

# Die Flüchtlingskrise als Prozess kreativer Zerstörung

---

## Stefan Kolev

Prof. Dr. Stefan Kolev ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Westsächsischen Hochschule Zwickau und stellvertretender Vorstandsvorsitzender des Wilhelm-Röpke-Instituts in Erfurt. Er ist auch Research Fellow am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).

---

Die Demokratietheorie *Joseph A. Schumpeters* überträgt seine bekannten Metaphern des Unternehmers und der kreativen Zerstörung auf die politische Sphäre und auf die dortigen marktähnlichen Beziehungen zwischen Politikern und Wählern. Aus der Perspektive eines solchen Schumpeter'schen politischen Unternehmers untersucht der vorliegende Beitrag die Abläufe der gegenwärtigen Flüchtlingskrise, wobei die Metapher der kreativen Zerstörung speziell auf die Rolle der deutschen Bundeskanzlerin projiziert wird. Vor dem Hintergrund des sklerotischen und reformbedürftigen mitteleuropäischen Sozialstaates sowie der Reformbedürftigkeit der EU-Entscheidungsmechanismen, die aber in Zeiten des üblichen politischen Betriebs oft kaum reformierbar erscheinen, geht der Beitrag der These nach, dass die Konsequenzen des bisherigen Krisenmanagements, ob intendiert oder nicht, bereits eine beachtliche Reformdynamik auf verschiedenen Politikfeldern ausgelöst haben, die sich treffend als kreative Zerstörung fassen lässt.

## 1. Einleitung

Wenn man von kreativer oder schöpferischer Zerstörung im Sinne *Joseph A. Schumpeters* spricht, denken wir üblicherweise an Unternehmer auf Märkten, welche diese Prozesse zunächst schmerzhafter, aber mittelfristig vorteilhafter Innovationen anstoßen. So wird der innovative Unternehmer bereits im 2. Kapitel von *Schumpeters* „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ als derjenige dargestellt, der für die Überwindung der Statik im wirtschaftlichen Kreislauf - und damit für Dynamik - verantwortlich ist (*Schumpeter*, 1934, 88 ff). Häufig wird allerdings übersehen, dass *Schumpeter* auch als einer der wichtigsten Vorläufer der Public Choice-Theorie gelten kann. Besonders mit seinem Spätwerk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ begründet er seine eigene Theorie der Demokratie, in deren Kern die Übertragung des innovativen marktlichen Unternehmers auf die Arena der Politik steht (*Schumpeter*, 1947, 427 ff). Im Gegensatz zur später dominanten, von *Anthony Downs* ausgehenden Public Choice-Tradition, ist für den *Schumpeter'schen* Unternehmer in der Politik charakteristisch,

dass er die Präferenzen der Wähler nicht als exogen gegeben hinnimmt und sich nicht stets an diese anpasst. Stattdessen vollbringt dieser politische Unternehmer auch Handlungen (etwa Reformen), welche nicht mit den momentanen Präferenzen der Wähler harmonieren müssen - und kann dabei durch seine zeitweise unpopulären Handlungen in der Kommunikation mit den Wählern vor, während und nach den Reformen mittelfristig diese Präferenzen verändern (Wohlgemuth, 2005). Diese *Schumpeter'sche* Analogie zwischen marktlichem und politischem Unternehmertum steht im Mittelpunkt dieses Beitrages, der die gegenwärtige Flüchtlingskrise aus der Perspektive kreativer Zerstörung im Politischen analysieren will.

## 2. Die Krisenmodi unserer Zeit

### 2.1 Überlappende Krisen und mannigfaltige Reaktionsmodi

Seit bald zehn Jahren befinden sich die westlichen Ökonomien in einem permanenten, aber nicht konstanten Krisenmodus. Was diese Zeit auch wirtschaftspolitisch so spannend - und spannungsreich - machte und macht, ist der heterogene Charakter der einzelnen Krisen und deren zeitweisen Überlappungen, was die Staaten und die Staatengemeinschaft vor einmalig komplexe Fragen stellt und auch die Lösungsfähigkeitskapazität der Wirtschaftspolitik extrem fordert. Im Folgenden unterscheide ich drei Krisenebenen, die auch mit drei Reaktionsmodi korrespondieren.

