2019 – Judenplatz 1010» (2019), <www.youtube.com/watch?v=7zs41CkIjRw&t=31s> (Abruf 14. Juni 2022).

43 Vgl. JEAN-DANIEL GERBER, SIMON MARTI & BENNO TUCHSCHMID, «Österreich und Schweden sind souveräner als die Schweiz», *Blick vom Sonntag*, 28. Juli 2019.

digkeit möglich war.⁴⁴ Von einer Spaghettischüssel unterschieden sie sich insofern, als Multilateralismus, besonders in der Form der Nichtdiskriminierung, gerade ihr zentrales Charaktermerkmal war (wenn auch abgeschwächt durch grosszügige Ausnahmen) und hierfür zentrale Institutionen errichtet wurden.⁴⁵

c) Schenkel 3: wirtschaftliche Integration und Demokratie

Sollen wirtschaftliche Integration und Demokratie maximiert werden, so benötigt das internationale oder suprastaatliche demokratische Institutionen, was notwendigerweise auf die Kosten nationaler Souveränität geht, jedenfalls dann, wenn Souveränität als juristische Ungebundenheit verstanden wird.

Rodrik sieht diese dritte Variante, mit dem Trilemma umzugehen, in der EU weiter verwirklicht, als in jedem anderen Projekt weltweit. Während er skeptisch bleibt, ob diese Innovation anderswo reproduzierbar ist, lobt er (bei aller Kritik) die EU für den Versuch, den internationalen Handel in seiner Liberalisierung nicht nur in flankierende Massnahmen einzubetten, sondern die Balance zwischen Liberalisierung und Einbettung auch gemeinsamen, politisch verantwortlichen und weitgehend demokratischen Gremien anzuvertrauen.⁴⁶

Das Trilemma lässt die europäische Integration also in einem ganz anderen Licht erscheinen, als sie in der Schweiz üblicherweise dargestellt wird. Während hier die Stärkung der EU gern als eine Flucht vor der Demokratie in die Technokratie dargestellt wird,⁴⁷ erscheint die EU bei Rodrik gerade als der ausgereifteste Versuch der Globalisierung unter dem Primat der Politik und damit gesteuert durch einen demokratisch verankerten Rechtfertigungsmechanismus.⁴⁸ Die Alternative zu ihr wäre entweder weniger wirtschaftliche Integration und/oder wirtschaftliche Integration gesteuert von technokratischen Gremien und unberechenbaren Kräften des Marktes.⁴⁹

C. Verhältnis von Rodrik-Trilemma und Spaghettischüssel

Die Spaghettischüssel und das Rodrik-Trilemma sind nach dem hier vertretenen Verständnis nicht nebeneinanderstehende, sondern zusammenhängende Konzepte. Der

44 Vgl. RODRIK, supra Fn. 34, 75.

45 JOHN G. RUGGIE, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization* (1982), 379–415, 396 f.

46 RODRIK, supra Fn. 34, 215 f.

47 Z.B. bei OLIVER ZIMMER, *Wer hat Angst vor Tell?, Unzeitgemässes zur Demokratie*, 2. Aufl., Basel 2021, 144.

48 Vgl. RODRIK, supra Fn. 34, 203

49 Für eine Gegenüberstellung dieser beiden politischen Alternativen anhand der Gegenüberstellung der Persönlichkeiten Margaret Thatcher und Jacques Delors, vgl. JEREMY CLIFFE, «The rupture between Margaret Thatcher and Jacques Delors lives on in Brexit», *New Statesman* vom Mittwoch, 6. Januar 2021.

Glaube an Ersteres und die Vernachlässigung von Letzterem sind verknüpfte Probleme. Insbesondere hilft das Trilemma dabei, die verschiedenen Probleme hinter einer Spaghettischüssel als aussenpolitische Strategie zu sezieren.

Die Spaghettischüssel – soweit sie eine aussenpolitische Strategie ist und nicht eine unintendierte Konsequenz – suggeriert zweierlei, wobei das Trilemma hilft, diese beiden Positionen zu benennen und auseinanderzuhalten. Die erste Position geht davon aus, es sei möglich, dem Trilemma zu entkommen. Durch ein Netz von bilateralen Verträgen mit aller Welt wäre es möglich, die wirtschaftliche Integration zu erhöhen, dabei aber keine Souveränität abgeben zu müssen, weil diese Verträge unter dem Einstimmigkeitsprinzip stünden und keine Eigendynamik entwickelten, wie dies für gemeinsame Institutionen typisch sei. Der Souverän könne also jederzeit sein Veto geltend machen. Auch die nationale Demokratie werde dadurch nicht beeinträchtigt, da die wirtschaftliche Integration über klassische Aussenpolitik erfolge, die demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten also nicht mehr strapaziere, als Aussenpolitik das ohnehin tue (insofern als in ihr die demokratische Mitbestimmung notorisch schwierig ist). Ein illustratives Beispiel für diese Haltung ist Markus Somm, der dem Bundesrat den Antrag stellt, «Vorschläge zu entwickeln, wie die bilateralen Beziehungen zur Europäischen Union, unserem wichtigsten Handelspartner, bewahrt und allenfalls vertieft werden können. Dabei sind die Unabhängigkeit und die Freiheit der Schweizerischen Eidgenossenschaft vollumfänglich sicherzustellen.»⁵⁰

Eine zweite Position geht davon aus, mit der Spaghettischüssel liesse sich die unter den Bedingungen des Trilemmas vorzuziehende Kombination aus Zielgrössen erreichen, jene von nationaler Souveränität und wirtschaftlicher Integration, wobei Demokratie entsprechend geschmälert würde. In dieser zweiten Haltung ist die Spaghettischüssel das Medium zur Herstellung der «goldenen Zwangsjacke». Durch ein Netz von Verträgen und Exponierung gegenüber einem globalen Markt wird der Raum für staatliche Intervention und damit für demokratische Deliberation zunehmend eingeschränkt.

Es würde der Debatte in der Schweiz guttun, wenn jeweils dargelegt werden müsste, welche von den beiden Haltungen vertreten wird.

Ein unterthematizierter Aspekt des Rodrik-Trilemmas, der erst auffällt, wenn das Trilemma auf den politischen Plan der Spaghettischüssel angewandt wird, ist der Umstand, dass zwei unterschiedliche internationale Wettbewerbe zueinander in einem Spannungsfeld stehen. Ein Wettbewerb unter Unternehmen auf einem international funktionierenden Markt einerseits und ein Wettbewerb unter verschiedenen Rechtsordnungen, also ein «Wettbewerb der Systeme», andererseits. Ein Wettbewerb unter Konkurrenten in einem Markt setzt voraus, dass der Wettbewerb unter verschiedenen Regulatoren jedenfalls weitgehend beigelegt ist. Er braucht bis zu

50 MARKUS SOMM, «Somms Memo #20», Nebenspalter vom Freitag, 7. Januar 2022.

einem gewissen Grad ein *level playing field*,⁵¹ sonst ist der Wettbewerb unter Unternehmen zu verzerrt, um für die Konsument:innen Vorteile zu erzielen, oder die regulativen Unterschiede sind zu gross für die Unternehmen, als dass sie auf verschiedenen Märkten gleichzeitig präsent sein könnten. Der Entscheid für mehr nationale Souveränität und weniger wirtschaftliche Integration gefährdet hingegen notwendigerweise das *level playing field*. Man kann also nur jeweils einen dieser Wettbewerbe fördern.⁵² Die Förderung des Wettbewerbs der Systeme entspricht der Maximierung von Demokratie und nationaler Souveränität auf Kosten wirtschaftlicher Integration. Die Förderung des Wettbewerbs unter Unternehmen entspricht der Maximierung von wirtschaftlicher Integration und idealerweise auch von Demokratie in gemeinsamen Institutionen auf Kosten einer reduktionistisch verstandenen nationalen Souveränität.

Ausgerüstet mit dem Analysewerkzeug des Trilemmas ist es nun sinnvoll, auf die wichtigsten Probleme der Spaghettischüssel als implizit angenommenes Gegenmodell zu gemeinsamen und politisch verantwortlichen Institutionen einzugehen.

III. Die Probleme der Spaghettischüssel als Alternative

A. Die Limiten der Integrationstiefe

Eines der Probleme der Spaghettischüssel ist eine Vorstellung von Handelsschranken, die auf Zölle und Mengenbeschränkungen fokussiert,⁵³ wobei Dienstleistungen,⁵⁴ Investitionssicherheit, Migration (die mit der Liberalisierung des Dienstleistungssektors zu einem handelsrechtlichen Thema wird), technische Handelshemmnisse und staatliche Beihilfen vernachlässigt werden. In der Regel wird von den Verfechtern der Spaghettischüssel kaum dargelegt, welche Handelsschranken durch ein

51 Vgl. dazu das Bild von sich «auf Augenhöhe» gegenüber tretenden Unternehmen im Verhältnis zu dem oft verwendeten Bild von der Schweiz, die der EU «auf Augenhöhe» gegenüber treten müsse: JANOS AMMANN, «Der Gantner-Check, Eine Auseinandersetzung mit den Argumenten der neuen Opposition zum Rahmenabkommen» (2021), <<https://hauptstadt-bericht.eu/der-gantner-check/>> (Abruf 14. Juni 2022).

