

SOLI
KRIS

Juni 2021

Policy Brief #5

Doose, Hanna & Reinl, Ann-Kathrin

Die EU in Zeiten von COVID-19 –
Gemeinsam in eine solidarische(re) Zukunft?

Die Covid-19-Pandemie stellt die europäische Gemeinschaft vor neue Herausforderungen. Sind EU-Bürger:innen gewillt eine durch COVID-19 entstandene Finanzkrise gemeinsam zu bewältigen und wie gestaltet sich das öffentliche Meinungsbild zur Einrichtung eines fiktiven EU-weiten Fonds für die Bekämpfung von zukünftigen Krisen? Die Ergebnisse einer Mehrländer-Befragung zeigen, dass die makroökonomischen Unterschiede der Länder die dominierende Konfliktdimension darstellen.

Ergebnisse:

- *Transnationale Solidarität ist in akuter Krisensituation höher.*
- *Je stärker die wirtschaftliche Performanz eines Landes, desto geringer ist die Bereitschaft sich aktuell und zukünftig solidarisch zu zeigen.*
- *Die Solidaritätsbereitschaft hängt nicht mit der nationalen COVID-19-Betroffenheit zusammen.*

Neue Krise, neue Chance für Solidarität?

Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 stellte, wie bereits vorausgegangene Krisen der jüngsten EU-Geschichte, die Solidarität innerhalb des Staatenbundes auf die Probe. Einiges deutet darauf hin, dass während der Pandemie auf der EU-Ebene schneller und weitreichender gehandelt wurde als in vorausgegangenen Wirtschafts- und Migrationskrisen (Schmidt, 2020; Ladi & Tsarouhas, 2020; Genschel & Jachtenfuchs, 2021). Trotzdem gab es ein beträchtliches politisches „Tautziehen“ um transnationale Rettungsmaßnahmen und lokales Krisenmanagement. Die Wahrnehmung solcher Vorgänge spiegelt sich potentiell in der Unterstützung der europäischen Bürger:innen für eine finanziell solidarischere Union wider.

Durch eine Vielzahl an Maßnahmen haben europäische Entscheidungsträger:innen versucht, die (wirtschaftlichen) Auswirkungen der Pandemie abzumildern. Hierfür hat sich der Staatenbund auf den, in seiner Geschichte größten, Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) einschließlich Konjunkturpakete und Krisenhilfen für stark betroffene Staaten geeinigt (EU-Kommission, 2021). Unter anderem wurde der Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) zur langfristigen Abmilderung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie beschlossen. Hier werden beträchtliche finanzielle Mittel durch erstmalig gemeinsam aufgenommene europäische Anleihen bereitgestellt, um stark betroffene Mitgliedsstaaten längerfristig zu unterstützen und zeitgleich Fortschritte in den Bereichen Digitalisierung und Klimaschutz zu unterstützen.

Die verabschiedeten Hilfsmaßnahmen führen zu der Frage nach der öffentlichen Unterstützung einer finanziell solidarischeren Union durch die europäischen Bürger:innen. Diese Bereitschaft, länderübergreifende monetäre Krisenhilfe zu befürworten, wird in der Forschung auch als transnationale Solidarität bezeichnet (siehe u.a. Reint & Giebler, 2021). Um deren Implementierung politisch zu legitimieren und zukünftig nicht an der Wahlurne abgestraft zu werden, sind die von der Politik auf nationaler und EU-Ebene getroffenen politischen Maßnahmen auf die Unterstützung oder mindestens Akzeptanz der Bürger:innen angewiesen. Ob die EU-Bürger:innen bereit sind, eine durch COVID-19 entstandene Finanzkrise gemeinsam zu bewältigen und ob die Einrichtung eines fiktiven EU-weiten Fonds für die Bewältigung zukünftiger Krisen Unterstützung findet, untersuchen wir anhand einer Umfrage, welche neue, länderübergreifende Umfragedaten umfasst.

Öffentliche Unterstützung EU-weiter Solidaritätspolitiken

Eine Ende 2020 durchgeführte Bevölkerungsumfrage des Solikris Projekts knüpft an die bestehenden Forschungen zur europäischen Solidarität an und befragte in elf EU-Ländern Bürger:innen u.a. zum Thema transnationale Solidarität.

