



Sitzung 6: Zehn Jahre Polykrise – Wie weiter, EU?

Seminar «Die Schweiz im Kontext der
europäischen Integration»

Prof. Dr. Christian Freudlsperger
21. Oktober 2025



Kursplan

Block 1: Grundzüge der europäischen Integration		
1.	16.09.	Eine kurze Geschichte der europäischen Integration
2.	23.09.	Die Europäische Union als politisches System
3.	30.09.	Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft
4.	07.10.	Die Europäische Union als System differenzierter Integration
5.	14.10.	Integrationstheorien: Wieso Integration?
6.	21.10.	Zehn Jahre Polykrise: Wie weiter, EU?
Block 2: Das Verhältnis der Schweiz zur EU		
7.	28.10.	Eine kurze Geschichte des Verhältnisses Schweiz-EU
8.	04.11.	Handel
9.	11.11.	Inneres, Äusseres, Migration
10.	28.11.	Forschung, Kohäsion und Energie
11.	25.11.	Innenpolitischer Diskurs und öffentliche Meinung in der Schweiz
12.	02.12.	Aktualitäten und Zukunft des Schweiz-EU-Verhältnisses & Fragestunde
13.	09.12.	Personenfreizügigkeit mit Dr. Cornelia Lüthy
14.	16.12.	Klausur