52 Vgl. zum Ganzen MATILDA GILLIS, «Let's Play?: An Examination of the <Level Playing Field> in EU Free Trade Agreements», 55 *Journal of World Trade* (2021), 715–740, insbes. 719.

53 Eine Vorstellung von internationalem Handel, die auch auf den Brexit einen grossen Einfluss ausübte. Vgl. hierzu CHRISTOPHER GREY, *Brexit unfolded, How no one got what they wanted (and why they were never going to)*, London 2021, 251.

54 Die Schweiz und die EU haben Verhandlungen über ein Dienstleistungsabkommen bereits 2003 einvernehmlich sistiert, u.a. weil dies eine Übernahme des einschlägigen EU-Acquis durch die Schweiz nötig gemacht hätte. Schweizerischer Bundesrat, «Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] <Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen>» (2015), <www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/berichte_botschaften/BR-Bericht-150605_de.pdf>, 34.

Netz aus Handelsverträgen noch aufgehoben werden können,⁵⁵ nachdem Industriezölle im Wesentlichen abgebaut sind.⁵⁶ So ist etwa unklar, was die Forderung von Gerhard Schwarz technisch bedeuten soll, die Schweiz solle sich «einfach um ungehinderten Marktzugang (unter Einbezug grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten) bemühen, statt sich die Teilhabe von Schweizer Firmen am EU-Binnenmarkt zum Ziel zu setzen».⁵⁷

Robert Lawrence hat die Unterscheidung geprägt von oberflächlicher und tiefer globaler Integration. Sie unterscheiden sich im Wesentlichen dadurch, dass oberflächliche Integration sich auf das beschränkt, was man landläufig als Aussenhandelspolitik auffasst und nicht als Innenpolitik, also auf Zölle und Mengenbeschränkungen. In der vertieften Integration hingegen geht es um Hindernisse für Handel hinter der Grenze.⁵⁸ Hier verschwimmt der Unterschied zwischen Innen- und Aussenpolitik.⁵⁹ Innenpolitische Regeln können als faktische Handelshemmnisse aufgefasst werden und kommen so unter den Druck internationaler Institutionen. Umgekehrt werden globale Regeln auch zu innenpolitischen Regeln, die hinter der Grenze ihre Wirkung entfalten müssen.⁶⁰ Vereinfacht ausgedrückt ist die Grenze zwischen oberflächlicher und vertiefter Integration also dort erreicht, wo Zölle und mengenmässige Beschränkungen kein wesentliches Hindernis mehr bilden, aber weiterhin ein Druck zum Abbau von Handelshemmnissen besteht. Im Unterschied zu Zöllen und Mengenbeschränkungen gibt es für diese verbleibenden Hindernisse auch keine klare Null-Linie, von der aus einfach beurteilt werden könnte, wann sie vollständig abgebaut und ob sie unverhältnismässig oder protektionistisch sind.⁶¹ Entsprechend überschaubar ist in der Regel der Effekt präferenzzieller FHA, die Hindernisse hinter der Grenze nur sehr beschränkt abbauen können.⁶² Eine Untersuchung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle von 2016 kommt zum Schluss, dass es schwierig sei, den Effekt von Freihandelsabkommen zu quantifizieren, und dass deren ökonomische

55 Vgl. auch COTTIER (2018), supra Fn. 16, 8.

56 Im Laufe des Jahres 2022 sollen Industriezölle vollständig abgebaut werden. Vgl. BBl 2021 2330.

57 SCHWARZ, supra Fn. 26. Da die Schweiz und die EU beide im Rahmen des GATS relativ umfassende Verpflichtungslisten haben, wäre auch ein präferentielles Abkommen zur Dienstleistungserbringung, das diese Liste nicht wesentlich verlängern könnte, von überschaubarem Nutzen. Schweizerischer Bundesrat, supra Fn. 54, 38. Vgl. auch JENNIFER ANTHAMATTEN & PATRICK SCHELLENBAUER, supra Fn. 25, wo unter dem Szenario «Globale Oase» erwogen wird, die Schweiz «vollzieht eine unilaterale Öffnung gegenüber vielen Ländern der Welt für Güter, Dienstleistungen und Arbeitskräfte», ohne dass sehr klar wird, was das technisch bedeuten würde.

58 COTTIER (2019), supra Fn. 16, 208.

59 Vgl. COTTIER (2019), supra Fn. 16, 207.

60 RODRIK, supra Fn. 34, 83, unter Verweis auf LAWRENCE, supra Fn. 4.

61 DANI RODRIK, «What Do Trade Agreements Really Do?», 32 *Journal of Economic Perspectives* (2018), 73–90, 78.

62 Schweizerischer Bundesrat, supra Fn. 54, 19. Die Schweiz erhebt tiefe oder gar keine Zölle auf Industrieprodukte. Soweit Freihandelsabkommen sich stark auf Waren beschränken, haben sie daher einen exportorientierten Fokus. Parlamentarische Verwaltungskontrolle, supra Fn. 24, 7615.

mische Effekt in der Schweizer Öffentlichkeit in der Regel überschätzt werde.⁶³ In schwierigen regulativen Fragen gehen sie nicht weiter als der multilaterale Standard der WTO.⁶⁴

Auch für diese bescheidene Integrationstiefe sind FHA im Übrigen bereits auf multilaterale Organisationen angewiesen.⁶⁵ So verweisen die meisten FHA auf die Rechte und Pflichten, die sich aus dem WTO-Recht ergeben. Die Spaghettischüssel aus präferenziellen Verträgen ist also gerade auf das multilaterale, mit zentralen Institutionen ausgestattete System angewiesen, dessen Limitierungen sie umgeht und das sie dadurch – wie Bhagwati warnte – gefährdet.⁶⁶

Dass die Integrationstiefe in einem System ohne gemeinsame politische Institutionen notwendigerweise limitiert bleiben muss, hat aber noch weitere Gründe, die zu zwei Gruppen zusammengefasst werden können. Die erste besteht in der Notwendigkeit, ab einer gewissen Intensität der Kooperation individuelle Rechte gewähren zu müssen, die zweite besteht in Problemen kollektiven Handelns.

a) Die Notwendigkeit individueller Rechte

Regeln zur Förderung der (wirtschaftlichen) Integration müssen letztendlich den individuellen Wirtschaftsteilnehmenden zugutekommen, sonst bleibt ihr Effekt theoretisch oder symbolisch. Das bedeutet zunächst, dass ein Druck besteht, solchen Regeln einen *direct-effect*-Charakter zuzugestehen. Wo es für Unternehmen oder Konsument:innen keine Möglichkeit gibt, ihr Recht einzufordern, und sie auf das Tätigwerden ihrer Herkunftsstaaten angewiesen bleiben, bleibt das Recht eine bloße Programmnorm⁶⁷ oder seine Durchsetzung schwerfällig, ineffektiv und durch einen Mangel an Informationen und Anreizen geschwächt. Instruktiv ist hierzu die Praxis des Bundesgerichts, das dem FHA zwischen der Schweiz und der EU die direkte Anwendbarkeit abspricht (im Gegensatz zum EuGH) und sich damit scharfer Kritik ausgesetzt hat und zuweilen – wie es scheint «klammheimlich» – selber von dieser Praxis abweicht.⁶⁸ Die europäische Integration stand bereits 1963 mit *Van Gend &*

63 Parlamentarische Verwaltungskontrolle, supra Fn. 24, 7633. RODRIK, supra Fn. 34, 252, geht davon aus, dass die Fixierung auf Freihandelsabkommen, angesichts der wenigen Schranken, die sie faktisch noch beseitigen können, viel Energie für wenig Nutzen bedeutet. Vgl. eingehend RODRIK, supra Fn. 61.

64 COTTIER (2019), supra Fn. 16, 209.

65 COTTIER (2018), supra Fn. 16, 3.

66 Was Ursprungsregeln anbelangt, verweisen FHA zwischen Staaten in Europa und im Mittelmeerraum auf das Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln (PEM-Konvention). Schweizerischer Bundesrat, supra Fn. 54, 22.