Die erste Krisenebene ist die globale. Seit dem Zusammenbruch des US-Immobilienmarktes und des Fast-Kollaps des globalen Finanzsektors in den Jahren ab 2007 kreist der Diskurs um überaus grundsätzliche Fragen wie die Zukunft des „neoliberalen“ Kapitalismus, um die Rolle des Staates oder auch um die Chancen und Risiken von Globalisierung und Digitalisierung. So essentiell diese Fragen sind, so vage und institutionell unproduktiv sind diese globalen Diskussionen bisher verlaufen - jedenfalls in Relation zu den großen Worten, die nach jedem G8- oder G20-Gipfel verkündet werden. Das mag daran liegen, dass die Institutionen der Global Governance wie die WTO oder der IWF in ihrer Beweglichkeit eher das Bild der angezogenen Handbremse vermitteln; auch ist es nicht hilfreich, dass sich diese globalen Diskussionen allzu häufig primär um - nicht immer konstruktive - Kritik und selten um konkrete, konsensfähige Lösungsvorschläge drehen.

Die zweite Krisenebene ist die europäische und unterscheidet sich grundlegend von der ersten. Die spätestens im Jahr 2010 ausgebrochene Eurokrise überlagerte - und verstärkte - zeitweise die globalen Rezessionsphänomene, besonders im Süden des Kontinents. Auch hier kamen grundsätzliche Diskurse auf, etwa zur Zukunft Europas, der Europäischen Union und des Euros. Der zentrale Unterschied zum globalen Diskurs bestand und besteht darin, dass der europäische Diskurs in einem geradezu fieberhaften Modus neue Institutionen und Regelwerke nach sich zieht. Waren es zu Beginn diskretionäre Rettungsmaßnahmen zugunsten einzelner Länder und Finanzinstitutionen sowie temporäre fiskalische Mechanismen wie der EFSF, sind diesen sehr bald Dauergebilde wie der ESM,

der Fiskalpakt oder auch die ersten Elemente der Bankenunion gefolgt. Ohne dies werten zu wollen, bedeuten diese neuen, machtvollen und dauerhaften Institutionen immer weniger Spielraum für die nationale Wirtschaftspolitik.

Die dritte Krisenebene umfasst genau die Mechanismen der nationalen Wirtschaftspolitik. Auf diese wird sich der Beitrag fokussieren – da sie in einer paradoxen Lage steckt. Einerseits bedeutet die obige Dynamik auf der europäischen Ebene eine zunehmende Marginalisierung der genuin nationalen Entscheidungen. Andererseits sind die Problemlagen in den einzelnen europäischen Ländern mittlerweile derart heterogen geworden, dass sie geradezu nach maßgeschneiderten nationalen Lösungen verlangen. Was sind also mögliche Szenarien, wie der nationale Wirtschaftspolitiker auf diese für ihn sehr unbequeme Sandwich-Situation reagieren könnte?

## 2.2 Wunsch der Renationalisierung in der Wirtschaftspolitik

Blickt man auf Europa der letzten drei oder vier Jahre, so macht sich ein Trend bemerkbar, den man als „Wunsch nach Renationalisierung“ bezeichnen könnte. Gemeint ist eine neue Nische auf dem politökonomischen Markt, in der Parteien und Bewegungen als Anbieter von nationalstaats-fixierten Lösungsvorschlägen in Erscheinung treten und auf eine zunehmend große, sie wählende Nachfragegruppe treffen. Die bestehenden ökonomischen und vertraglichen Interdependenzen zwischen den Nationalstaaten haben in der Logik solcher Lösungen zunehmend wenig Platz – bis hin zum Slogan „Volkswirtschaft statt Globalisierung“, welcher bei Demonstrationen solcher Gruppierungen in Deutschland auftaucht (*Verfassungsschutz*, 2011, 55). Als Verstärker dieser immer schon vorhandenen Stimmen kann man mit Sicherheit die Eurokrise ausmachen, in deren Verlauf ein bedeutender Teil der südeuropäischen Wähler in Deutschland und seiner „Austerität“ den Hauptgrund für die Malaise der eigenen Ökonomien ausmachte. Möglicherweise ist der Euro genau ein solcher gefährlicher Schritt einer europäischen „Überintegration“, zu dem *Wilhelm Röpke*, einer der geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft, sehr früh den jüngst vielzitierten Satz „Was Mörtel sein sollte und uns als solcher gepriesen worden ist, hat sich in der Tat als Dynamit erwiesen“ formulierte (*Röpke*, 1959, 88).

