

# klaus busch

## das versagen europas



die euro- und die flüchtlingskrise  
sowie die »brexit«-diskussion

Klaus Busch  
Das Versagen Europas

*Klaus Busch* ist Professor (i.R.) für Europäische Studien an der Universität Osnabrück und europapolitischer Berater der Gewerkschaft ver.di.

**Klaus Busch**

# **Das Versagen Europas**

**Die Euro- und die Flüchtlingskrise  
sowie die »Brexit«-Diskussion**

**Eine Flugschrift**

**VSA: Verlag Hamburg**

[www.vsa-verlag.de](http://www.vsa-verlag.de)

© VSA: Verlag 2016, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg  
Alle Rechte vorbehalten  
Druck- und Buchbindearbeiten: CPI books GmbH, Leck  
ISBN 978-3-89965-713-5

# Inhalt

## Kapitel 1

### Integrationskrisen in der Geschichte

der Europäischen Union ..... 9

## Kapitel 2

Das Versagen der EU bei der Bekämpfung der Eurokrise ..... 14

2.1 Die Strukturmängel der Wirtschafts- und Währungsunion  
und das bisherige Scheitern aller Reformbemühungen ..... 14

2.2 Die Austeritätspolitik und ihre ökonomischen  
und sozialen Folgen ..... 19

2.3 Die Eurokrise und die Grenzen der Politik der EZB ..... 26

## Kapitel 3

Das Versagen der EU in der Flüchtlingskrise ..... 32

3.1 Die Ursachen der Flucht ..... 34

3.2 Die Zuspitzung der Flüchtlingskrise 2015/2016 und die  
politischen Konflikte in Deutschland und in Europa ..... 36

Kasten: Die Ökonomie der Flüchtlingskrise 44

Kasten: Die Lage der Syrer in der Türkei 54

3.3 Die Perspektiven der Festung Europa ..... 58

## Kapitel 4

### Euro- und Flüchtlingskrise lassen die Akzeptanz

der EU sinken ..... 62

## Kapitel 5

### Europa vor dem Scheitern? ..... 67

#### 5.1 Zusammenfassung der Integrationsschwächen der EU ..... 67

**Kasten: Die Kosten von Nicht-Schengen 68**

**Kasten: Die Debatte über den Brexit 72**

#### 5.2 Der Sprung nach vorne: ein Supranationalisierungsschub mit einem neuen Wirtschafts- und Sozialmodell ..... 77

#### 5.3 Das Konzept der Re-Nationalisierung ..... 82

#### 5.4 »Sich durchwursteln« (»muddling through«) ..... 86

#### Literatur ..... 89

Die europäische Integration befindet sich gegenwärtig in der schwierigsten Phase seit Inkrafttreten der Römischen Verträge. Die Europäische Union (EU) ist trotz verschiedener Anläufe nicht in der Lage, die Strukturängel der Maastrichter Wirtschafts- und Währungsunion zu heilen, und in der Flüchtlingskrise ist es den Mitgliedstaaten nicht gelungen, eine gemeinsame Politik mit einem gemeinschaftlichen Verteilungsschlüssel für Zufluchtsuchende zu entwickeln. Zahlreiche Konflikte in der Flüchtlingskrise haben das Vertrauensverhältnis zwischen vielen Mitgliedstaaten massiv belastet. In etlichen Teilen Europas haben sich Re-Nationalisierungstendenzen verstärkt.

In diesem Buch wird die Möglichkeit eines Scheiterns der europäischen Integration diskutiert. Der Text beginnt mit einem kurzen Blick in die Geschichte der europäischen Integration. Es wird hier einerseits deutlich, dass die bisherigen Krisenphasen der Integration zwar nach einiger Zeit stets überwunden werden konnten, andererseits wird aber auch gezeigt, dass der Integrationsprozess bei der Überwindung der Nationalstaatsstrukturen auf halbem Wege stecken geblieben ist und es der EU an supranationalen Lösungskonzepten mangelt, die notwendig wären, um grundlegende ökonomische und politische Krisen wie die Euro- und Flüchtlingskrise dauerhaft zu bewältigen.