67 Vgl. LENAERTS, GUTIÉRREZ-FONS & ADAM, supra Fn. 11, 75.

68 Vgl. dazu DANIEL WÜGER, «Bundesgericht wendet Freihandelsabkommen erstmals unmittelbar an – ein Schritt vorwärts, ein Schritt zurück», BGE 1A.71/2004 vom 8. März 2005, Sonderabfallverwertungs-AG (SOVAG) gegen BUWAL und UVEK», Jusletter (2005). Dort, insbes. Rz. 15 m.H. Vgl. LENAERTS, GUTIÉRREZ-FONS & ADAM, supra Fn. 11, 50.

Loos an der entscheidenden Verzweigung des *direct effect*. Das Gericht war konfrontiert mit der Frage, ob das Verbot von Zollerhöhungen in den Römer Verträgen individuell eingeklagt werden könne. Die Mitgliedstaaten, die sich vor dem Gericht verlauten liessen, waren entschieden der Ansicht, die Römer Verträge würden keinen solchen *direct effect* einräumen. Der Gerichtshof gewährte ihn hingegen.⁶⁹

Dieser Druck zur individuellen Durchsetzbarkeit setzt sodann seinerseits wieder eine Dynamik in Gang, weil ein Vertrag ab diesem Punkt eine Vielzahl von individuell interessierten, privaten Vollzugsorganen hat.⁷⁰ Der EuGH hat diese Dynamik in *Van Gend & Loos* antizipiert: «Die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen stellt eine wirksame Kontrolle dar, welche die durch die Kommission und die Mitgliedstaaten [...] ausgeübte Kontrolle ergänzt.»⁷¹ Individuelle Rechtsbetroffene haben nicht nur mehr Augen als öffentliche Verwaltungen, sondern auch andere Anreize und viel spezifischere Informationen. Auch nationale Gerichte riskieren – im Falle eines *direct effect* – in der einen oder anderen Form, von internationalen Rechtsprechungsorganen zurechtgewiesen zu werden. So werden auch sie zu kleinen Durchsetzungshelfen individueller, aber international garantierter Rechte.⁷²

Während die EU, auch was individuellen Rechtsschutz anbelangt, ein sehr weit fortgeschrittenes Beispiel ist, entsteht der Druck zur Gewährung individuell durchsetzbarer Rechte ab einer gewissen Integrationstiefe fast automatisch. Verträge zum Investitionsschutz, die in der Regel die Möglichkeit vorsehen, individuelle Klagen gegen einen Staat vor ein Schiedsgericht zu tragen, sind weitere Beispiele für diese Dynamik.

b) Collective-action-Probleme

Collective-action-Probleme ist ein Sammelbegriff für Situationen, in denen an sich die Mehrheit der Beteiligten von einer Kooperation profitieren würde, die Kosten für eine Kooperation aber zu hoch sind. Ein Beispiel ist die Liberalisierung des Warenverkehrs, von der langfristig die Mehrheit der Staaten und der Konsument:innen profitieren würde. Einige Beteiligte – Staaten oder Branchen – würden darunter aber leiden. Weil sie innerhalb eines Staates oder in einer Gemeinschaft von Staaten ihre Interessen wirksam durchsetzen können, kommt eine unter dem Strich vorteilhafte Lösung nicht zustande.⁷³ Wären Verhandlungen kostenlos, so wäre es möglich, diese

69 Eingehend LUUK VAN MIDDELAAR, «The passage to Europe. How a continent became a union», New Haven/London 2020, 49 ff.

70 VAN MIDDELAAR, supra Fn. 69, 49 ff. Vgl. auch LENAERTS, GUTIÉRREZ-FONS & ADAM, supra Fn. 11, 50; SLOBODIAN, supra Fn. 2, 209.

71 EuGH 26/62, *van Ghend & Loos*, EU:C:1963:1, S. 26.

72 Van MIDDELAAR, supra Fn. 69, 50.

73 Vgl. LAMPE, supra Fn. 20, 4.

Veto-Player von ihrer Blockadehaltung abzubringen, da ihnen ein Teil des Gewinnes der insgesamt optimaleren Lösung zugesagt werden könnte, um sie für ihre Verluste zu entschädigen. Im Ergebnis hätten dann jene, die eine Entschädigung leisten müssten, immer noch einen Gewinn, und insgesamt wären also alle bessergestellt. Da Verhandlungen aber kostspielig sind, gibt es Situationen, in denen die Kosten (im weitesten Sinne des Wortes verstanden) der Verhandlungen den Nutzen des zu erzielenden Verhandlungsergebnisses übersteigen.

Institutionen – insbesondere auch internationale und suprastaatliche Organisationen – dienen unter anderem dazu, Kosten für Verhandlungen zu senken und damit den Raum zu reduzieren, der aufgrund von *collective-action*-Problemen ausserhalb des Erreichbaren liegt,⁷⁴ den Raum also, den eine Spaghettischüssel gerade nicht erschliessen könnte. Eine Technik hierfür ist, die Zahl der Veto-Situationen zu reduzieren. Wo Vetos jederzeit möglich sind, ist immer nur der kleinste gemeinsame Nenner möglich. Eine Zusammenarbeit, eine wirtschaftliche Integration kann nur zu jenen Themen stattfinden, in denen alle potenziellen Veto-Spieler ein Interesse daran haben, nicht aber in jenen, in denen eine Integration lediglich insgesamt sinnvoll wäre.

Eine andere Technik, die Institutionen dank ihrer Kontinuität und der Vielfalt der Dossiers, die in ihnen vereinigt werden, anwenden können, ist die Vergrösserung der Verhandlungsmasse, das sog. *issue-linkage*. Je mehr Themen in Abhängigkeit zueinander verhandelt werden können, desto grösser ist die Chance einer gemeinsamen Interessenbasis. Wenn die Schweiz zum Beispiel in erster Linie ein Interesse am Binnenmarktzugang für Waren hat, die EU hingegen in erster Linie Interesse am Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt, dann schafft die Verknüpfung dieser unterschiedlichen Dossiers eine gemeinsame Interessenbasis, die allerdings nur institutionell gesichert werden kann. Die Guillotineklausel, deren Funktion darin besteht, diese Dossiers auf Dauer zu verbinden, indem sie gemeinsam stehen und gemeinsam fallen, ist insofern eine rudimentäre Institution zur Herstellung einer gemeinsamen Interessenbasis. Es ist ironisch, dass in der Schweiz gerade jene, die gegen die bisher verhandelten institutionellen Lösungen sind, vorgeschlagen haben, «die Verhandlungsmasse zu vergrössern».⁷⁵ Soll die Verhandlungsmasse nicht nur grösser gemacht, sondern auch zusammengehalten werden, sodass für beide Seiten ein kontinuierliches Interesse an einer Kooperation besteht, so macht dies gerade gemeinsame Institutionen unabdingbar.

Collective-action-Probleme bestehen nicht nur zwischen Staaten, sondern auch zwischen verschiedenen Interessengruppen innerhalb von Staaten. Das Projekt einer

74 Vgl. GIANDOMENICO MAJONE, «The rise of the regulatory state in Europe», *West European Politics* (1994), 77–101, 89.

75 OLIVER WASHINGTON & THIERRY BURKART, «Thierry Burkart: Ist Ihre Europapolitik im Interesse der Schweiz?» (06. November 2021), <www.srf.ch/audio/samstagsgrundschau/thierry-burkart-ist-ihre-europapolitik-im-interesse-der-schweiz?id=12084752> (abgerufen 14. Juni 2022).

Spaghettischüssel krankt in der Regel daran, dass es Veto-Akteure innerhalb von Staaten (wie die Landwirtschaft oder Gewerkschaften) ignoriert. Um deren Veto-Position zu überwinden, müssen in der Regel Zugeständnisse gemacht werden, die oft nicht rein innenpolitisch gemacht werden können, sondern wiederum zu einer Verbreiterung der international gemeinsam geregelten Dossiers führt und zu einem Druck, diese mit gemeinsamen Institutionen zu steuern. Die innenpolitisch unumgänglichen flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der ausserpolitischen Reibungsfläche, die sie erzeugen, sind ein Beispiel hierfür.

c) Zum Potenzial «umfassender Freihandelsabkommen»

Besonders in der Schweiz wurde in den vergangenen Jahren die Idee populär, mit «flexiblen» oder «umfassenden» Freihandelsabkommen liesse sich ebenso viel erreichen wie durch eine Einbindung in den Binnenmarkt.⁷⁶ Umfassende Freihandelsabkommen sind ein dehnbare Konzept,⁷⁷ das sich einer einfachen Definition entzieht. Aber sinnvollerweise muss es etwas anderes bedeuten als einfach die Umdefinierung des sektoriellen Binnenmarktzugangs zu einem umfassenden FHA.⁷⁸ In der Regel wird davon ausgegangen, dass sie auch Fragen des Dienstleistungshandels, der technischen Handelshemmnisse, des öffentlichen Beschaffungswesens, der Investitionssicherheit, der Wettbewerbspolitik etc. umfassen. Bezeichnenderweise werden umfassende FHA von sogenannten FHA der 2. Generation dadurch unterschieden, dass sie gemeinsame Genehmigungs- und Überwachungsmechanismen erfordern,⁷⁹ also gemeinsame Institutionen. Nach oben hin, zur Marktintegration, werden umfassende FHA durch fehlende Rechtsvereinheitlichung abgegrenzt. Auf gemeinsame Institutionen hingegen sind schon sie angewiesen.⁸⁰