Länder in der Analyse

Deutschland (DE), Frankreich (FR), Italien (IT), Österreich (AT), Spanien (ES), Schweden (SE), Ungarn (HU), Polen (PL), Griechenland (EL), Niederlande (NL). Pro Land wurden 1000 Personen befragt.

Wie messen wir transnationale Solidarität?

Solidarität nach COVID-19

Frage: Zur Bewältigung der aufkommenden Finanzkrise im Anschluss an die Covid-19-Pandemie sollte eine gemeinsame europäische Lösung gefunden werden, in der jeder EU-Mitgliedsstaat gemessen an seiner Wirtschaftsleistung einen finanziellen Beitrag leistet.

Solidarität unabhängig von COVID-19

Frage: Um EU-Mitgliedstaaten zukünftig besser gegen finanzielle Krisen abzusichern, sollte ein Fonds eingerichtet werden, der es den Staaten ermöglicht, in finanziellen Notlagen unmittelbare Finanzhilfen zu erhalten. Dieser Fonds soll durch eine neu eingeführte europaweite Steuer finanziert werden.

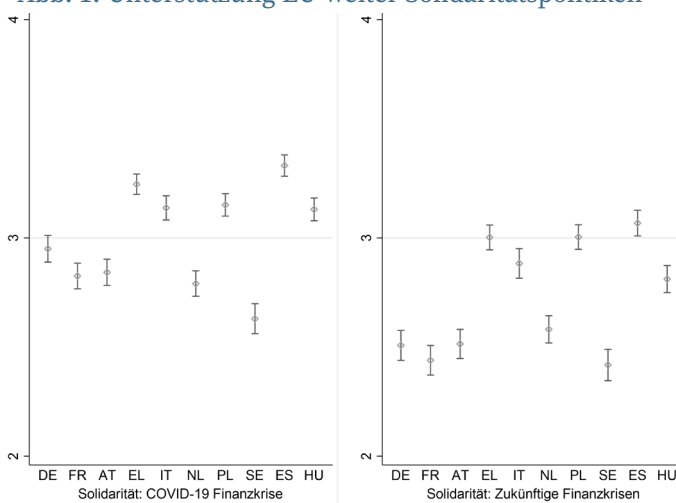
Antworten (für beide Fragen): : 1. Lehne voll und ganz ab, 2. Lehne eher ab, 3. Stimme eher zu, 4. Stimme voll und ganz zu

Anschließend an die Umfrage betrachten wir im ersten Analyseschritt die Bereitschaft, sich im Falle einer durch COVID-19 ausgelösten Finanzkrise solidarisch mit anderen Mitgliedsstaaten zu verhalten. Abbildung 1 (linke Seite) bildet die durchschnittliche Zustimmung pro Land ab. Auch wenn der allgemeine Trend aller Länder eher auf eine positive Einstellung der europäischen Bürger:innen gegenüber einer gemeinsamen europäischen Lösung zur Bewältigung einer möglichen Finanzkrise im Anschluss an die Covid-19-Pandemie hinweist, zeigt sich, dass es teils starke Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Eine Diskrepanz in den Zustimmungswerten zeigt sich zwischen den wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Ländern. Sie könnte sich dadurch erklären lassen, dass sich die gemeinsame europäische Lösung bei dieser Frage explizit an der Wirtschaftsleistung der Geberstaaten orientiert. Als Folge dessen könnten Befragte in wirtschaftlich besser gestellten Ländern höhere Beiträge für ihre Länder befürchten und dies als Nachteil für das eigene Land bewerten.

Ein vergleichbares Bild offenbart sich mit Blick auf die rechte Seite von Abb. 1. Dieses Mal wurden die Befragten nach ihrer Zustimmung zu einem neu einzuführenden Fonds befragt. Dieser Fonds soll es zukünftig in finanzielle Notlagen geratenen Staaten ermöglichen, unmittelbare Finanzhilfen zu erhalten, welche sich über eine europaweite Steuer finanzieren. Bei dieser Frage steht folglich nicht die Belastung wirtschaftlich stärkerer Staaten im Vordergrund, sondern eine gleichmäßige Steuerlast aller EU-Bürger:innen. Auch hier offenbaren sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern und die Unterstützung ist erneut in den meist wirtschaftlich schwächeren

süd- und osteuropäischen Ländern stärker ausgeprägt. Was jedoch ebenfalls auffällt ist, dass die Zustimmung insgesamt deutlich geringer ausfällt, vergleicht man diese mit den COVID-19 gebundenen Krisenhilfen auf der linken Seite der Abbildung. Dies könnte mehrere Ursachen haben. Zum einen könnte eine dauerhafte steuerliche Belastung aller EU-Bürger:innen in allen Ländern abschreckend wirken. Zum anderen ist diese Art von Solidaritätspolitik dauerhafter angelegt und ohne konkreten Krisenbezug. Sie würde eine stärkere europäische Integration zur Folge haben, welche erstmals auch auf nationalstaatlich geregelte Steuersysteme Einfluss nehmen würde.