Auch wenn der Euro als Symbol für die Krise der EU – und Symbolismus war für das europäische Projekt stets zentral (*Soldwisch*, 2011) – erhalten mag, so kann er sicher nicht die gesamte Frustration mit „Brüssel“ erklären, die sich in den letzten Jahren immer schriller in den nationalen Debatten artikuliert. Der Euro kann nicht erklären, warum das Nicht-Euro-Land Großbritannien an der Schwelle zum Brexit steht oder warum Nicht-Euro-Länder wie Polen oder Ungarn jüngst eine derart dezidiert Brüssel-kritische Tonalität in ihrer Rhetorik anklingen lassen. Oder warum die Nationalstaaten selbst Zersplitterungstendenzen unterliegen, etwa in den Fällen Schottland oder Katalonien. Für diese zentrifugale Dynamik innerhalb der EU, die sich in Ost und West gleichermaßen (wenn auch in unterschiedlich grellem Gewand) bemerkbar macht, bestehen sicher zahlreiche nicht-symbolische Faktoren. Der für diesen Beitrag wesentliche Erklärungsansatz lautet, dass viele Bürger die EU als ein sklerotisches und gleichzeitig zunehmend bürgerfernes Projekt sehen (*Eurobarometer*, 2015, 9 ff).

Doch ohne die aktuelle Flüchtlingskrise und die damit einhergehende Politik der deutschen Bundesregierung wären weder Ergebnisse wie beim ersten Wahlgang bei den Regionalwahlen in Frankreich im Dezember 2015 noch solche wie beim ersten Wahlgang bei den Bundespräsidentenwahlen in Österreich im April 2016 denkbar. Dieser Dynamik der letzten Monate gilt der verbleibende Beitrag und hat zum Ziel, die von Deutschland und von Bundeskanzlerin Merkel angestoßenen Prozesse unter die Lupe der kreativen Zerstörung zu nehmen. Um das zentrale Ergebnis vorwegzunehmen: Es ist erstaunlich, auf wie vielen Ebenen gerade diese Perspektive hilft, um die Politik und die bisherigen Ergebnisse der Flüchtlingspolitik der Bundeskanzlerin einzuordnen.

### 3. Die deutsche Flüchtlingspolitik als kreative Zerstörung

#### 3.1 Ursachen vs Auslöser der Krise

Waren es die Selfies von Bundeskanzlerin Merkel im September 2015, welche die Flüchtlingskrise ausgelöst haben? Die Beantwortung dieser Frage wird wohl grundsätzlich im Bereich der Spekulation bleiben. Außerdem hält sich die Relevanz der Frage aus zwei Gründen in Grenzen: erstens war die Flüchtlingskrise noch lange vor dem September 2015 in der EU angekommen, zweitens hat die Krise ganz andere Ursachen als Selfies oder Teddybären an deutschen Bahnhöfen. Zur ersten Aussage: allein im Jahr 2014 sind über 200.000 Flüchtlinge über das Mittelmeer in die EU gelangt, meist nach Italien (*Frontex*, 2015) – die jüngst mit viel Pomp verkündete Schließung des Brenners durch Österreich hätte also auch früher passieren können. Der Unterschied zu damals ist allerdings, dass aus der Sicht Mitteleuropas die Krise erst im Herbst 2015 auf den Radar der öffentlichen Diskussion gelangte – bis dahin waren es ferne und fremde Bürgerkriege in Syrien oder Libyen, die für den Mitteleuropäer nicht von Belang erschienen. Zur zweiten Aussage: die Ursachen für den Umfang der Migrationsströme liegen ganz woanders als in der Willkommenskultur Deutschlands oder Schwedens. Die Migrationsströme zeigen tagtäglich aufs Neue, in welchem desolaten politökonomischen Zustand sich die unmittelbare mediterrane Nachbarschaft der EU befindet, wodurch hunderte Millionen vor allem junger Menschen in der Tat auf gepackten Koffern sitzen. Dass hier aufs Dringlichste nach Lösungen gesucht werden muss, die aber sicher nicht sofort greifen können (*Weizsäcker*, 2016), ist ebenfalls erst durch die Ereignisse des letzten Herbstes auf die öffentliche Agenda gekommen.