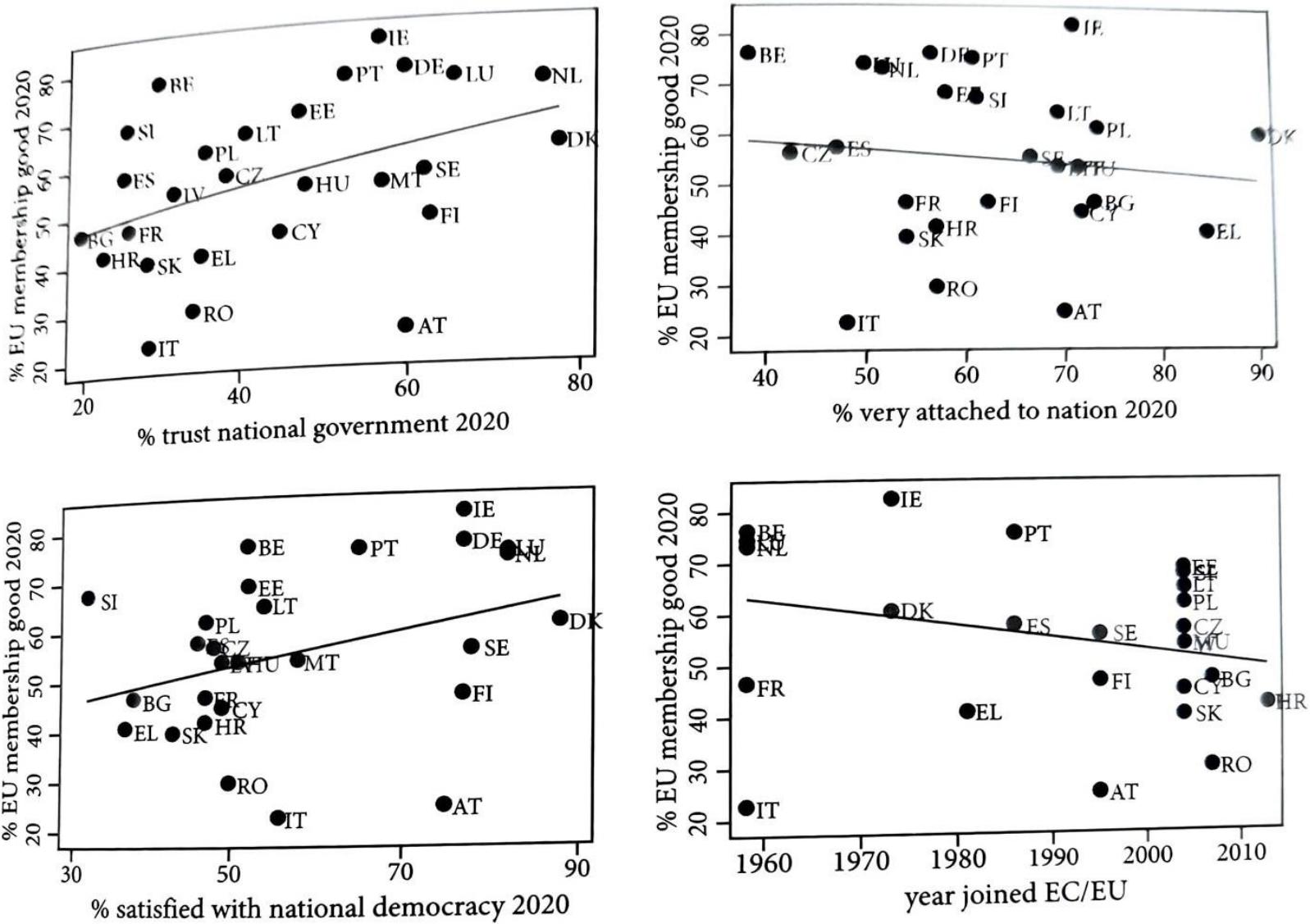


Figure 5.3 Some political determinants of national level support for the EU

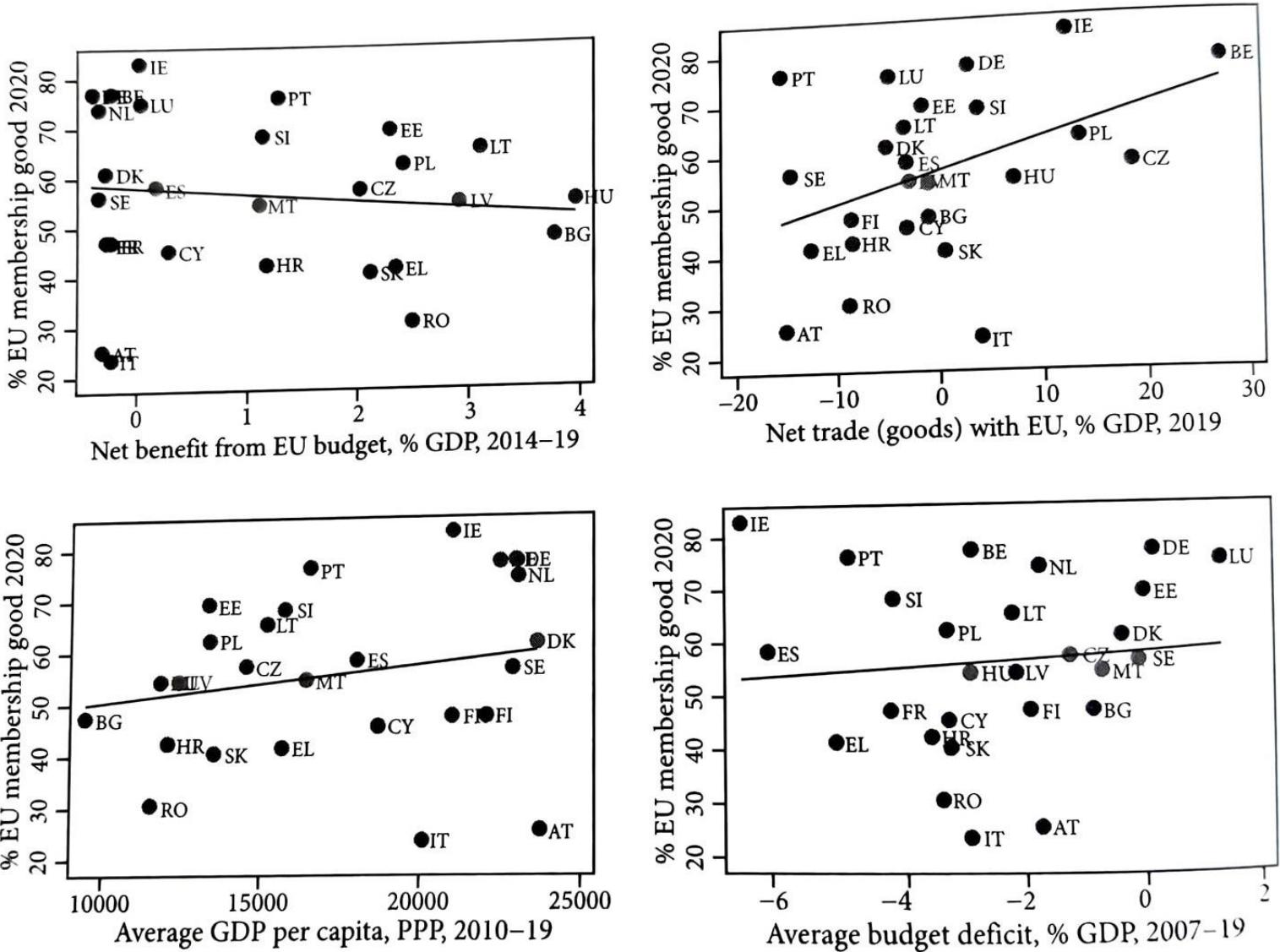


Figure 5.4 Some economic factors and national-level support for the EU

Source: Calculated from Eurobarometer 93.1 and 94.2 (Spring and Autumn 2020) and Eurostat data.

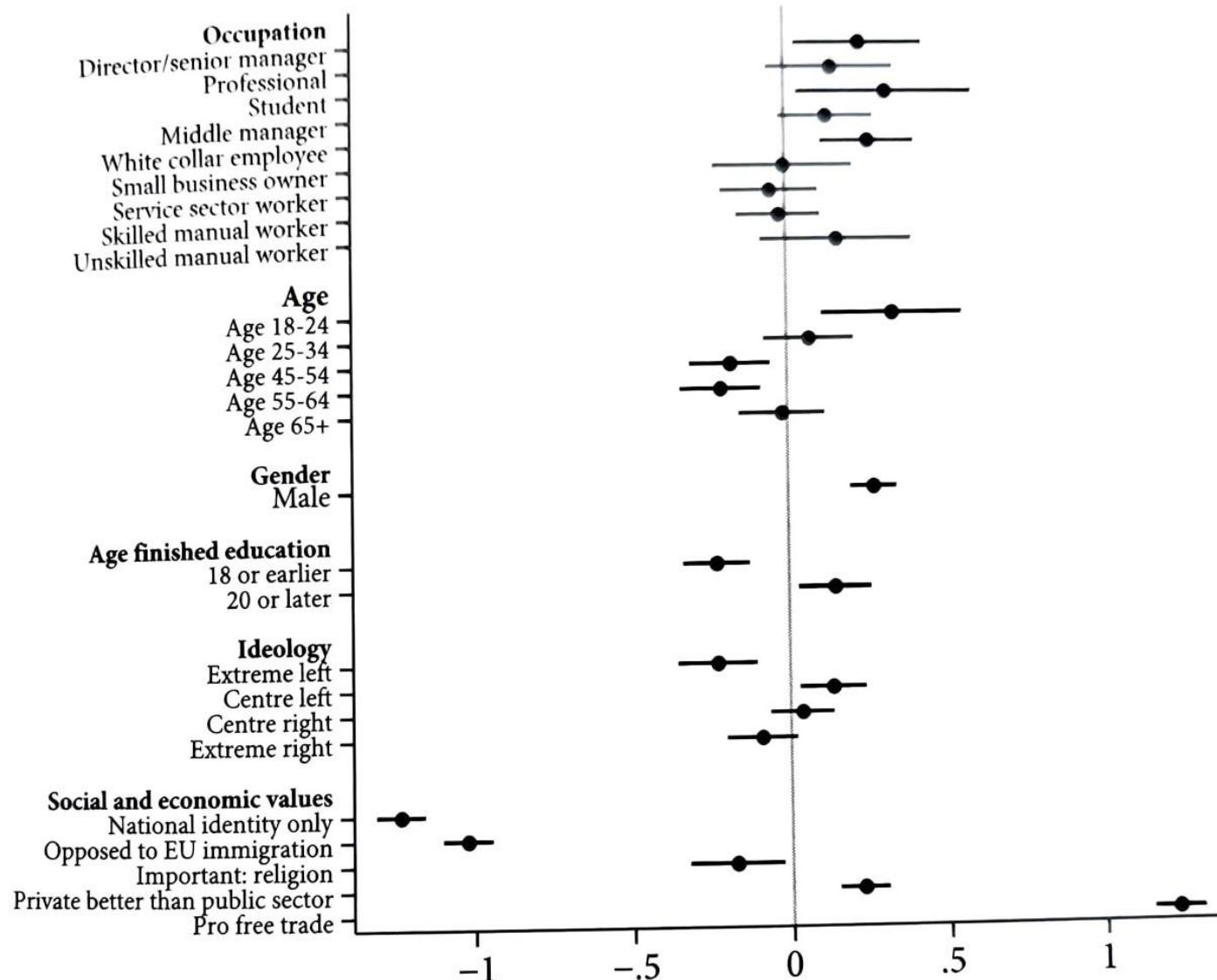
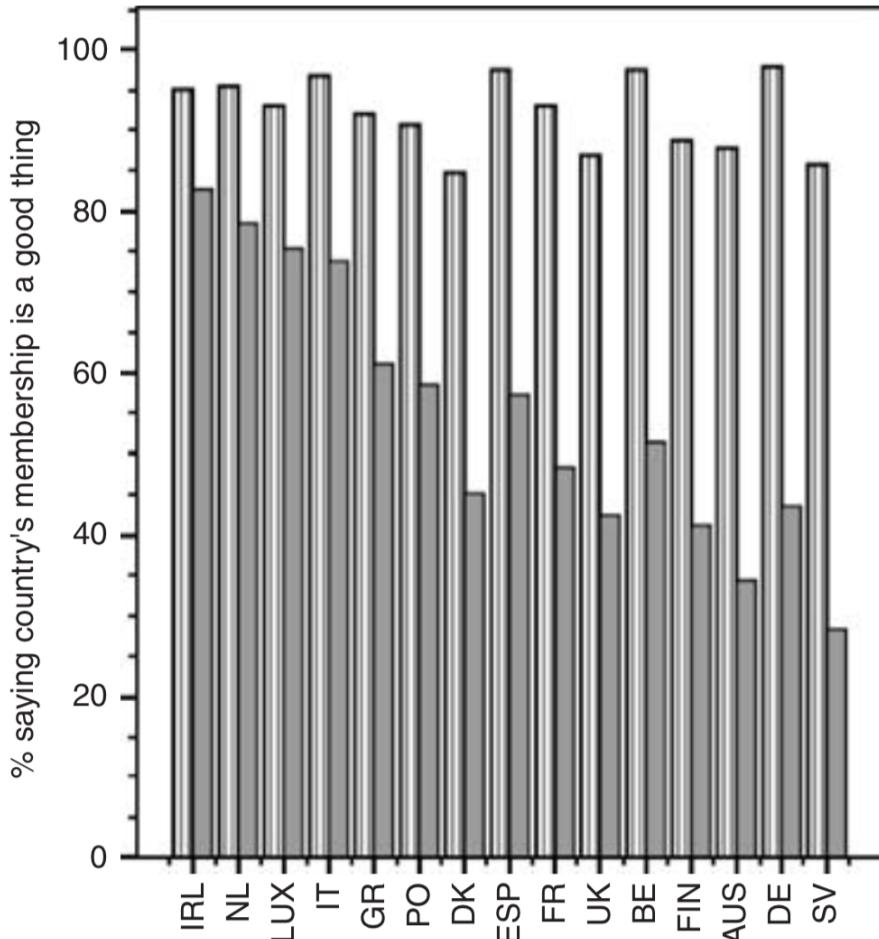