Das Flaggschiff unter den umfassenden Freihandelsabkommen ist das Kanadisch-Europäische Freihandelsabkommen CETA.⁸¹ Was den Abbau technischer Handelshemmnisse anbelangt, so ist das CETA – entsprechend dem eben erwähnten Unterschied zwischen Freihandel und Marktintegration – nicht mit dem Zugang der Schweiz zum EU-Markt vergleichbar. Es beschränkt sich auf die Anerkennung der Zulassungsprüfung durch die Zulassungsbehörde des jeweils anderen Vertragspartners, es strebt nicht, wie im Falle des Abkommens der Schweiz,⁸² eine Harmonisie-

76 Vgl. GERHARD SCHWARZ, «Zwischen Autarkie-Romantik und Zwängerei», NZZ vom Dienstag, 8. Februar 2022.

77 Vgl. auch die Typologie von Handelsabkommen in vier Generationen bei COTTIER (2019), supra Fn. 16, 207 f.

78 Schweizerischer Bundesrat, supra Fn. 54, 71.

79 Schweizerischer Bundesrat, supra Fn. 54, 12.

80 Schweizerischer Bundesrat, supra Fn. 54, 12.

81 COTTIER (2019), supra Fn. 16, 209.

82 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vom 21.06.1999, SR 0.946.526.81. Dort

rung der Standards an.⁸³ Produzenten bleiben also unter Umständen mit zwei unterschiedlichen technischen Anforderungen an ihre Produkte konfrontiert. Soll dieses Niveau der Integration überwunden werden, braucht es entweder mehr Abhängigkeit vom Vertragspartner (wie im Falle der Schweiz gegenüber der EU) oder mehr gemeinsame politische Institutionen (wie im Falle der Mitgliedstaaten der EU), um die vielen genuin politischen Fragen aushandeln zu können, die sich in Zusammenhang mit der Harmonisierung von technischen Standards stellen. Auch beispielsweise der Abbau von grenztierärztlichen Kontrollen und eine starke Reduktion phytosanitärer Kontrollen setzen nach der Einschätzung des Bundesrates nicht nur eine Harmonisierung der Vorschriften, sondern auch eine institutionalisierte Zusammenarbeit der zuständigen Behörden voraus, wie sie auch von umfassenden FHA nicht gewährleistet werden kann.⁸⁴

Umfassende Freihandelsabkommen bringen auch ein spezifisches *collective-action*-Problem mit sich. Es besteht darin, dass sie in wichtigen Bereichen nicht präferenziell sein können. Soweit nämlich inländisches Recht angepasst wird (beispielsweise bei Produktstandards oder dem Schutz geistigen Eigentums), kommen diese Erleichterungen allen Handelspartnern zugute, nicht nur dem Vertragspartner. Darin liegt aber ein Entgegenkommen ohne Gegenleistung, wozu Staaten sich oft nicht bereitfinden. Es handelt sich um eine typische Limite bilateraler Arrangements.⁸⁵ Es ist diese mangelnde Möglichkeit, mit Trittbrettfahrern umzugehen, die ab 1875 zur Stagnation der Cobden-Chevalier-Spaghettischüssel aus präferenziellen bilateralen Abkommen geführt hat.⁸⁶

Fazit: Jeder Versuch, ernsthafte Gewinne aus wirtschaftlicher Kooperation zu ziehen, setzt tiefe institutionelle Eingriffe voraus – also genau das, was eine Spaghettischüssel nicht leisten kann. Schon deswegen kommt wirtschaftliche Kooperation nicht ohne politische Angriffsfläche aus.⁸⁷ Dennoch hält sich hartnäckig die Vorstellung, politische und wirtschaftliche Fragen könnten voneinander getrennt werden.

B. Die Unmöglichkeit, dem Politischen zu entrinnen und es vom Wirtschaftlichen zu trennen

Die Frage, ob jemand Demokrat:in sei, lässt sich nicht trennen von der Frage, auf welche Probleme sich demokratische Verfahren beziehen dürfen. Die Tragweite der

insbes. Art. 1 Abs. 2.

83 EMILIJA LEINARTE & CATHERINE BARNARD, «Negotiating Mutual Recognition Agreements: Challenges and Techniques», in: A. Albers-Llorens, C. Barnard & B. Leucht (Hg.), *Cassis de Dijon*. 40 years on, Oxford 2021, 217–251, 226. Vgl. dazu auch Schweizerischer Bundesrat, supra Fn. 54, 27 und 29.

84 Vgl. Schweizerischer Bundesrat, supra Fn. 54, 29.

85 COTTIER (2019), supra Fn. 16, 209 f.

86 LAMPE, supra Fn. 20, 20.

87 Vgl. RODRIK, supra Fn. 34, 259.

Demokratie reduziert sich, wenn der Politik ohnehin nur eine sehr limitierte Sphäre zugestanden wird. Das zentrale Charaktermerkmal früher neoliberaler Denker ist, dass sie sich zwar mit demokratischen Verfahren abfinden, der Politik – und damit auch diesen demokratischen Verfahren – aber nur eine sehr begrenzte Sphäre zugestehen möchten.⁸⁸ Diese Skepsis gegenüber dem Politischen geht zurück auf eine Ablehnung des Konzepts des Allgemeinwohls, das als eine (mit politischen Hintergedanken formulierte) Fiktion gesehen wird, an deren Stelle es nur individuelle Präferenzen geben kann. Der Ersatz politischer durch technokratische, an der Funktionsfähigkeit des Marktes orientierte Verfahren wird begrüßt. Dahinter steht die Vorstellung, es sei klar, welche Fragen ihrer Natur nach politisch seien – und daher von politischen Gremien entschieden werden müssten – und welche Fragen ihrer Natur nach wirtschaftlich.⁸⁹ Diese könnten dann an internationale, aber technokratische Gremien delegiert werden, ohne dass dadurch nationale Souveränität verloren ginge, da politische Fragen ja nach wie vor auf nationaler Ebene entschieden würden. Entsprechend ist es auch möglich, von einem Geschichtsverständnis der europäischen Institutionen auszugehen, das diese als ursprünglich für eine wirtschaftliche Kooperation konzipiert versteht, die sich dann aber irgendwann an der natürlichen Teilung der Aufgaben versündigt hätten, indem sie damit begonnen hätten, sich politische Aufgaben anzueignen.⁹⁰

a) Eine Trennung mit Tradition

In der Schweiz ist diese Sehnsucht nach Entpolitisierung ausgeprägt vorhanden, ganz besonders in der Europapolitik. Verpackt als «Pragmatismus» soll die Schweizer Europapolitik darin bestehen, die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz zu vertreten, möglichst ohne in den Sog des Politischen zu geraten. «In der EU-Frage sollte die FDP zurückhaltend sein», sagt beispielsweise der frühere FDP-Parteipräsident Franz Steinegger. «Sie sollte einen pragmatischen, aber klugen Kurs fahren. Es war für die FDP immer gut, wenn sie das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU als wirtschaftspolitisches und nicht als politisch-institutionelles Thema betrachtete.»⁹¹

Eine ähnliche Haltung tritt in der Forderung zutage, die institutionellen Fragen Sektor für Sektor zu lösen, wobei jeweils sektoriell Fachgremien über Streitfragen

88 BIEBRICHER, *supra* Fn. 28, 157. Besonders zum Verhältnis von Mises zur Demokratie vgl. SLOBODIAN, *supra* Fn. 3, 45 und zu Hayek 206.

89 Vgl. AMY KAPCZYNSKI, «The Law of Informational Capitalism», 129 *The Yale Law Journal* (2020), 1460–1515, 1481–83, m.H.