Wenn also die Selfies der Bundeskanzlerin etwas ausgelöst haben, dann hauptsächlich einen ersten Akt kreativer Zerstörung, und zwar einer auf der massenpsychologischen Ebene. Sicher ist durch die Öffnung und Offenhaltung der deutschen Grenze bei vielen Bürgern das Empfinden von Ordnung ge- oder zerstört worden, wenn man der einleuchtenden ordnungstheoretischen These folgt, dass die Vorstellung von Ordnung als Distinktionsprinzip stets mit Scheidelinien und Grenzen einhergeht (*Anter*, 2007, 259 ff). Gleichzeitig thematisiert aber die mediale Öffentlichkeit zum ersten Mal zentral und für ein breiteres Publikum sichtbar, welches politökonomische Pulverfass sich einige wenige

Flugstunden von den Hauptstädten Mitteleuropas befindet. Eine Sensitivität und mittelfristig auch eine Empathie für die Probleme des Mittelmeerraums sind überfällig – wobei dies kein Plädoyer für Almosen à la Entwicklungshilfe sein soll (diese sind auch in den letzten Jahrzehnten geflossen, allerdings meist in die Taschen der dortigen Machthaber), sondern für eine konsequente Öffnung der Güter- und Dienstleistungsmärkte der EU für Produkte der Mittelmeerländer. Diese Diskussion „plätschert“ seit vielen Jahren in vielen kaum wahrnehmbaren Projekten und Initiativen vor sich hin – jetzt bekommt der Normalbürger in Mitteleuropa vorgeführt, wie essentiell diese Schritte sind. Wenn man sich die Erkenntnis zu eigen macht, dass die horrenden Jugendarbeitslosigkeit und die korrespondierende Aussichtslosigkeit in den Mittelmeerländern die Urquelle für Migration und auch für religiösen Extremismus ist, so kann man es nicht hoch genug schätzen, wenn die breite Öffentlichkeit durch die Flüchtlingsströme nunmehr zum ersten Mal diese Region auf dem politischen Radar hat – Phobien und Hysterien wird man wohl, zumal beim heutigen zersplitterten Charakter der Medienlandschaft, erst mal in Kauf nehmen müssen.

### 3.2 Der sklerotische mitteleuropäische Sozialstaat und die Trägheit des Status quo

Ein zentraler Topos der wirtschaftspolitischen Debatten der letzten Jahrzehnte in Mittel-, West- und Nordeuropa war und ist der Sozialstaat, mitsamt seiner Finanzierbarkeit und seiner künftigen Verfassung. Auch wenn sich alle Experten und große Teile der Öffentlichkeit einig sind, dass die demografische Entwicklung die in Mitteleuropa klassischen, auf Umlagefinanzierung beruhenden Sozialversicherungen immer schwerer finanzierbar macht, weist der Sozialstaat eine sehr eigentümliche Dynamik auf (*Wegner*, 2008, 130 ff). Auch wenn es in ganz bestimmten Situationen zu eruptiven, gegen die momentanen Wählerpräferenzen verlaufenden Reformbemühungen im Sinne des *Schumpeter'schen* politischen Unternehmers – man denkt fast automatisch an die Agenda 2010 der zweiten Amtszeit *Gerhard Schröders* – kommen kann, sind die politischen Kosten dafür prohibitiv hoch: nicht nur wurde damals die nächste Bundestagswahl 2005 verloren, die SPD hat darüber hinaus seither zunehmend den Charakter einer Volkspartei eingebüßt. Auch wenn das Steuersystem und die Sozialversicherungen dauerreformiert werden, kann man sich in der Tat sowohl in Deutschland auch in Österreich den Metaphern vom Reformstau und der „bleiern Stimmung“ anschließen, die den Sozialstaat und seine kaum-Reformierbarkeit umwehen (*Schellhorn*, 2015). In Zeiten wie den heutigen in Deutschland, in denen die Finanzierbarkeit aufgrund einer positiven konjunkturellen Sonder-situation kurzfristig gegeben erscheint, kann man sogar gegenläufige Reformen beobachten, die den Sozialstaat weiter ausbauen („Rente mit 63“, „Mütterrente“ etc.), statt ihn für die demografisch schwierige Zukunft fit zu machen. Durch das „Standardmodell“ der Public Choice-Theorie durchaus verständlich, aber für die fiskalische Nachhaltigkeit fatal, biedert sich die Politik dem immer größer werden Anteil der Älteren in der Bevölkerung an.