In einem zweiten Schritt werden die vergeblichen Versuche dargestellt, die Strukturängel der Wirtschafts- und Währungsunion zu überwinden, ferner die gravierenden negativen ökonomischen und sozialen Folgen der Austeritätspolitik erörtert und schließlich die Grenzen der Möglichkeiten der Europäischen Zentralbank (EZB) diskutiert, das Wirtschaftswachstum zu stimulieren und die Staatsschuldenkrise zu bekämpfen.

Es folgt im dritten Kapitel eine Analyse des nahezu kompletten Versagens der EU, sich in der Flüchtlingskrise auf eine gemeinsame, solidarische Politik zu verständigen. Es wird gezeigt, dass der Bruch mit der Willkommenskultur und der Versuch, die Zuwan-



derung durch das Konzept einer »Festung Europa« abzuwehren, die Flüchtlingskrise nicht löst und zu neuen Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens und Afrikas führen wird. Darüber hinaus erweist sich der Ausbau der »Festung Europa« als ein Förderprogramm für den internationalen Terrorismus.

Im vierten Kapitel wird argumentiert, dass die EU in eine fortschreitende Legitimationskrise gerät. Am linken und am rechten Rand des Parteienspektrums wächst die grundsätzliche Kritik an der europäischen Integration und die Ablehnung der EU deutlich.

Im abschließenden Kapitel werden die verschiedenen Elemente des Zerbröckelns der EU in einer Gesamtschau betrachtet, wobei zusätzlich die Folgen eines Austritts Großbritanniens (Brexit) aus der EU erörtert werden.

Das Buch endet mit einer Diskussion der verschiedenen Entwicklungspfade, in welche die größte Krise des europäischen Integrationsprozesses münden kann: der Sprung in die Supranationalität mit einem neuen Wirtschafts- und Sozialmodell, die Rückkehr in das System der Nationalstaaten sowie ein weiteres »Durchwursteln« (»muddling through«), das den Integrationsprozess auf Dauer nicht vor einem Scheitern bewahren kann.

# Kapitel 1

## Integrationskrisen in der Geschichte der Europäischen Union

Der europäische Integrationsprozess hat sich seit Beginn der 1950er Jahre fortwährend in Auf- und Abschwungsphasen vollzogen. Im historischen Trend ergab sich daraus eine Vertiefung der Integration (Pfetsch/Beichelt 2005), die jedoch in wichtigen Politikfeldern nicht zu einer Überwindung nationalstaatlicher Souveränitätsschranken führte.

Nach der Gründung der EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Montanunion) durch sechs Staaten im Jahr 1951 scheiterte 1954 der Vertrag zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), der auch die Möglichkeit der Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) beinhaltete, am Votum der französischen Nationalversammlung. Aus diesem gravierenden Rückschlag für die militärischen und politischen Integrationsbemühungen zogen die EGKS-Staaten den Schluss, sich zunächst auf den weniger souveränitätsgeladenen Prozess der wirtschaftlichen Integration zu konzentrieren.

Mit dem Inkrafttreten der Römischen Verträge im Jahr 1958 wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ins Leben gerufen, die sich die Bildung einer Zollunion und eines Gemeinsamen Marktes zum Ziele setzte. Kaum begonnen, schienen diese Bemühungen bereits 1965 wieder gestoppt zu werden, als der französische Präsident Charles de Gaulle mit seiner »Politik des leeren Stuhls« verhinderte, dass im Ministerrat Mehrheitsentscheidungen gegen die Interessen Frankreichs getroffen werden konnten. Mit dem Luxemburger Kompromiss von 1966 und dem darin enthaltenen Beschluss, Mehrheitsentscheidungen zu vermeiden, wenn ein Staat »vitale Interessen« geltend machen kann (»to agree to disagree«), wurde diese erste große Krise der EWG überwunden.

Die Haager Gipfelkonferenz von 1969 leitete die nächste Aufschwungsphase der Integration ein, indem beschlossen wurde, bis

1980 schrittweise eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) einzuführen (Werner-Plan) und mit den EFTA-Staaten (European Free Trade Association) Verhandlungen über den Beitritt zur Gemeinschaft zu führen. Während die Nord-Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien, Irland und Dänemark im Jahr 1973 erfolgreich abgeschlossen werden konnte, zerbrach der Werner-Plan Mitte der 1970er Jahre an den Folgen der damaligen Weltwirtschaftskrise. Die Neuner-Gemeinschaft schaltete daraufhin einen Gang zurück und beschloss 1978, zunächst mit einem System fester Wechselkurse die Währungsintegration fortzusetzen (Europäisches Währungssystem, EWS).