Figure 5.5 Some correlates of individual level support for the EU

Unterschied Elites – Public (1996 & 2017)



elites
public opinion

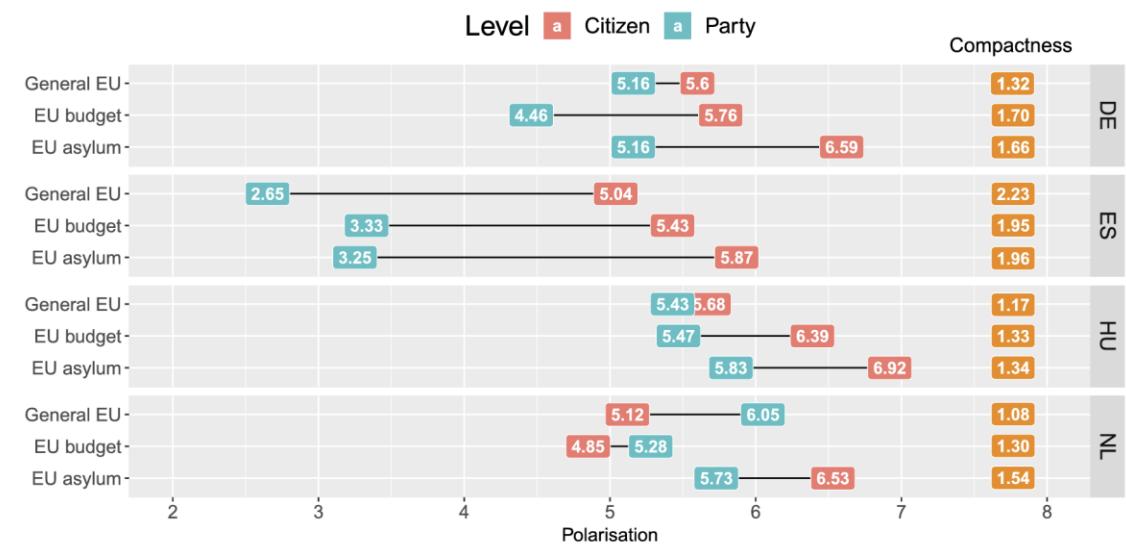


Figure 2. Citizen and party-level EU polarisation across four countries.

Aber...