Für diese aus der Sicht der jungen Generation triste Situation sind viele Erklärungen bemüht worden. An dieser Stelle sei auf eine Verhaltensanomalie

im Vergleich zum „Standardmodell“ ökonomischen Verhaltens hingewiesen, auf welche die verhaltensökonomische Forschung jüngst immer wieder hinweist: der „status quo bias“ (*Kahneman/Knetsch/Thaler*, 1991). Diese Vorliebe, den gegenwärtigen Zustand beizubehalten, kann (zumal in Kombination mit der weiteren Anomalie der „loss aversion“) nicht nur den Finanzmarkt, sondern auch die Prozesse auf dem politischen Markt stark prägen – indem sie zu einer ausgeprägten Trägheit führt, sowohl beim Nachfrager (Wähler) als auch beim Anbieter (Politiker), wodurch tendenziell Politikpakete gewinnen, welche vorgeben, das Bestehende zementieren und durch Dynamik entstehende Verluste verhindern zu können. Diese Trägheit trägt zusätzlich dazu bei, das eingangs erläuterte *Schumpeter'sche* politische Unternehmertum, das gerade nicht den Medianwähler bedient, sondern ihn mittelfristig umzustimmen versucht, so kostspielig zu machen.

### 3.3 Bundeskanzlerin Merkel als politische Unternehmerin

Die bisherigen zehn Amtsjahre der deutschen Bundeskanzlerin werden naturgemäß einer längeren historischen Distanz bedürfen, damit der Rückblick kühler und freier von Emotionen ausfällt, als er im Moment sein kann. Trotzdem ruft genau dieser momentane Grad an Emotionalität in der deutschen und in der europäischen Debatte geradezu nach einem Versuch der Versachlichung. Dieser sei im Folgenden unternommen. Es handelt sich dabei um eine positive Analyse, nicht um das Formulieren normativer Aussagen. Deshalb will ich auch nicht bewerten, wie die Ergebnisse der zentralen Reformen der drei bisherigen Regierungen unter der Führung von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* einzustufen sind. Was für diese Analyse deutlich wichtiger ist, ist der Politikstil der Kanzlerin und dessen Klassifizierung im Schema *Downs'scher vs Schumpeter'scher* Politiker, also die Frage, inwieweit ihre Handlungen eher der Tendenz folgen, die Wählerpräferenzen als gegeben anzunehmen und sich an diese popularitätsmaximierend anzupassen oder ob sie auch bereit ist, Kosten auf sich zu nehmen, im politischen Raum gegen die momentanen Wählerpräferenzen zu handeln und diese durch die Handlungen eventuell mittelfristig zu verändern. Zehn Jahre sind natürlich eine lange Zeit, und so lassen sich Beispiele für beide Verhaltensweisen finden – die Sozialpolitik gerade in der laufenden Legislaturperiode sowie das Verteilen großzügiger Subventionen sind offenkundig dem ersten Politikstil zuzuschreiben, während etwa in der Energiepolitik oder auch bei den letzten „Rettungsrunden“ Griechenlands die Bereitschaft erkennbar war, diese Politiken auch gegen kräftigen Gegenwind und unter Inkaufnahme von starken Popularitätsverlusten durchzusetzen. Jedenfalls war und ist das Bild gemischt – während Bundeskanzler *Gerhard Schröder* zehn Jahre nach seiner Abwahl den renommierten Ludwig-Erhard-Preis (*Ludwig-Erhard-Stiftung*, 2016) erhält und laufend für den Mut seines politischen Unternehmertums in den letzten zwei Jahren seiner Kanzlerschaft gerühmt wird, wird Bundeskanzlerin *Merkel* von den liberal-konservativen Medien ständig vorgeworfen, dass sie sich – trotz äußerst komfortabler fiskalischer Rahmenbedingungen – kaum an tiefgreifende Reformen der Besteuerung oder der Sozialversicherungen herangetraut habe, und das auch trotz zeitweiliger Mehrheiten im Bundesrat. Wie ihr Ziehvater *Helmut Kohl* habe

sie gar kein Interesse an nationaler Wirtschaftspolitik, sondern würde ihre gesamte Energie auf der globalen und europäischen Szene verausgaben. Just in diesem gesellschaftlichen Klima ist die Flüchtlingskrise in der zweiten Jahreshälfte 2015 ausgebrochen.