90 Idealtypisch BAADER, *supra* Fn. 27, 248.

91 DENNIS BÜHLER & LUKAS HÄUPTLI, «Liberal. Liberal. Liberal.», *Republik Magazin* vom Montag, 22. November 2021.

entscheiden würden (z.B. die beteiligten Netzbetreiber).⁹² Es ist dies Ausdruck der Hoffnung, dem Sog der Politik entrinnen zu können, indem man über Streitfragen technokratische Gremien mit wenig Druck zur politischen Rechtfertigung entscheiden lasse. Es ist unklar, inwiefern dies souveränitätsschonender wäre (und noch viel weniger klar, inwiefern demokratieschonender) als eine institutionelle Einbindung. Es ist nur dann eine sinnvolle Haltung, wenn davon ausgegangen wird, die Fragen, die sich in diesen Gremien stellen, seien ihrer Natur nach nicht politisch. Es ist aber eine politische Frage, was alles eine politische Frage ist.⁹³

Politik ist insofern unentrinnbar. Es ist unmöglich, Märkte aus ihrem politischen Kontext zu lösen, und die Frage muss daher sein, *wie* sie politisch einzubinden sind.⁹⁴

b) Ökonomische und technologische Rahmenbedingungen

Dieser Sog des Politischen hat in der Tendenz noch zugenommen in den vergangenen Jahren. Verantwortlich dafür ist etwa der Umstand, dass Waren und Dienstleistungen immer schwieriger voneinander zu trennen sind, u.a. weil viele Waren beträchtliche Dienstleistungen (wie Installation, Wartung, Justierung) nötig machen, um sie nutzen zu können.⁹⁵ Die grössere politische Angriffsfläche, die die Liberalisierung des Dienstleistungshandels mit sich bringt,⁹⁶ strahlt dadurch zunehmend in den Warenhandel aus.

Diese gewandelten technologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen bringen eine politische Dynamik mit sich, der sich auch umfassende FHA nicht entziehen können. Ein Beispiel für den Sog des Politischen, der bei einer Zusammenarbeit, die über ganz oberflächliche Liberalisierung hinausgeht, sofort eintritt, ist die Dienstleistungserbringung im öffentlichen Beschaffungswesen. Wo die Erbringung von Leistungen für die öffentliche Hand mit dem Erbringen von Dienstleistungen vor Ort verbunden ist, bliebe eine solche Liberalisierung ohne Substanz, wenn nicht gleichzeitig auch ein Regelwerk für Migration zum Zwecke der Dienstleistungserbringung in Kraft wäre.⁹⁷ Ein solches Regelwerk ist durch ein Freihandelsabkommen aber kaum zur Verfügung zu stellen, weil es seinerseits wieder zahlreiche Fragen bezüglich Arbeitsbedingungen etc. mit sich bringt. Solche Abkommen haben daher

92 Vgl. Motion «Verhandlung zwischenstaatlicher technischer Vereinbarungen im Bereich Strom», die Mitte-Fraktion, 21.4500.

93 Vgl. SLOBODIAN, supra Fn. 2, 275.

94 JAMES A. CAPORASO & SIDNEY TARROW, «Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets», International Organization (2009), 593–620, 597.

95 Eingehend zum Ganzen COTTIER (2019), supra Fn. 16, 205.

96 Eine gute Übersicht über die Gründe für diese grössere Angriffsfläche findet sich bei BERNARD HOEKMAN, AADITYA MATTOO & ANDRÉ SAPIR, «The political economy of services trade liberalization: a case for international regulatory cooperation?», 23 Oxford Review of Economic Policy (2007), 367–391, 383 ff.

97 Schweizerischer Bundesrat, supra, Fn. 54, 64, 73.

einerseits im Inland eine grosse politische Angriffsfläche und andererseits in den Verhandlungen und der späteren Anwendung grosse Hindernisse zu überwinden.⁹⁸

Überlagert und verstärkt wird dieser Sog des Politischen durch Steuerwettbewerb, der unter Staaten greift, die Kapitalverkehr untereinander liberalisiert haben.⁹⁹ Dieser Liberalisierungsschritt bringt Druck mit sich, gemeinsame steuerpolitische Rahmenbedingungen zu setzen, um das zu verhindern, was jedenfalls die Regierungen der grösseren beteiligten Staaten als einen schädlichen Steuerwettbewerb empfinden.

Migrationspolitik, Steuerpolitik; die Liste liesse sich verlängern: Insgesamt zeigt sich, dass es wenig gibt, das so zuverlässig einen Sog des Politischen auslöst und damit einen Druck zu gemeinsamen, zentralen Institutionen, wie wirtschaftliche Integration. Das gilt ganz besonders, aber nicht erst, bei der Schaffung eines Binnenmarktes. Oliver Diggelmann hat diesen Druck und die schweizerische Tendenz, ihn auszublenken, so zusammengefasst: «Die Attraktivität des zur festen Formel gewordenen <bilateralen Wegs> hängt [...] daran, dass dieser das Bedrängende des Projekts subtil ausblendet.» Als könne das Land «die Tiefe der eigenen Involvierung in den EU-Binnenmarkt stets selbst» bestimmen. «Augenhöhe, Opfersymmetrie und Vetorecht gegenüber Vertiefungen gehören zusammen – und sind eine Illusion.»¹⁰⁰

c) Die Vorstellung von Staat und Markt als Surrogate zueinander

Dieser Darstellung einer schiefen Ebene, die fast automatisch zu immer mehr gemeinsamer Politik führen muss, wird gern das Beispiel des 19. Jahrhunderts, der «ersten Globalisierung» entgegengehalten, in dem das Welthandelsvolumen stark angestiegen ist, es aber noch kaum internationale Organisationen gab und die Schweiz (und andere Staaten) mit bilateralen Niederlassungsverträgen und Freihandelsverträgen nach dem Modell des Cobden-Chevalier-Vertrages eine erste Spaghettischüssel einrichteten.¹⁰¹ Diese erste Globalisierung wurde aber nicht dank *laissez-faire* möglich. Staaten waren über ihre koloniale Politik anders und problematischer als heute involviert in die Ermöglichung und Sicherung von Handel,¹⁰² aber nicht weni-

98 Vgl. BARBARA MOENS, «Europe's glory days of trade deals are over, Striking accords worldwide is a core EU competence but it's never been so politically toxic», Politico vom Montag, 30. August 2021.

99 RODRIK, supra Fn. 34, 94.

100 OLIVER DIGGELMANN, «Wir und unsere Bilateralen», Das Magazin vom Samstag, 23. Januar 2021, 19–21, 20.

101 Vgl. ZIEGLER, supra Fn. 14, 180.

102 Vgl. ERIC HELLEINER, «The life and times of embedded liberalism: legacies and innovations since Bretton Woods», 26 Review of International Political Economy (2019), 1112–1135, 1122.

ger.¹⁰³ Auch die Schweiz war in dieses System eingebunden, indem sie von den kolonialen Strukturen anderer Staaten profitieren konnte.¹⁰⁴

Diese Betonung der wichtigen Rollen staatlicher Intervention in der ersten Globalisierung setzt ein Paradigma unter Druck, das in der Schweizer Debatte – nicht nur zu Handelspolitik und Globalisierung – nach wie vor prägend ist: dass der Staat und der Markt Surrogate füreinander seien, dass ein Mehr an Staat ein Weniger an Markt bedeuten müsse und umgekehrt. Tatsächlich wirken Markt und Staat oft komplementär zueinander, jedenfalls aber ist ihr Zusammenwirken komplexer als eine lineare Funktion, bei der das eine in dem Masse abnehmen muss, wie das andere zunimmt. Rodrik weist einen Zusammenhang nach zwischen der Exposition eines Landes gegenüber internationalem Handel und der Grösse des öffentlichen Sektors: «If you want markets to expand, you need governments to do the same.»¹⁰⁵

So verbreitet also die Haltung ist, «Politik» aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit ausklammern zu wollen, und so stark diese Trennung in der Alltagssprache verankert ist,¹⁰⁶ so problematisch ist sie. Das Problem ist dabei noch nicht einmal, dass sich wirtschaftliche und politische Fragen auf einem Spektrum befänden, in dessen Mitte ein Graubereich liegt, in dem unklar ist, ob eine Frage nun eher politisch oder wirtschaftlich sei. Der Punkt ist, dass schon die Vorstellung eines Spektrums nicht sinnvoll ist und es nicht sinnvoll ist, ein Problem auf diesem Spektrum verorten zu wollen. Denn jedes Problem hat eine wirtschaftliche und eine politische Seite. Es liegt im Auge des Betrachtenden, ob es sich als wirtschaftliches oder politisches Problem präsentiert.

Aber selbst wenn man auf der umgangssprachlichen Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Fragen bestehen möchte, so gibt es noch einen weiteren, recht offensichtlichen Grund, warum sich wirtschaftliche und politische Fragen nicht trennen lassen. Das ist die Versuchung, Fragen, die als wirtschaftlich gelesen werden, als Hebel zu nutzen, um in Fragen voranzukommen, die als politisch gelesen werden (und umgekehrt). Egal wie das Wirtschaftliche vom Politischen abgegrenzt wird, spätestens wo das Wirtschaftliche als Hebel im Politischen eingesetzt wird, ist es ebenfalls politisch.