Dennoch geriet der Integrationsprozess von Mitte der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre wieder in eine Stagnationsphase, weil aufgrund der Wirtschaftskrise die Bildung des Gemeinsamen Marktes durch die Zunahme nicht-tarifärer Handelshemmnisse in den Mitgliedstaaten untergraben wurde. Es kam hinzu, dass in diesen Jahren Streitigkeiten um Agrar- und Haushaltsfragen (»Brittenrabatt«), die gemessen an den Integrationsproblemen der Gemeinschaft in Handels- und Währungsfragen Nebensächlichkeiten darstellten, die Tagesordnung der Gemeinschaft in unangemessener Weise belasteten. Diese Phase wurde auch mit dem Begriff der »Eurosklrose« charakterisiert.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 und dem darin enthaltenen Programm, bis 1992 einen einheitlichen Binnenmarkt mit einem freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr (vier Grundfreiheiten) zu verwirklichen, gelang es der Europäischen Gemeinschaft, sich am eigenen Schopfe aus der zehnjährigen Desintegrationskrise zu befreien. Mehr noch: das Projekt 1992 war der Auftakt für eine lange Aufschwungsphase des Integrationsprozesses, die erst 2005 mit dem Scheitern des Verfassungsvertrages der EU enden sollte.

In dieser Aufschwungsphase traten der Vertrag von Maastricht (1993) mit dem Stufenplan zur Einführung des Euro, der Vertrag von Amsterdam (1999) mit der Verankerung einer europäischen Beschäftigungspolitik und der Vertrag von Nizza (2003) mit einer weiteren Demokratisierung der EU durch die vermehrte Anwendung der Mehrheitsregel (Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehr-

heit) in Kraft. In dieser Periode wurde ferner die Gemeinschaft um Spanien und Portugal (1986), um Österreich, Schweden und Finnland (1995) und um acht osteuropäische Staaten sowie Malta und Zypern (2004) erweitert. Schließlich wurde 2004 in Rom der Vertrag für eine Verfassung für Europa unterzeichnet, der als Krönung des mehrjährigen Vertiefungsprozesses betrachtet wurde.

Dass das Inkrafttreten dieses Verfassungsvertrags 2005 an den Referenden in Frankreich und den Niederlanden scheiterte, wurde als große Niederlage für die ambitionierten Vertiefungspläne wahrgenommen. Zwar wurden mit dem Vertrag von Lissabon, der 2007 unterzeichnet wurde, viele Teile des Verfassungsvertrages gerettet (Ausdehnung der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens in den Bereichen Polizei und Justiz, Einführung des Amtes eines Präsidenten der Europäischen Rats, Stärkung der Kompetenzen des Hohen Beauftragten der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, Europäische Bürgerinitiative, Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta), dennoch markiert dieser Zeitpunkt auch den Beginn einer langen Krisenperiode des Integrationsprozesses, die bis heute anhält, ohne dass bislang ein Licht am Ende des Tunnels sichtbar werden würde, im Gegenteil.

Mit der Großen Weltfinanzkrise von 2008/2009 gerieten viele Eurostaaten in eine tiefe Verschuldungskrise. Im Zuge dieser Eurokrise wurden die Strukturmängel der Maastrichter WWU-Konstruktion immer stärker sichtbar, Strukturdefizite, welche die EU bis heute nicht zu überwinden in der Lage war. Gleichzeitig führte das rigide Euro-Sparregime dazu, dass sich die ökonomischen und sozialen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten vergrößerten. Schließlich wurde in dieser Krise deutlich, dass die vergeblichen Bemühungen der EZB, durch eine ultralockere Geldpolitik die Wachstumskrise zu überwinden, mit enormen Kollateralschäden einhergehen (Finanzmarktblasen, Immobilienblasen, Zinsverluste für Sparer). Belasteten bereits diese Probleme die Beziehungen zwischen den EU-Staaten, wurden die innereuropäischen Spannungen aufgrund der Unfähigkeit der EU, eine gemeinsame Politik in der Flüchtlingskrise durchzusetzen, 2015 und 2016 immer größer. Obwohl das Feld der Asyl- und Flüchtlingspolitik seit dem Vertrag von Amsterdam 1999 von der intergouvernementalen Säule in den Be-

reich der Supranationalität überführt worden ist, sperren sich viele Mitgliedstaaten gegen die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Bewältigung der Flüchtlingskrise, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung eines Verteilungssystems.