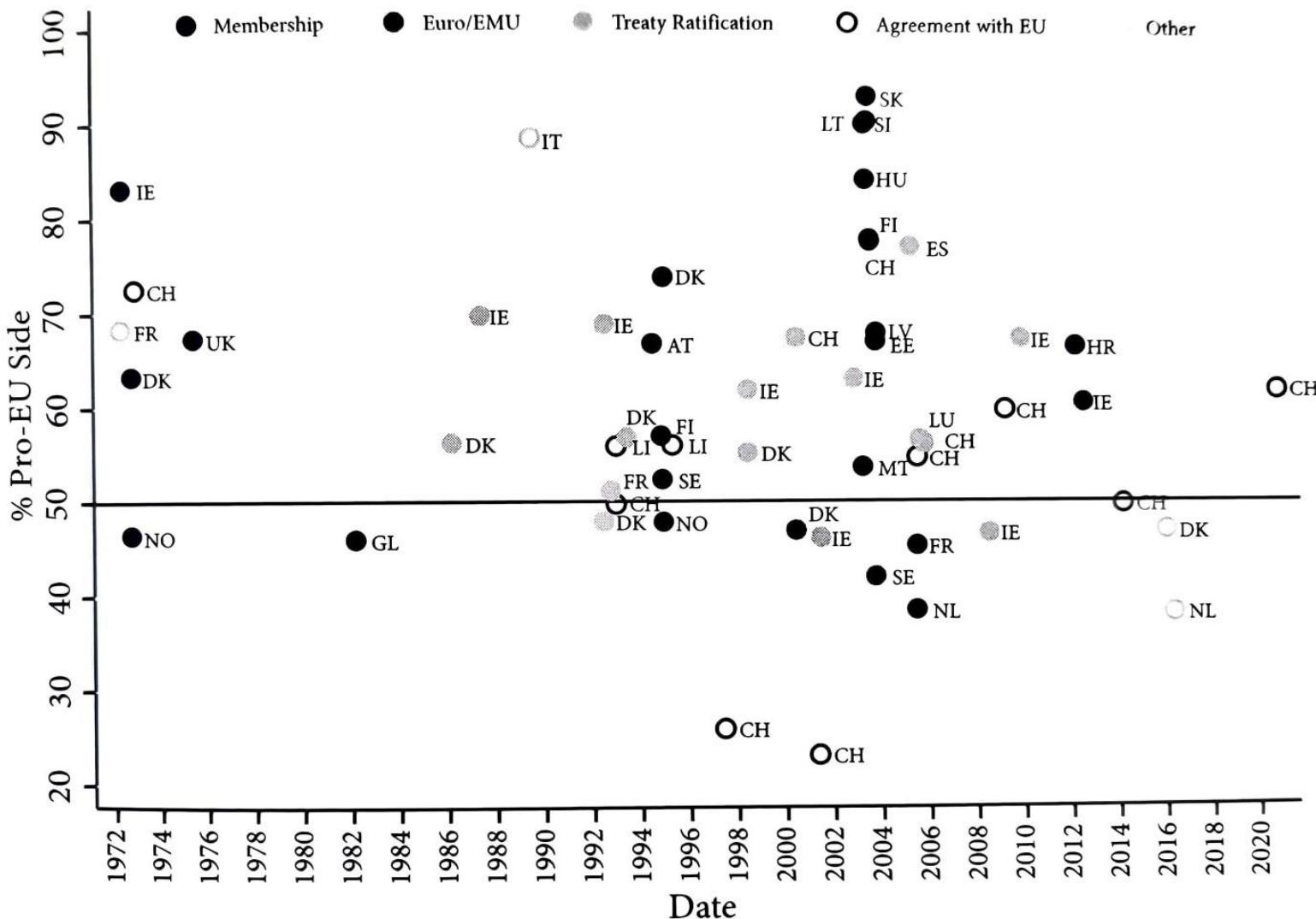


Figure 6.4 Referendums on European integration, 1972–2020

Sources: Compiled from data in Hug (2002), European Elections Database (http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/eu_related_referendums.html), and Wikipedia.

Theorie	Postfunktionalismus
Hauptvertreter	Hooghe & Marks
Annahmen	Community-Scale Dilemma: Bereitstellung öffentlicher Güter in grossen geographischen Räumen effizient (scale), jedoch identitäre Verbundenheit stärker in kleinen sozialen Gemeinschaften (community)
Akteure (wer)	Individuen und öffentliche Meinung Parteien, Mainstream und Challenger Funktionseliten, national und supranational
Prozess (wie)	Politisierung: Mehr Salienz (öffentliche Aufmerksamkeit) sowie Ausweitung der Akteurskategorien im öffentlichen Diskurs und der vertretenen Meinungen
Rahmenbedingungen (wann)	Konstellationen zwischen öffentlicher Meinung, parteipolitischer Mobilisierung und Funktionseliten auf nationaler und supranationaler Ebene: <ul style="list-style-type: none"> - Übereinstimmung: permissive consensus - Nicht-Übereinstimmung: constraining dissensus
Institutionen (womit)	Zunehmende intergouvernementale Kontrolle supranationaler Institutionen («new intergovernmentalism»), Politisierungsmanagement vonseiten EU-Akteuren
Interessen (warum)	Sozio-ökonomische (rechts-links) und sozio-kulturelle (GAL-TAN) Interessenslagen auf Basis der Auswirkungen des Integrationsprozesses
Endzustand (wohin)	Undefiniert. Desintegration in politisierten Bereichen sowie Austritt einzelner Mitgliedstaaten in Reaktion auf Massenpolitisierung; Integration in unkontroversen Sektoren

Fragen zum Postfunktionalismus

1. Worin unterscheidet sich der Postfunktionalismus grundlegend von LI und NF? Wie reagieren Staaten und Gesellschaften dem PF nach auf Interdependenz?
2. Inwiefern ist der PF in der Lage, die Krisenreaktionen der Europäischen Union der letzten fünfzehn Jahre zu erklären?

Synthese

- Verschiedene Theorien funktionieren unterschiedlich gut **in verschiedenen sektoralen Politiken und unter verschiedenen politischen und zeitlichen Bedingungen**
- Verschiedene Theorien teilen gewisse Grundannahmen, weshalb ihre Anwendungsbedingungen (**scope conditions**) definiert werden sollten

Gemeinsamkeiten

- **Mitgliedstaatliche Regierungen** als Kern des Institutionenengefüges und analytischer Kern der Theorie: Präferenzen, Verhandlungen, Entscheidungen
- NF & LI: **Interdependenz** als Treiber transnationaler Integration, Präferenzkonvergenz als notwendige Bedingung; abhängig von unterschiedlichen Akteurskategorien

Synthese

- Unter Bedingung von Präferenzkonvergenz und **geringer Politisierung** entsteht aus Interdependenz Integration
- Unter Bedingungen **hoher Politisierung** entsteht Differenzierung oder Stagnation

Heutige Sitzung: Die „Polykrise“

1. Merkmale und Theorisierung
2. Euro- und Coronakrise
3. Schengenkrise
4. Sicherheit
5. Wie weiter?

Die Krisenhaftigkeit des Regierens in der EU

- Kategorisierung von Krisen oftmals anhand der Dimensionen **exogen/endogen**, **symmetrisch/asymmetrisch**, «**slow-burning**»/«**fast-burning**» (Boin et al. 2016)
- «**Failures**» und «**attacks**» (**Schimmelfennig 2024**)
 - «**Failures**» entwickeln sich in Politikfeldern mit Kapazitätsdefiziten, wo die EU zu wenige Ressources zur Krisenbewältigung hat
 - «**Attacks**» betreffen nicht einzelne Politikfelder, sondern die EU als Ganzes, in Reaktion auf Akteure, die die Identität, Grundwerte und Verfassungsprinzipien des Systems an sich infragestellen