103 Vgl. RODRIK, supra Fn. 34, 9 und 34. Vgl. auch SLOBODIAN, supra Fn. 2, 146 und 192 f. und speziell für das britische Empire GALLAGHER & ROBINSON, supra Fn. 41, 4.

104 Vgl. HALLER, supra Fn. 15, 30 ff.

105 RODRIK, supra Fn. 34, 18. Vgl. auch COTTIER (2019), supra Fn. 16, 206.

106 Zur Zentralität der Trennung von Politik und Wirtschaft bei Hayek und der Schule, die er beeinflusst hat, vgl. SLOBODIAN, supra Fn. 2, 105.

C. Der nur scheinbar geringere Verlust an Souveränität und Demokratie

Bereits in der Besprechung des Rodrik-Trilemmas ist das problematische, reduktionistische Souveränitätsverständnis angesprochen worden, das in der Verlockung der Globalisierung ohne Forum zum Ausdruck kommt. Es braucht hier nur kurz noch einmal aufgegriffen zu werden. Zentral in diesem spezifischen Souveränitätsverständnis ist die Möglichkeit (wie theoretisch diese auch immer ist) des Vetos. Die Souveränitätsvorstellungen zum klassischen Völkerrecht und zum Europarecht werden dabei in der Schweiz kaum unterschieden.¹⁰⁷ Gemäss diesem Souveränitätsverständnis ist Souveränität unteilbar und steht allein dem Nationalstaat zu. «Letztlich kann man Souveränität nicht teilen, sondern nur abgeben», formuliert es der konservative Historiker Robert Tombs.¹⁰⁸ Eng verstanden macht diese Auffassung von Souveränität die Teilhabe an internationalen Organisationen unmöglich und zwingt zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im engeren Sinne über das Mittel (blosser) völkerrechtlicher Verträge, die keine gemeinsamen Institutionen schaffen.¹⁰⁹

Das Problem ist: Die Alternative zu multilateralen Regeln ist oft nicht die Geltung des national gestalteten Rechtes, sondern die *Rechtswahl* – nicht für Staaten, sondern für private Interessenträger. Katharina Pistor nennt die knapp 3000 bilateralen Investitionsschutzabkommen, die derzeit in Kraft sind, als Beispiel. Diese bilden ihrer Ansicht nach die «Antwort hegemonialer Staaten auf das Scheitern der multilateralen Investitionsschutzabkommen» und demonstrieren gerade die Erosion von Souveränität, ausgelöst durch das *Fehlen* multilateraler Institutionen. Statt dass Staaten ihre verfassungsrechtlichen Grundsätze durchsetzen können, sind es so private Investoren, deren Interessen über einen Durchsetzungsmechanismus verfügen¹¹⁰ und die faktisch die Wahl haben, sich dem nationalen Recht oder einer internationalen Schiedspraxis zu unterstellen.

Souveränität lässt sich in einer globalisierten Welt also gerade nicht dadurch retten, dass man sie so formalistisch wie möglich auffasst. Dadurch wird sie nicht nur ihrer Substanz – tatsächliche politische Gestaltungsmöglichkeit – beraubt, sondern selbst diese reduktionistische Konzeption wird direkt hinter dem ersten Hindernis des Abbaus rein tarifäre Handelshemmnisse zur Illusion.

107 THOMAS COTTIER, «Souveränität im Wandel», in: T. Cottier & A. Hohenstein (Hg.), *Die Souveränität der Schweiz in Europa. Mythen, Realitäten und Wandel*, Bern (2021), 115–231, 152 f.

108 ROBERT TOMBS & NIKLAUS NUSPLIGER, «Der Brexit ist vollzogen, aber was kommt nun?», NZZ vom Montag, 3. Januar 2022.

109 COTTIER, supra Fn. 107, 168.

110 KATHARINA PISTOR, «Der Nährboden des Kapitals», Rezension zu <Zwischen Globalismus und Demokratie. Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus> von Wolfgang Streeck (2021), <www.sozio-polis.de/der-naehrboden-des-kapitals/buchforum-zwischen-globalismus-und-demokratie.html> (Abruf 14. Juni 2022).

Dasselbe gilt auch für die Demokratie-Illusion der Spaghettischüssel: Die Inkongruenz von politischen und funktionalen Räumen (in denen z.B. eine unternehmerische Tätigkeit stattfindet) führt mit einiger Wahrscheinlichkeit zu *ad-hoc*-Steuerungsgremien, die sich einer demokratischen Kontrolle weitgehend entziehen, obwohl sie viel politische Gestaltungsmacht haben. Anschauungsbeispiele hierfür sind in der Schweiz interkantonale Konkordate (die Frage der optimalen Zuordnung von Aufgaben und Ressourcen zur Erstellung öffentlicher Güter ist auf dieser Ebene nicht wesentlich anders als im internationalen Kontext)¹¹¹. Die Unfähigkeit oder der Unwille, ein Regulierungsproblem, das den Regulierungsraum der Kantone sprengt, auf Bundesebene zu heben, wo es zur demokratischen Gestaltung eines Problems ein Parlament gäbe, schützt nicht den demokratischen Gestaltungsraum der Kantone, sondern führt zur problematischen Auslagerung an demokratisch viel weniger gut legitimierte Konkordate. Für die internationale Einbindung der Schweiz sind die kantonalen Konkordate auch deshalb ein instruktives Beispiel, weil sie auf Rahmenvereinbarungen angewiesen sind, insbesondere auf einen Mechanismus zur Streitbeilegung.¹¹² Die Spaghettischüssel hat sich hier eine weniger demokratische Version jener Institutionen geschaffen, die sie gerade hätte vermeiden sollen.

D. Der nur scheinbare Dezentralismus

Eines der Probleme in der Analyse von Inkongruenzen zwischen politischen und funktionalen Räumen ist, dass sich diese auf Karten kaum abbilden lassen. Auf ihnen erscheinen Staaten als abgeschlossene «Behälter». Ihre wirtschaftliche Einflussosphäre und die Einflussosphäre der in ihnen ansässigen Unternehmen und die Institutionen, die diesen Einfluss sichern, lassen sich darauf nicht abbilden.¹¹³

Eine Spaghettischüssel macht auf den ersten Blick durch ihre Netz-Struktur, ihre Abwesenheit eines institutionellen Zentrums, einen sehr dezentralen Eindruck. Doch das hat mit dem unvollständigen Bild zu tun, das Karten abgeben können, und mit einer Unsorgfältigkeit der Begrifflichkeiten. Die hiesige Europadebatte unterscheidet nicht zwischen dem Bestehen *zentraler Institutionen* einerseits und *Zentralismus* andererseits. Der erste Fall ist mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. Zent-

111 COTTIER (2019), supra Fn. 16, 217.

112 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24.06.2005. In der Bernischen Gesetzessammlung BELEX abrufbar unter BSG 632.1-1. Schon vor der Gründung des Bundesstaates haben sich die Kantone weitgehend mit Konkordaten beholfen, um einen Umgang zu finden mit dem Umstand, dass politische und ökonomische Räume auseinanderfielen. Die Zeit zwischen 1815 und 1847 gilt als die hohe Zeit der Konkordate. ANDRÉ HOLENSTEIN, «Interdependenzen und Integration statt Souveränität im Alleingang», in: T. Cottier & A. Holenstein (Hg.), Die Souveränität der Schweiz in Europa, Mythen, Realitäten und Wandel, Bern (2021), 13–114, 77.

113 HALLER, supra Fn. 15, 350.

rale Institutionen haben in diesem Fall lediglich instrumentellen Wert. Sie dienen grundsätzlich (in jenen Fällen, in denen sie mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind) dazu, Ziele zu erreichen, von denen sich erwiesen hat, dass sie nur durch zentrale Institutionen erreicht werden können. Im zweiten Fall erscheint Einheitlichkeit als etwas Erstrebenswertes, als ein Ziel an sich, nicht als etwas Unvermeidbares. Oliver Zimmer etwa nimmt diese Verwechslung vor, indem er die EU einordnet in die «Tradition des zentralistischen Nation-Building. Hier tritt der Staat als Hüter der Wahrheit und als Zivilisator seiner Bürger auf.»¹¹⁴ Das Problem an dieser Einordnung ist, dass sie sich, wie Zimmer selbst schreibt, auf die «gegenwärtige ideologische Verfassung» der EU bezieht, nicht auf ihre institutionelle Struktur, die gerade auf das Gegenteil, nämlich auf eine allmählich gewachsene institutionelle Gemengelage hindeutet, die dezentral, voller historischer Kompromisse und ohne Blaupause gewachsen ist. Schon die Idee, die EU befinde sich in einer spezifischen und messbaren ideologischen Verfassung, ist problematisch.