### 3.4 Kreative Zerstörung seit Ausbruch der Krise – ob beabsichtigt oder nicht

Ob im September 2015 jemand in Berlin – oder Wien – die Wucht der kommenden Monate in diesem außergewöhnlichen Maße vorausgesehen hat, ist schwer rekonstruierbar. Sicher war das gesamte Spektrum an Prognosen – von absoluter Problemlosigkeit bis hin zu Untergangsszenarien – im medialen Raum, zumal in den sozialen Medien, vertreten. Aus dem heutigen Rückblick sind die Monate seit September 2015, also seitdem die öffentliche Wahrnehmung vom Begriff der Krise ergriffen wurde, eine äußerst bemerkenswerte Zeitspanne in der jüngsten Geschichte des Kontinents. Denn ganz unabhängig von den normativen Fragen, welche die deutsche Flüchtlingspolitik unmittelbar aufwirft – man kann der deutschen Bundeskanzlerin in dieser Zeit nicht vorwerfen, sich an die vorherrschenden Präferenzen der Wähler angepasst zu haben. Mag ihre Politik ganz zu Beginn noch eine gewisse Beliebtheit eingebracht haben – spätestens seit dem Spätherbst zahlt die Kanzlerin einen ausgesprochen hohen politischen Preis für das Offenhalten der deutschen Grenzen, sowohl was die Beliebtheitswerte der CDU (besonders schmerzvoll bei den letzten Landtagswahlen) als auch beim mächtigen Gegenwind aus verschiedenen Richtungen innerhalb der EU angeht. Im bunten Konzert der Kommentatoren sehen etliche in diesem Verhalten lediglich eine Sturheit, die mittlerweile sogar ins Irrationale übergehe – der Blick in den Politikteil etwa der Frankfurter Allgemeinen Zeitung kann leicht eine Fülle solcher Einschätzungen dokumentieren.

Man muss diese Einschätzung allerdings nicht teilen – und ein Blick auf die letzten Monate durch das demokratietheoretische Prisma *Schumpeters* bietet eine durchaus anders akzentuierte Perspektive. Wenn man den „Normalbetrieb“ der deutschen Bundespolitik mit den oben beschriebenen Trägheiten zur außerordentlichen Dynamik in den Monaten seit Ausbruch der Krise in Bezug setzt, so ist der Prozess der kreativen Zerstörung auf verschiedenen Ebenen mit den Händen zu greifen. Dass diese Politikwandlungen nicht aus einem Guss sind oder gar einem strategischen „grand design“ folgen, ist ebenso klar wie die Tatsache, dass ihre Auswirkungen mit Sicherheit nur zum Teil als wirklich intendierte Folgen der politischen Handlungen zu sehen sind. Trotzdem ist so viel in Bewegung geraten, dass eine Übersicht in Form von Stichpunkten fast unerlässlich erscheint:

- Die Frage, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist, ist im Hinblick auf den Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in westdeutschen Großstadt-Kindergärten geradezu absurd. Trotzdem hat die Verneinung der Frage auf konservativer Seite über Jahre hinweg verhindert, dass sich die Bundesrepublik ein Zuwanderungsgesetz gibt, welches der unüberschaubare, historisch gewachsene und keineswegs widerspruchsfreie Bestand an ausländerrechtlichen Rechtsnormen ersetzt. Die momentan bei allen

Parteien thematisierten Zuwanderungsgesetz-Konzepte wären nach der Gesetzesverabschiedung ein geradezu paradigmatisches Beispiel juristischer kreativer Zerstörung von enormer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Relevanz.

- Das deutsche Asylrecht ist, trotz der Reformen im Zuge der Jugoslawien-Kriege, nach wie vor ein Produkt des Kalten Krieges und nach den Bedürfnissen der damaligen politischen Flüchtlinge ausgerichtet. Dass das Phänomen des Flüchtlings quantitativ ganz neue Ausmaße angenommen hat und außerdem oft qualitativ andere Wesenszüge aufweist als in der Welt vor 1989, ist schon lange offenkundig, allerdings wurde eine grundlegende Reform des Asylrechts über längere Zeit von den Parteien im linken politischen Spektrum verhindert. Plötzlich kann man seit letztem Herbst auch hier ein genuin neuartiges Ablegen von langgehegten Tabus beobachten und staunen, wie schnell und pragmatisch etwa bestimmte Länder des Westbalkans zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt werden, um Asylmissbrauch durch Bürger dieser Staaten zu verhindern.
- Die Sklerose der mitteleuropäischen Sozialversicherungssysteme wurde oben bereits thematisiert. Es ist ungewiss, wie die langfristigen fiskalischen Effekte der Flüchtlingskrise ausfallen werden und ob die Flüchtlinge langfristig eine demografie-bedingte Entlastung der Sozialversicherungen sein können, da viele entscheidende Faktoren der Integrationsfähigkeit heute kaum seriös quantifizierbar sind. Es ist aber recht gewiss, dass die Krise kurzfristig für den Fiskus kostspielig wird, auch für die Sozialversicherungen – für die Krankenversicherung ganz unmittelbar, für die Rentenversicherung möglicherweise mittelbar über die Bindung von Ressourcen des Bundes, die, in Kombination mit der Schuldenbremse, die Dauerbezuschussung der Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt erschweren wird. Bundesarbeitsministerin *Andrea Nahles* denkt seit wenigen Wochen darüber nach, das erst neulich reformierte Renteneintrittsalter („Rente mit 63“) nunmehr zu flexibilisieren, was bis vor wenigen Monaten – da erschienen ihre „Geschenke“ noch finanzierbar – kein Thema war. Aus der Regierungskoalition vernimmt man sogar Stimmen, welche Ausnahmen vom erst 2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohn in die Diskussion bringen.
- Auch wenn die EU im Moment durch die Gefährdung des Schengen-Regelwerkes und durch das Hochziehen von Zäunen an den nationalen Grenzen einen mehr als symbolischen Preis zahlt – es gibt hier mindestens zwei kreative Momente der gegenwärtig angespannten Situation. Erstens bekommt man sehr plastisch vorgeführt, dass die Vision eines europäischen Superstaates, der mehr und mehr Aufgaben zentralisiert und vergemeinschaftet, an elementare Grenzen stößt, wenn die Wertvorstellungen zwischen den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten so heterogen ausfallen wie im Hinblick auf den Willen zur Integration von Migranten in die jeweilige Gesellschaft. Zusammen mit dem drohenden Brexit, könnte der momentane fundamentale Dissens dazu führen, dass die Vorstellung vom Automatismus einer „ever closer union“ auch in Brüssel als nicht mehr derart