Verschiedene Arten von Krisen und ihre Auswirkungen auf die EU

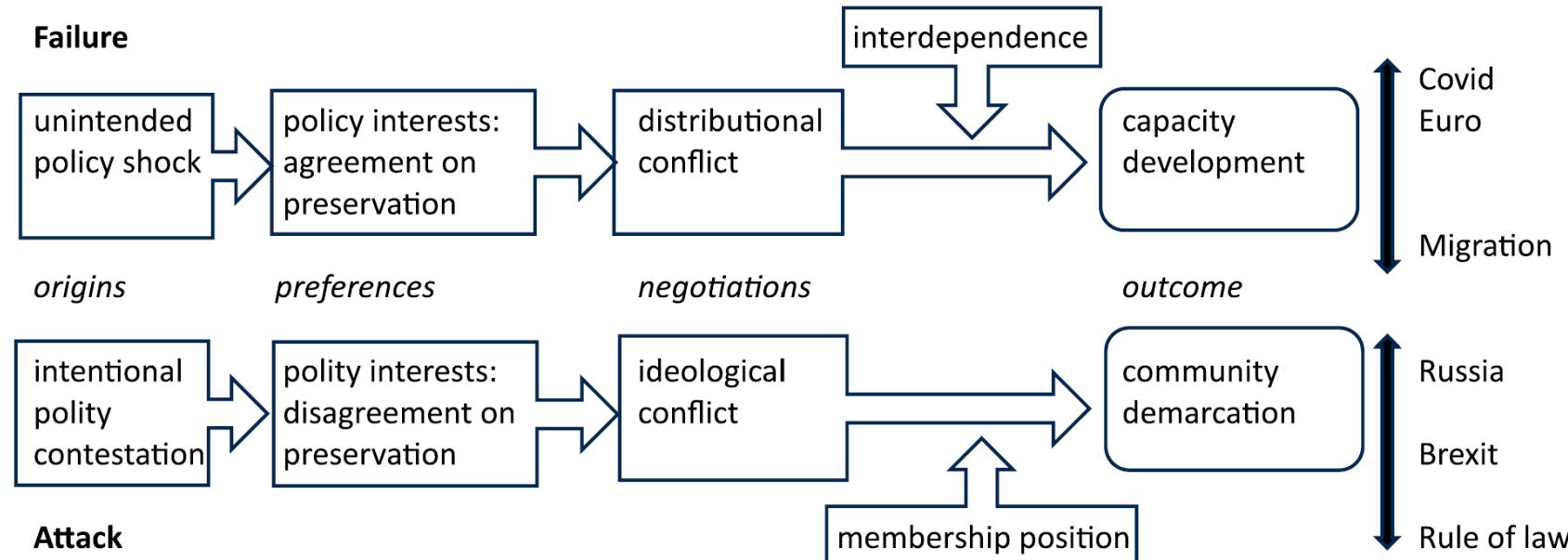


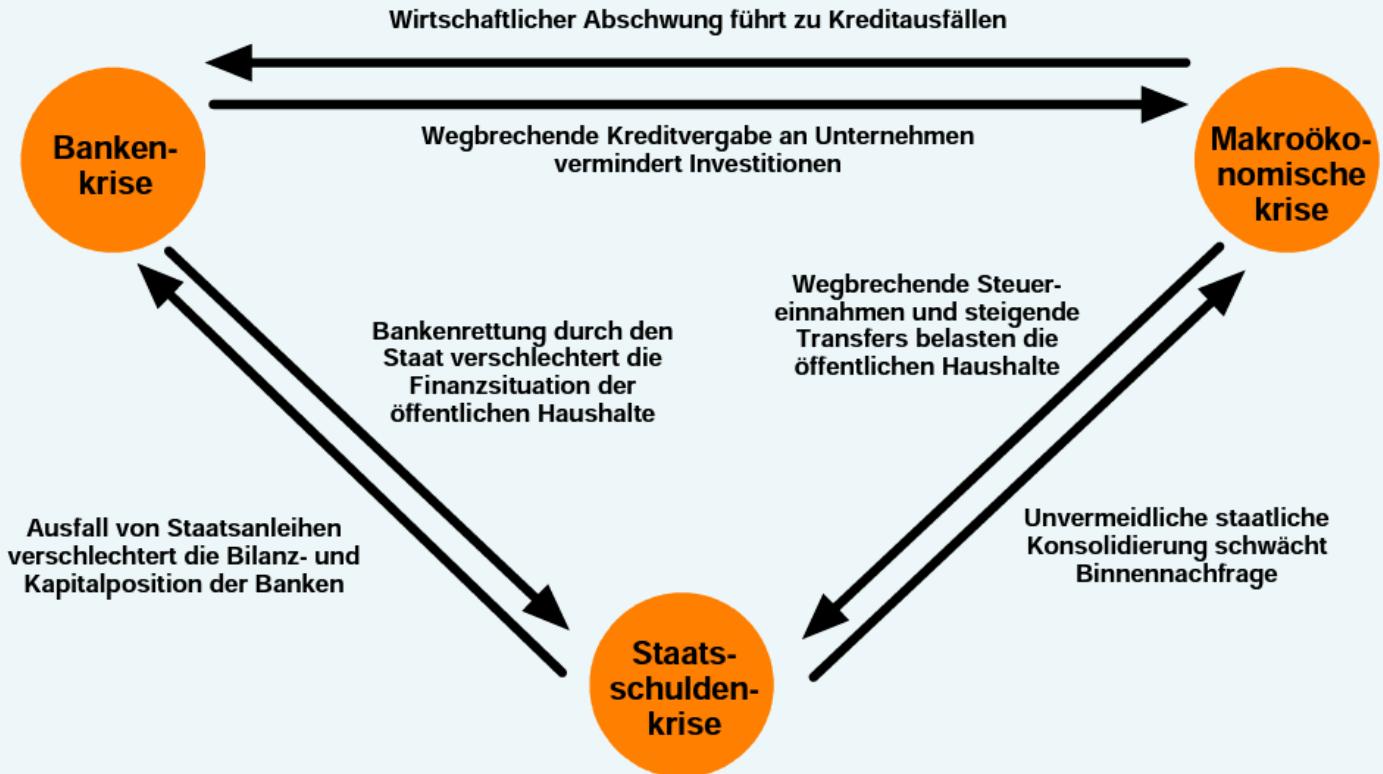
Figure 1. Failures, attacks, and political development.