Eine Spaghettischüssel trägt demgegenüber in sich das Risiko, dass zentrale Institutionen ohne Subsidiaritätsprinzip entstehen, wenn auch nur faktische und nicht juristische Institutionen. Der Mechanismus, über den dies geschieht, ist die Tendenz zu plurilateralen Handelssystemen, die um einen Hegemonen herum organisiert sind. Aus Sicht eines regionalen Hegemonen kann eine Spaghettischüssel eine attraktive Politik sein, um seinen Einfluss zu sichern und zu stärken.¹¹⁵ Das Resultat einer regionalen Spaghettischüssel ist entweder ein Handelssystem, in dem ein Hegemon eine überschaubare Anzahl von regionalen Handelspartnern dominiert, oder ein System aus Verträgen, die von einem Standard-Vertrag abgeleitet sind, der wiederum den Interessen des Hegemonen entspricht. Was auf einer institutionellen Landkarte daher sehr dezentral aussehen kann – bilaterale Verträge von allen mit allen –, kann in Wahrheit zu einer sehr grossen Machtkonzentration in einem auf dieser Landkarte gar nicht erkennbaren Zentrum führen. Die tatsächliche Kontrolle über die materielle Substanz all dieser Verträge wird – praktisch ohne *Checks and Balances* und ohne eine demokratische Kontrolle – in diesem Zentrum ausgeübt. In einem Europa ohne Europäische Union wäre das ein plausibles Szenario und ein Beispiel für eine kaum je artikulierte Alternative zum kritisierten europäischen Projekt. Die supranationale EU hingegen ist mit *Checks and Balances* ausgestattet, um die Macht des oder der Hegemonen zu moderieren. Für einen Hegemonen ist Zentralismus Selbstzweck. Im alternativen Projekt EU sind zentrale Institutionen ein Mittel zur *dezentralen* Verteilung von Macht.

114 OLIVER ZIMMER, «Das Zerwürfnis zwischen der Schweiz und der EU hat historische Ursachen – eine Analyse», NZZ vom Montag, 6. Dezember 2021.

115 BHAGWATI, supra Fn. 1, 15.

E. Millenarismus

Der Begriff des Millenarismus bezieht sich ursprünglich auf den Glauben an die Wiederkunft Jesu Christi, wird aber auch allgemein verwendet für den Glauben an das bevorstehende Ende der gegenwärtigen Welt. In Zusammenhang mit dem Brexit hat der *Economist* Strömungen innerhalb der konservativen Partei Grossbritanniens Millenarismus vorgeworfen.¹¹⁶ In diesem Fall handelt es sich um den Glauben an die paradiesische Zeit des Freihandels mit aller Welt, wenn erst einmal die Fesseln der EU abgeschüttelt sind. Diese spezifische Form von Millenarismus ist also angewiesen auf den Glauben an eine machbare und überlegene Alternative zu den zentralen gemeinsamen Institutionen des Binnenmarktes, mit anderen Worten ist er angewiesen auf den Glauben an eine Spaghettischüssel. Dieser Glaube wirkt auch in die Gegenrichtung und begünstigt die Erwartung eines notwendigen und baldigen Endes des europäischen Projektes. Je stärker der Glaube an die bessere Alternative, desto eher erscheint die EU als janusköpfige Verirrung, als ein stiller Staatstreich von Brüsseler Amtlingen. Spätestens wenn einer Mehrheit der Menschen diese einfache Wahrheit wie Schuppen von den Augen falle – auch dieses Warten auf einen Erweckungsmoment ist typisch für Millenarismus –, sei das Ende des Projektes gekommen.

Aber Millenarismus existiert nicht nur in dieser extremen, an eine Karikatur grenzenden Form.¹¹⁷ Um einen problematischen Einfluss auf den Europadiskurs zu haben, ist es nicht erforderlich, dass an das notwendige, bald bevorstehende und abrupt verlaufende Ende des europäischen Projektes geglaubt wird. Es reicht, anzunehmen, dass es den bloss schemenhaft angedachten institutionellen Alternativen unterlegen sei – insbesondere der Spaghettischüssel – und daher über die Zeit langsam an relativem Gewicht verlieren werde. Der routiniert vorgenommene Hinweis auf die viel wichtiger werdenden Märkte in Asien und das im Vergleich dazu tiefe Wachstum der europäischen Wirtschaft und die damit verbundene Idee, sich die asiatischen Wachstumsmärkte über eine Spaghettischüssel zu erschliessen, ist eine milde Form von Millenarismus. Hat man diese Variante verinnerlicht, beginnt eine aktive oder passive Zeitverzögerung in der Verhandlung einer institutionellen Lösung mit der EU Sinn zu ergeben. Je mehr Zeit verstreicht, desto besser wäre demnach die relative Verhandlungsposition der Schweiz gegenüber einer sich im Sinkflug befindenden institutionellen Fehlkonstruktion (der EU), die von der Geschichte bestraft werden wird.

Die Spaghettischüssel als Agenda führt daher zu Fatalismus und intellektueller Bequemlichkeit. Der Fatalismus kommt von der Ansicht, die herrschende Ordnung

116 BAGEHOT, «A strange disease has taken hold of British politics», *Economist* vom Dienstag, 3. Oktober 2017.

117 Eine nur leicht nuancierte Haltung nimmt Paul Widmer ein, wenn er apodiktisch voraussagt «die EU ist zum Scheitern verurteilt» und sich dabei auf Wolfgang Streek beruft: PAUL WIDMER, «Die EU ist zum Scheitern verurteilt», *NZZaS* vom Samstag, 9. Oktober 2021.

sei ohnehin überkommen, es lohne sich nicht, sie zu ändern. Die intellektuelle Bequemlichkeit kommt vom Glauben an eine einfache Alternative, an eine, die sich mit einer gewissen Natürlichkeit durchsetzen werde, wenn diese falsche, unnatürliche Ordnung der Dinge erst einmal auseinandergefallen sei. In ihrer Kombination führen diese beiden Haltungen zu viel Sorglosigkeit im Umgang mit einmal errungenen Institutionen und zu einer übertriebenen Zuversicht in Bezug auf institutionelle Alternativen, die lediglich oberflächlich konzipiert bleiben.

Eine Bildsprache, die diese Vorstellung zum Ausdruck bringt, ist jene der organisch und allmählich gewachsenen Form von Nationalstaaten¹¹⁸ einerseits und der anorganischen, unnatürlichen und von oben her, gemäss der Blaupause einer Elite konstruierten EU andererseits.¹¹⁹ In der Schweiz kann diese Bildsprache noch stärker als in anderen Staaten auf eine spezifische Tradition der Geschichtspolitik zurückgreifen.¹²⁰

Damit die millenaristische Erzählung funktioniert, müssen Nationalstaaten aber nicht nur als natürliche und organisch gewachsene Einheiten, sondern auch als präexistierend zu ihrer aussenpolitischen Einbettung konzipiert werden. Der Nationalstaat erscheint als ein «territorial verstandener politischer Körper», und aussenpolitische Beziehungen werden «erst nachträglich daran anschliessend [...] imaginiert [...]».¹²¹ Nur: «Es gibt [...] keine irgendwo vorgängig verfestigte Identität und Souveränität. All die rechtlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse, die das, was man <Nation> nennt, ausmachen, werden innerhalb globaler Machtverhältnisse überhaupt erst geschaffen.»¹²² Insbesondere ist die Sehnsucht nach einer Globalisierung ohne Forum darauf angewiesen, die koloniale Vergangenheit europäischer Staaten auszublenzen. Würden kolonialistische Aspekte berücksichtigt, fele sofort auf, wie sich ökonomische und politische Dominanz unter Staaten bedingen und begünstigen. Das politische Programm der Globalisierung ohne Forum ist daher angewiesen auf die «Fabel der weise gewordenen Nationen», also auf ein Geschichtsverständnis, das in souverän nebeneinander bestehenden Nationalstaaten die prägende Organisationsform des 19. Jahrhunderts erblickt. Nach der Erfahrung des Zweiten Weltkrieges hätten diese Nationen dann entschieden, klüger zu werden und zusammenzuarbeiten. Dieses Geschichtsverständnis, das auch von der EU selber gepflegt wird, muss verdrängen, dass die prägende Organisationsform des 19. Jahrhunderts nicht Nationalstaaten waren, sondern Imperien. Im Verhältnis zur EU sind Imperien eine alternative (viel zentralere und viel weniger demokratische) institutionelle Vari-

118 Vgl. HOLENSTEIN, *supra* Fn. 112, 21.

119 Sehr explizit etwa BAADER, *supra* Fn. 27, 246 f. Vgl. auch ZIMMER, *supra* Fn. 114.

120 Vgl. HOLENSTEIN, *supra* Fn. 112, 28.

121 HALLER, *supra* Fn. 15, 377.

122 HALLER, *supra* Fn. 15, 377, m.H.

ante, funktionale Räume mit einheitlichen Regeln zu schaffen.¹²³ Der imaginierte Ausgangspunkt von souverän nebeneinander bestehenden Nationalstaaten bestand insofern zu keinem Zeitpunkt, und es ist daher auch keine Rückkehr zu ihm möglich.¹²⁴ Das ist der blinde Fleck am Slogan *«take back control»* und seinen Schweizer Varianten. Der Plan einer Globalisierung ohne Forum konsolidiert insofern auch eine problematische Geschichtserzählung, die für den Brexit und für die Schweizer Haltung zur EU mitverantwortlich ist.