selbstverständlich angenommen wird. Zweitens gibt es plötzlich auch Bewegung in Sachen Sozialpolitik in der EU: Während sich das politische Berlin bis einigen Wochen ziemlich bedeckt hielt, was den Bezug von Arbeitslosengeld II von EU-Ausländern in Deutschland betrifft – ein Thema, das fiskalisch nicht überaus wichtig, aber im Hinblick auf den grassierenden Populismus von nicht zu unterschätzender Sprengkraft ist – packt die Bundesregierung seit Ende April das Thema direkt an und will es nicht den Gerichten überlassen, sondern strebt Gesetze an, die den Bezug solcher Leistungen wesentlich erschweren.

- Last but not least ist auch eine außenpolitische Entwicklung zu nennen, welche die Bundeskanzlerin jüngst angestoßen hat und die ebenfalls keineswegs große Popularität verspricht: der neue Dialog mit der Türkei. Möglicherweise gehören diese Schritte momentan zu ihren unpopulärsten, in Deutschland wie auch in der EU insgesamt, aber auch diese geht sie mit Konsequenz. Sicher ist der Umgang mit Autokratien alles andere als einfach, und es ist leicht vorauszusehen, dass die bevorstehende Visafreiheit für 80 Millionen türkische Bürger nicht ohne Ressentiments im politischen Spektrum, einschließlich der eigenen Partei, erfolgen wird. Auch hier hat die Bundeskanzlerin ein unausgesprochenes Tabu der letzten Jahre zerstört: dass das Land mit seiner heutigen Führung kaum anschlussfähig an Europa sei. Die fast geschlossene Tür zur Türkei, deren komplette Schließung der dortigen Autokratie noch mehr Möglichkeiten zur Willkür im Inneren beschert hätte, ist jetzt immerhin einen breiteren Spalt offen. Dies gibt der EU durchaus die Möglichkeit, etwas mehr auf die Bahn Einfluss zu nehmen, welche dieses so wichtige Nachbarland künftig einschlagen könnte.

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

Wie so oft, ist es auch beim Begriff „Krise“ lohnenswert, ihn etymologisch zu untersuchen, um auf mögliche neue Ebenen in der Begriffsverwendung zu stoßen. Der Ertrag davon ist im Falle von „Krise“ ein besonderer: Schaut man auf das altgriechische Verb κρίνω, so hängen daran keine Konnotationen von Krach, Zusammenbruch oder Niedergang. Stattdessen bedeutet dieses vielschichtige Verb „über etwas streiten“, „um etwas kämpfen“, „eine Entscheidung herbeiführen“ oder auch „sich eine kritische Meinung bilden“ (Koselleck, 2006, 358 f). Eine solche Bedeutungsebene von „Krise“ scheint geradezu ideal die Vorstellung vom *Schumpeter'schen* Unternehmer zu komplementieren, und zwar im Marktlichen wie auch im Politischen. Kreative Zerstörung ist in beiden Sphären immer schmerzhaft, weil sie Altes (auch Sozial- und Humankapital) obsolet macht, während der Erfolgchancen der Innovation fast immer durch eine „radical uncertainty“ im Sinne von *Frank Knight* gekennzeichnet sind. Durch dieses Prisma betrachtet, lässt sich die gegenwärtige Flüchtlingskrise als ein Moment der Entscheidung zur Reformierbarkeit der europäischen Sozialstaaten sehen, die in „normalen“ Zeiten nur selten gegeben ist. Die Krise stößt auch intensive Debat-