Quelle: Schimmelfennig 2024

Die Eurokrise

Schaubild 1

Teufelskreis der Banken-, Staatsschulden- und makroökonomischen Krise¹⁾



1) Darstellung in Anlehnung an Shambaugh (2012).

Generelle Merkmale der Eurokrise

- **Asymmetrische Krise:** Betroffenheit stark ungleich verteilt («PIIGS»)
- **Dysfunktionale (regulatorische) Integration:** Staatliche Kerngewalten durch Regulierung integriert, nicht durch Kapazitätsbildung; massiver Integrationsdruck während der Krise
- **Massive Politisierung als erschwerender Faktor:** Aufstieg euroskeptischer: linker Euroskeptizismus im Süden, rechter Euroskeptizismus im Norden und Osten
- **Intergouvernementalismus als dominante Krisenreaktion:** «Unionsmethode» (Merkel 2010), «neuer Intergouvernementalismus» (Bickerton et al. 2015)
- **Integration trotz Politisierung:** Umgehung von Politisierung durch Ermächtigung nicht-rechenschaftspflichtiger «de novo»-Akteure wie ESM, Frontex, EZB (Bickerton et al. 2015)

Institutionelle Antworten auf die Eurokrise

Zwei mögliche **Versicherungsmechanismen** in Währungsunionen (de Grauwe 2012):

1. Fiskalföderalismus: Stabilisierung durch gemeinsamen Haushalt und Transfers

- Von den Gläubigern des Nordens als politisch toxisch und kontraproduktiv angesehen
- Stattdessen regulatorische Eingriffe (Fiskalpakt), bedingte temporäre Umverteilung (EFSF) und unkonventionelle Geldpolitik («Quantitative Easing»)
- In der Eurokrise grossteils vermieden (aber: ESM), während Covid attraktiver (NextGenEU)

2. Finanzmarktunion: Integration der Aktienmärkte in einer Währungsunion

- Negativer Schock in einem Land wird von allen Ländern gemeinsam abgedeckt
- Teilweise über die **Bankenunion** realisiert: gemeinsame Aufsicht und Abwicklung, aber noch keine gemeinsame Einlagensicherung

Die Covid-Krise als Fortsetzung der Eurokrise

(Vergleichsweise) Schnelle und effektive Reaktion vonseiten der EU

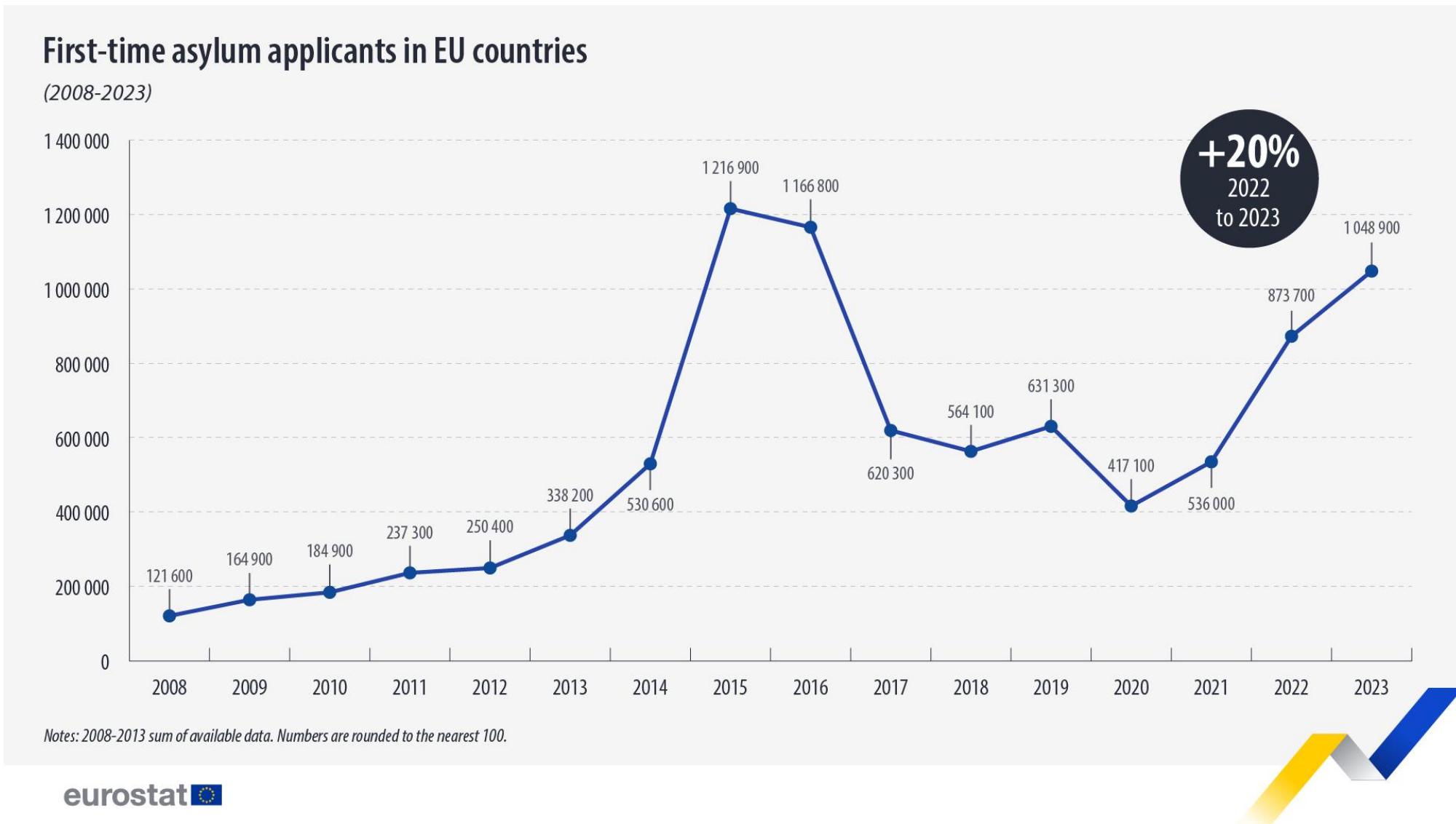
“Failing forward” (Jones, Kelemen, Meunier 2016)