Dieser kurze Abriss des Auf und Ab in der Geschichte des Integrationsprozesses lehrt zunächst, dass es wesentlich schwieriger ist, im Bereich der souveränitätsgeladenen Politikfelder (»high politics«) wie der Außen- und Sicherheitspolitik Integrationsfortschritte zu erzielen als im Bereich der Wirtschaft (»low politics«). Allerdings muss hier ergänzt werden, dass sich zwar im Bereich der Binnenmarktpolitik die Vergemeinschaftung vorantreiben ließ, aber in der Währungspolitik dann nationale Schranken nicht überwunden werden konnten, wenn es um die Kompetenzen in der Haushalts- und Fiskalpolitik ging.

Es zeigt sich darüber hinaus, dass es selbst dann zu nationalen Widerständen gegen eine gemeinsame Politik kommen kann, wenn das Politikfeld prinzipiell in die Supranationalität transferiert worden ist. Dies wurde von Mitte der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre deutlich, als viele Mitgliedstaaten vertragswidrig mit der Einführung nicht-tarifärer Handelshemmnisse gegen die Prinzipien des Gemeinsamen Marktes verstießen. Dies wird auch aktuell deutlich, wenn sich die Mitgliedstaaten im Bereich der supranationalen Asyl- und Flüchtlingspolitik gegen die Annahme und Umsetzung einer gemeinsamen Politik zur Wehr setzen. In Zeiten der ökonomischen Bedrohung (Weltwirtschaftskrise) oder der Bedrohung der nationalen Souveränität und Identität (Flüchtlingskrise) ist offensichtlich die Gefahr sehr groß, dass der Integrationsprozess durch Re-Nationalisierungstendenzen unterhöhlt oder gar rückgängig gemacht wird.

Die Erwartung der frühen Integrationsforscher (z.B. Ernst B. Haas 1968), die aufgrund von funktionalen und politischen Zwängen eine immer größere Vertiefung des Integrationsprozesses voraussagten, hat sich damit nicht erfüllt. Diese Neofunktionalisten nahmen an, dass der Integrationsprozess, selbst wenn er nur in einem ökonomischen Teilbereich (Zollunion, Gemeinsamer Markt) beginnt, letztlich wegen der Sachzwänge, die sich Zuge der Integration einstellen, in eine Politischen Union münden würde (spill-

over-Prozesse). Nach und nach würde sich in diesem Prozess auch ein Identitätstransfer ergeben, indem die Bürgerinnen und Bürger ihre nationale Identität in ein regionales, hier europäisches »Wir-Gefühl« transformierten.

Tatsächlich jedoch ist der Integrationsprozess in entscheidenden Politikfeldern auf halbem Wege stecken geblieben und konnte wichtige nationalstaatliche Souveränitätsschranken nicht überwinden. Ebenso ist das Identitätsgefühl der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten primär ein nationales geblieben, und zwar selbst in denjenigen Staaten, die sich seit nunmehr einem halben Jahrhundert in einem Integrationsprozess befinden, wie die 6er-Gemeinschaft seit Gründung der EGKS im Jahr 1951. Vor diesem Hintergrund erwies sich die EU in wichtigen Krisenprozessen, in denen eine Lösung durch einen Supranationalisierungssprung erreicht werden könnte, nicht in der Lage, diesen Schritt tatsächlich zu vollziehen.

Das wird nachfolgend in der Analyse der Eurokrise deutlich, in der es weder möglich war, eine Europäische Wirtschaftsregierung (Europäisierung der Fiskalpolitik), einen größeren EU-Haushalt oder eine europäische Sozialunion einzuführen. Ebenso zeigt die Analyse der Flüchtlingskrise, dass das Nichtvorhandensein eines europäischen »Wir-Gefühls« und die unterschiedlichen nationalen Befindlichkeiten im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen, die Angst vor Überfremdung und die Sorge vor einer Zunahme des Terrorismus eine gemeinschaftliche Flüchtlingspolitik verhinderten.