ten über die künftige Koordination zwischen Brüssel und den EU-Mitgliedsstaaten an, welche unter „normalen“ Umständen eher als Einbahnstraße hin zu mehr Vergemeinschaftung und Zentralisierung von Aufgaben abläuft. Und sie hinterfragt das Bild von einer „Festung Europa“, das – verlockend wie es einigen kurzfristig erscheinen mag – langfristig fatale Konsequenzen für die ökonomisch und politisch fragile Nachbarschaft der Union haben muss, welche nicht durch mehr Mauern, sondern nur durch mehr Integration mit dem EU-Binnenmarkt eine Chance auf Prosperität und Stabilität hat. Die Rolle der deutschen Bundeskanzlerin dabei ist eine bemerkenswerte, wie ihre Anhänger und Gegner gleichermaßen beteuern. Wie sich dieser impulsartige Schock auswirken wird und welchen Pfad die EU in den nächsten Monaten einschlagen wird, ist momentan kaum prognostizierbar – es ist aber gerade diese Offenheit, durch die die *Schumpeter'schen* Vision von Dynamik verängstigt und zugleich fasziniert.

### Literaturverzeichnis

*Anter, A.*, Die Macht der Ordnung. Aspekte einer Grundkategorie des Politischen, 2. Auflage, Tübingen (2007)

*Eurobarometer*, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union November 2015, Brüssel (2015)

*Frontex*, FRAN Quarterly October-December 2014, Warschau (2015)

*Kahneman, D./Knetsch, J. L./Thaler, R. H.*, Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias, *Journal of Economic Perspectives*, 1 (1991) 193-206

*Koselleck, R.*, Crisis, *Journal of the History of Ideas*, 2 (2006) 357-400

*Kunter, K.* (Hrsg), The Heart of Europe. The Power of Faith, Vision and Belonging in European Unification, Hannover (2011)

*Ludwig-Erhard-Stiftung*, Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2016. Pressemitteilung vom 26. 4. 2016

*Marciano, A./Josselin, J.-M.* (Hrsg), Law and the State. A Political Economy Approach, Cheltenham (2005)

*Röpke, W.*, Zwischenbilanz der europäischen Wirtschaftsintegration. Kritische Nachlese, *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* (1959) 69-94

*Schellhorn, F.*, Ein Land meldet sich ab. Österreich hat seinen Vorsprung als wirtschaftliches Erfolgsmodell verspielt. Was ist passiert? *DIE ZEIT*, 13 (18. 5. 2015)

*Schumpeter, J. A.*, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, 4. Auflage, Berlin (1934)

*Schumpeter, J. A.*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen (1947)

*Soldwisch, I.*, Symbolism in European Integration: Driving Force or Meaningless Effort? Three Selected Examples, in: *Kunter* (2011) 171-190

*Verfassungsschutz*, Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2010, Düsseldorf (2011)

*Wegner, G.*, Political Failure by Agreement. Learning Liberalism and the Welfare State, Cheltenham (2008)

*Weizsäcker, C. C. v.*, Global-Soziale Marktwirtschaft und die Flüchtlingsfrage, HWWI Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut, Policy Paper 95, Hamburg (2016)

*Wohlgemuth, M.*, Schumpeterian Political Economy and Downsian Public Choice: Alternative Economic Theories of Democracy, in: *Marciano/Josselin* (2005) 21-57

---

**Abstract**

**JEL-No: D72, D78, H11, H12**

The refugee crisis as a process of creative destruction

The economic theory of democracy in the tradition of Joseph A. Schumpeter transfers his widely known metaphors of the entrepreneur and of creative destruction to the political sphere. It is from this perspective of a Schumpeterian political entrepreneur that the paper attempts to analyze the current refugee crisis, especially applying the metaphor of creative destruction on the role of German chancellor Angela Merkel. Both the sclerotic Central European welfare state and the institutional setting of the EU require reforms, the conditions for which are seldom given in the usual political process for politico-economic reasons. In this vein, the current crisis management has so far generated policy outcomes, intended or not by the actors themselves, leading to significant reform dynamics on several political fields – dynamics which can well be captured by the metaphor of creative destruction.