- **Symmetrische Krise:** Alle MS betroffen, **weniger Politisierung**
- **Learning:** Rückgriff auf Erfahrungen und Institutionen aus der Eurokrise
 - **ESM:** Günstige Kreditlinie über 240 Mrd. EUR
 - **EZB:** Pandemic Emergency Purchasing Programme (PEPP) i.H.v. 1,35 Billionen EUR
 - **SURE,** Kurzzeitarbeitslosigkeitsrückversicherung, 100 Mrd. EUR, schuldenfinanziert
 - **NextGenerationEU,** schuldenfinanzierter Wiederaufbaufonds über 750 Mrd. EUR, überproportional an ökonomisch schwächere Länder im Süden und Osten der EU
- *“Europe has done more in the last four weeks than it did in the first four years of the last crisis.”* (Ursula von der Leyen, 2020)

Euro- und Covid-Krise

- **Welche Ursachen und Dynamiken der Krise werden von welcher Integrationstheorie betont?**
- **Welche Krisenreaktionen der EU kann welche Theorie gut erklären?**

Die Schengenkrise



Die Unzulänglichkeiten des Schengener Grenzregimes

- **Asymmetrische Krise:** Staaten mit Schengen-Aussengrenzen besonders betroffen
- Massive Politisierung zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten
- **Asymmetrische Regeln:** Dublin-System (Verordnung (EU) Nr. 604/2013) weist die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen dem «country of first entry» zu
- **GEAS** harmonisiert nationale Praktiken zu Asyl, Einwanderung und Grenzkontrollen, um einen Abwärtsdruck auf die Standards und **Sekundärbewegungen zu verhindern**
- Aber: **Keine Umverteilung** und während der Flüchtlingskrise Praxis des «Durchwinkens»
- **Fehlende Kapazitäten:** Agenturen des Schengen-Raums (Frontex, EUAA, eu-LISA) bis kürzlich klein, schwach und intergouvernemental strukturiert

EU-Agenturen im GEAS

Frontex

Gegründet 2004

Organisation gemeinsamer Aktionen und Einsätze zu Grenzsicherungszwecken zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen

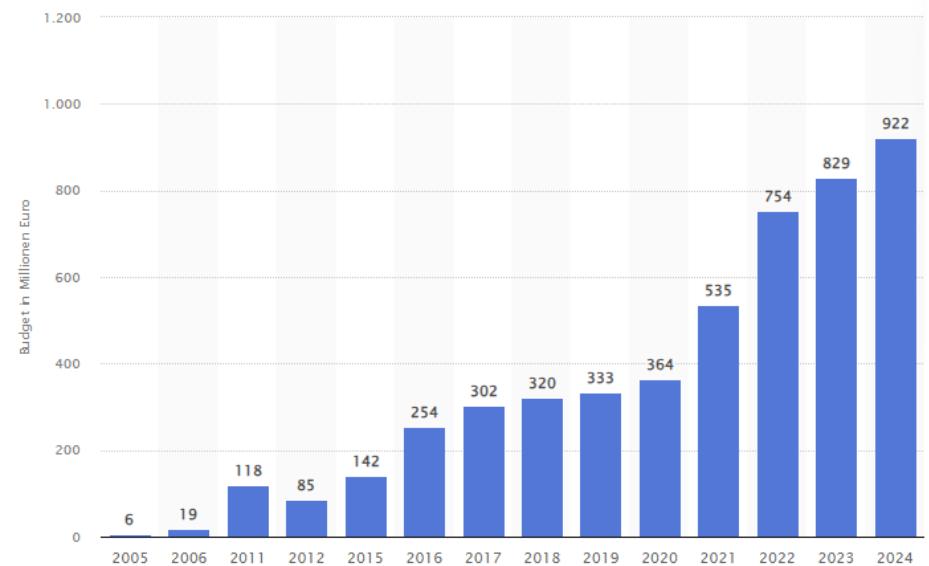
EUAA

Gegründet 2011

Soll sicherstellen, dass Asylfälle von allen Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einheitlich behandelt werden

Organisiert die «Hotspots» an der Aussengrenze

Frontex-Jahreshaushalt in Mio. EUR, 2005-2024



Jährliches STAFF NUMBERS

Frontex-
Personal,
2015-2023



Die Reform des GEAS 2024: «Pact on Migration»

- **April 2024:** Beschluss durch Rat und Europäisches Parlament, Umsetzung bis 2026
- **Reformierte Asylverfahrensverordnung:** Straffung der Verfahrensdauern und –standards
- **Grenzverfahren:** Feststellung des Asylanspruchs an den Aussengrenzen, nach Such- und Rettungsaktionen und bei Drittstaaten mit einer Anerkennungsquote unter 20%, max. 6 Monate
- **Aufbau von Aufnahme- und Personalkapazitäten:** Nach Schlüssel auf die Mitgliedstaaten verteilt plus 30.000 auf EU-Ebene
- **Derzeit in Verhandlung:** Erleichterte Abschiebungen und Asylverfahren ausserhalb der EU
- **Dublin-Verfahren:** Abschaffung des formellen Wiederaufnahmeverfahrens und vereinfachte Ausschaffung in zuständigen Mitgliedstaat per Wiederaufnahmemitteilung
- **«Flexible Solidarität»:** Übernahmen, Finanzbeiträge oder alternative Solidaritätsmaßnahmen wie die Entsendung von Personal oder Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Kapazitätsaufbau

Schengenkrise

- **Welche Ursachen und Dynamiken der Krise werden von welcher Integrationstheorie betont?**
- **Welche Krisenreaktionen der EU kann welche Theorie gut erklären?**