Das oft gehörte Argument, es sei die Nato gewesen, nicht die EU, die den Frieden in Europa gesichert hätte, impliziert, die Sicherung des Friedens sei eine ausschliesslich militärische Aufgabe. Aber Frieden kann nicht nur militärisch gesichert werden, es müssen auch die Voraussetzungen für Frieden aufrechterhalten werden. Diese sind ökonomisch-institutionell. Die EU ist eine ökonomisch-institutionelle Antwort. Sie ist eine in höchstem Masse imperfekte, aber dennoch die plausibelste existierende Antwort auf die Frage: *«Was kommt nach Imperien?»*¹²⁵ Der Binnenmarkt ersetzt nicht ein autarkes Nebeneinander souverän handelnder Nationen, sondern Imperien.

IV. Implikationen für die Europadebatte: am Trilemma führt kein Weg vorbei

Die Möglichkeit einer Globalisierung ohne Forum als Alternative zum europäischen Projekt bildet eine implizite Grundannahme, die die Schweizer Europadebatte prägt. In dieser angenommenen Alternative liegt entweder die Hoffnung, es sei möglich, dem Rodrik-Trilemma zu entkommen, oder die Agenda, einen Schenkel des Rodrik-Trilemmas zu verwirklichen, jenen, der ein spezifisches, reduktionistisches Verständnis von Souveränität zusammen mit wirtschaftlicher Integration maximieren will. Im Kontext der Schweizer Europadebatte ist das Konzept der Spaghettischüssel hilfreich, weil es die aus zwei unterschiedlichen Haltungen entspringende Hoffnung auf internationale Teilhabe ohne die Unterstellung unter gemeinsame Institutionen offenlegen kann. Das Rodrik-Trilemma seinerseits ist dreifach hilfreich. Erstens um zu analysieren, warum die Spaghettischüssel kaum eine funktionierende Alternative zu einer vertieften regionalen Integration mit gemeinsamen politischen Institutionen ist. Zweitens lässt das Trilemma die EU in einem ganz anderen Licht erscheinen, als sie in der Schweiz oft dargestellt wird: nicht als Flucht in die Technokratie, sondern als zwar mangelhafter, aber plausibler Versuch, das Primat der Politik unter den

123 Vgl. BRANKO MILANOVIĆ, *«Schumpeter's two theories of imperialism»*, Monthly Review vom Dienstag, 9. Januar 2018.

124 TIMOTHY SNYDER, *«Europe's dangerous creation myth»*, Politico vom Dienstag, 1. Mai 2018. Vgl. auch TIMOTHY SNYDER & MARKUS ZIENER, *«Der Historiker Timothy Snyder: «Es gibt keine Rückkehr zum Nationalstaat»»*, NZZ vom Mittwoch, 30. Januar 2019.

125 SNYDER, supra Fn. 42. Vgl. auch SLOBODIAN, supra Fn. 3, 9.

Bedingungen der Globalisierung zu sichern. Drittens hilft es, die Debatte zu strukturieren und die Teilnehmenden dazu aufzufordern, sich für einen der Schenkel des Dreiecks zu entscheiden und ihre Wahl zu begründen. Je eher dieser Aufforderung nachgekommen würde, desto eher würde sichtbar, dass die momentane Unmöglichkeit einer Lösung der institutionellen Fragen von zwei unterschiedlichen Richtungen herrührt (zwischen denen es personelle Überschneidungen geben mag), die in etwa zwei verschiedenen Schenkeln des Trilemmas entsprechen.

Die eine möchte in erster Linie nationale Demokratie maximieren. Sie ist skeptisch gegenüber internationaler Zusammenarbeit und glaubt an die Natürlichkeit und/oder die weiterbestehende Leistungsfähigkeit des Nationalstaates als politischer Gestalter. Wo funktionale und politische Räume auseinanderfallen, tendiert dieses Lager dazu, die wirtschaftliche Sphäre in den nationalen Kontrollraum zu drängen, und nicht dazu, die Kontrolle aufzugeben oder sie gar an internationale Gremien zu delegieren.

Die zweite Richtung ist grundsätzlich skeptisch gegenüber der Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen und möchte sie auf ein Minimum reduzieren und ihnen die Möglichkeit der Gestaltung von Lebensachverhalten so weit als möglich entziehen. Das gilt besonders für internationale öffentliche Institutionen.¹²⁶ Sie vertraut auf die Selbstregulierungsfähigkeit des Marktes und tendiert dazu, Staatsversagen überzubetonen und Marktversagen herunterzuspielen.

Der entscheidende Unterschied zur dritten Gruppe, zu jener, die Demokratie und Globalisierung maximieren will, verläuft daher entlang eines unterschiedlichen Freiheitsbegriffs. Während Erstere Freiheit in erster Linie als *Absenz von Staat* fasst, geht diese davon aus, Freiheit sei *sozial produziert*, und dazu benötige es Institutionen. Erstere tendiert erst recht im internationalen Verhältnis dazu, die Präsenz öffentlicher Institutionen als Einschränkung von Freiheit aufzufassen, Letztere zu der Haltung, dass alles ausser der Freiheit des Stärkeren (die Freiheit des Hegemonen) gemeinsame und möglichst demokratische Institutionen bedinge.

Die gegenwärtige Malaise in der Schweizer Europapolitik ist also nicht nur das Resultat der Dominanz einer nationalistischen und populistischen Politik. Sie ist auch das Ergebnis einer Sehnsucht danach, das Wirtschaftliche vom Politischen trennen zu können, und der für den Neoliberalismus zentralen Annahme, es bestünde ein lineares Verhältnis zwischen «mehr [was immer das heisst] Staat» und «weniger Freiheit». Eine Voraussetzung für diese Vorstellung ist, dass Markt und Staat alternativ, nicht komplementär zueinander seien. Dieses Verständnis vom Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat begünstigt seinerseits die Vorstellung von Nationalstaaten als mehr oder weniger selbstständig voneinander bestehen-

126 In der Einteilung von Quinn Slobodian entspricht diese Haltung der «österreichischen» Variante des Neoliberalismus, wie sie heute in den USA dominant ist, nicht der «Genfer Schule», die gerade Wert auf internationale Institutionen gelegt hat. Vgl. SLOBODIAN, supra Fn. 2, 91.

den Containern. Beide Sichtweisen sind nämlich angewiesen auf die Vorstellung eines Urzustandes – der absoluten Freiheit im ersten Fall, der absoluten Souveränität im zweiten Fall. Beide Ur- oder Idealzustände bestehen gerade nicht dank gemeinsamen Institutionen, sondern – so die Vorstellung – dank deren Abwesenheit. Dies wiederum begünstigt die Ausblendung einer kolonialen Vergangenheit (der Schweiz, aber auch der Mitgliedstaaten der EU) und damit die Fiktion, es gebe eine Vergangenheit eines Europas der souverän nebeneinander bestehenden Nationalstaaten, zu dem man zurückkehren könne, wenn man wolle. An der Globalisierung könne dieses Europa dann auch ohne ein gemeinsames Forum, über eine Spaghettischüssel aus spezifischen Kooperationsverträgen ohne zentrale Institutionen teilhaben.

Sobald die Spaghettischüssel als Alternative zum *Status quo* als plausibel aufgefasst wird, wird das europäische Projekt illegitim, weil es dann scheint, als wären dessen Vorteile auch erreichbar ohne dessen (zentrale) Institutionen.

Eine bessere Europadebatte beginnt also bei einer besseren Debatte über das Verhältnis des Wirtschaftlichen zum Politischen und über das Verhältnis von individueller Freiheit zu ihrer sozialen Produktion. Es braucht dazu die Einsicht, dass – besonders in einem internationalen Kontext – individuelle Freiheiten durch Rechtsregeln nicht nur bedroht werden, sondern in manchen Fällen erst durch diese Regeln geschaffen werden können.¹²⁷

Braucht die Freiheit aber gemeinsame Regeln, so braucht sie auch ein gemeinsames Forum, in dem diese Regeln ausgehandelt werden können.

127 CAPORASO & TARROW, supra Fn. 94, 606; RODRIK, supra Fn. 34, 10. GEOFFREY M. HODGSON, «What Are Institutions?», 40 *Journal of Economic Issues* (2006), 1–25, 2.