Die Sicherheitskrise

- **Schwerste sicherheitspolitische Krise** auf dem europäischen Kontinent seit mindestens dem Ende des Kalten Kriegs: Rückkehr konventioneller (Eroberungs-)Kriege
- **Exogener**, weitgehend **symmetrischer Schock** für die EU: zumindest anfangs kaum Politisierung
- Tiefer Schock: Sicherheits-, Migrations-, Energie-, Landwirtschaftspolitik, etc.
- Territorialverteidigung über **NATO** organisiert, dennoch funktionaler Druck zu gemeinsamer (**«European Peace Facility»**) und gemeinsam finanzierte Beschaffung (**«SURE»**)
- **Begrenzte Kapazitätsbildung**: Hoher Druck im Energiesektor, aber starke Präferenzheterogenität; **Gaspreisbremse, Ölpreisdeckel, Strommarktreform**
- **Externes «rebordering»: Umfassendes Sanktionsregime** gegenüber Russland; so gut wie alle Bereiche der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen betreffend
- **Externes «debordering»: (Wieder-)Eröffnung und Beschleunigung** der Beitrittsperspektive für die Ukraine, Republik Moldau und Westbalkanstaaten

Government support to Ukraine: By month, € billion

Allocations January 24, 2022 to August 31, 2025

United States Europe

30

Billion Euros

20

10

0

Jan - Mar

(2022)

Apr - Jun

(2022)

Jul - Sep

(2022)

Oct - Dec

(2022)

Jan - Mar

(2023)

Apr - Jun

(2023)

Jul - Sep

(2023)

Oct - Dec

(2023)

Jan - Mar

(2024)

Apr - Jun

(2024)

Jul - Sep

(2024)

Oct - Dec

(2024)

Jan - Mar

(2025)

Apr - Jun

(2025)

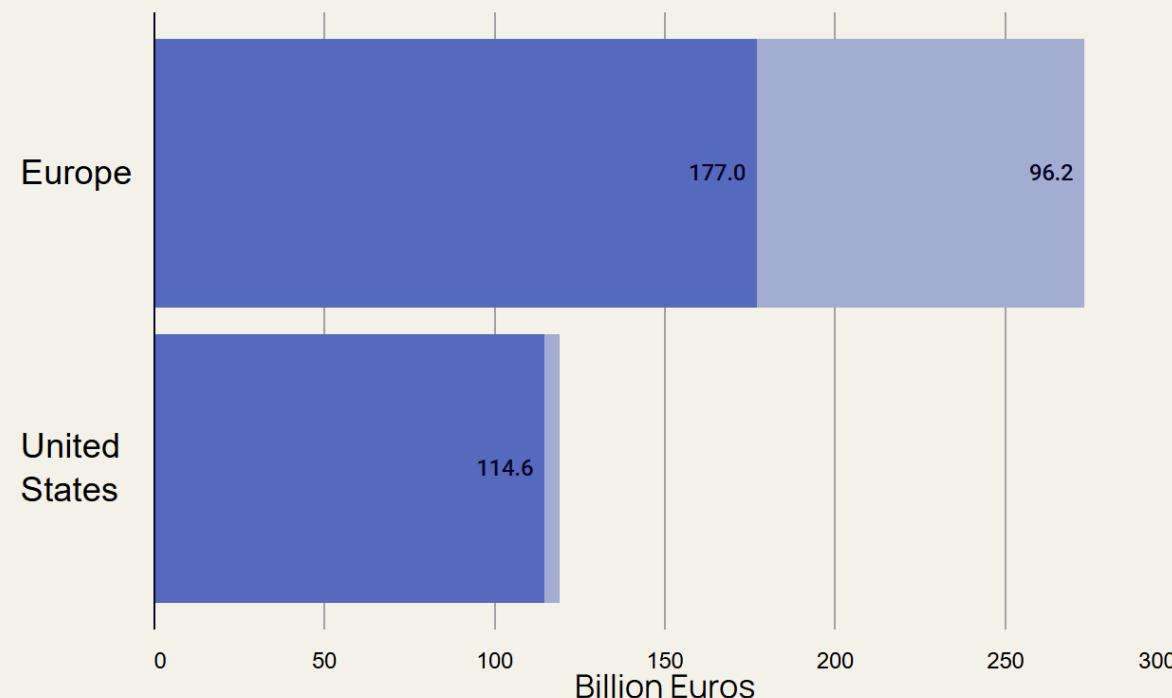
Jul - Aug

(2025)

Government support to Ukraine: By country group, € billion

Allocations and commitments January 24, 2022 to August 31, 2025

Total allocated aid Aid To be Allocated



Source: Trebesch et al. (2023) "The Ukraine Support Tracker" Kiel WP

ifw-kiel.de/ukrainetracker

Sicherheitskrise

- **Welche Ursachen und Dynamiken der Krise werden von welcher Integrationstheorie betont?**
- **Welche Krisenreaktionen der EU kann welche Theorie gut erklären?**

Wie weiter, EU?

- EU am Ausgang (?) der Polykrise: Institutionell **gefestigter, adaptiver, reaktiver, lernfähiger**
- «**Failing forward**»?
- Begrenzte, aber relevante **Kapazitätsbildung** zur Absicherung staatlicher Kerngewalten:
 - Eurokrise: EZB, ESM, NextGenEU, SURE,
 - Schengenkrise: Frontex, EUAA, Pact on Migration
 - Covid-Krise: HERA, RescEU, gemeinsame Beschaffung von Impfstoffen
 - Sicherheitskrise: European Peace Facility, SAFE, gemeinsame Beschaffung
- Zunehmende Verlagerung des Krisengeschehens auf externe und symmetrische Bedrohungslagen: **Politisierung weniger hoch** als zu Zeiten der Euro- und Flüchtlingskrise
- Nach Brexit als «abschreckendem Beispiel» (Benchmarking-Theorie): Europaskeptiker bemühen sich um **Reform «von innen»** («Patriots for Europe») → Migrationspolitik

Wie weiter, EU?

ABER:

- Grundlegende Funktionsprobleme des Euro- und Schengenraums bleiben **teils ungelöst**
 - **Repolitisierung** der Integration jederzeit möglich («**sleeping giant**»-These), z.B. bei einer französischen Staatsschuldenkrise oder nach der Wahl 2027
 - **Diversität nationaler Interessenslagen** bleibt in vielen Bereichen (Russlandpolitik, Migrationspolitik) exzessiv hoch und trägt stets das Potential dauerhafter Spaltung in sich
-
- Nach einer Phase der Konsolidierung möglicherweise wieder **stärkere Differenzierung** zur Vereinbarung von **Erweiterung und Vertiefung**
 - Frage der **Vertragsrevision** wird durch neuen Erweiterungsschub wieder auf die Agenda rücken: Wie die EU institutionell fit machen für eine **Gemeinschaft der 30+?**