Abb. 1: Unterstützung EU-weiter Solidaritätspolitiken

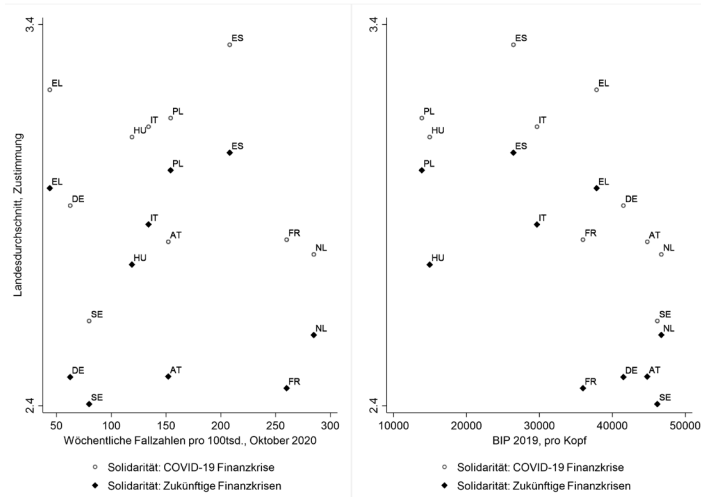


Anmerkung: Die Y-Achse bildet die durchschnittliche Zustimmung pro Land ab. Werte rangieren von 1-4, wobei 4 die höchste Zustimmung angibt. 95% Konfidenzintervalle. Gewichtet nach Geschlecht, Alter und Bildung der Befragten.

Im zweiten Analyseschritt prüfen wir, ob sich die Positionierung der Befragten auch auf die Situation im eigenen Land zurückführen lässt. Hierbei differenzieren wir zwischen der tatsächlichen nationalen COVID-19 Betroffenheit und der wirtschaftlichen Performanz der Länder. Eine Annahme ist, dass von der Krise stärker betroffene und wirtschaftlich schwächere Länder eine größere Unterstützung für sofortige finanzielle Krisenhilfen aufweisen könnten. Abb. 2 separiert die Zustimmung erneut nach COVID-abhängigen und -unabhängigen Solidaritätsmaßnahmen und setzt diese in Relation zur durchschnittlichen Zahl wöchentlicher Neuinfektionen (links) und dem pro Kopf Bruttoinlandsprodukt (BIP) (rechts). Während sich für den Zusammenhang zwischen transnationaler Solidarität und Corona-Neuinfektionen kein eindeutiger Trend ablesen lässt, zeichnet sich in Relation zum BIP ein klareres Bild ab. Die Anzahl an COVID-Neuinfektionen scheint nicht automatisch mit einer stärkeren Unterstützung EU-weiter Solidaritätsmaßnahmen einherzugehen. Folglich scheint die nationale Betroffenheit durch die Pandemie nicht entscheidend für die individuelle Unterstützung EU-weiter Solidarität zu sein. Im Gegensatz dazu lässt sich aus dem rechten Teil von Abb. 2 ein deutlicherer Zusammenhang ablesen: Je höher der wirtschaftliche Wohlstand eines Landes, desto geringer der Zuspruch für COVID-

abhängige und -unabhängige EU-weite Solidaritätsmaßnahmen. Befragte aus Süd- und Osteuropa wünschen sich eher solidarische Krisenmaßnahmen als Bürger:innen in den wirtschaftlich starken Regionen Mitteleuropas.

Abb. 2: Unterstützung EU-weiter Solidaritätspolitiken nach COVID-19 Neuinfektionen und BIP



Anmerkung: Die Y-Achse bildet die durchschnittliche Zustimmung pro Land ab. Werte rangieren von 1-4, wobei 4 die höchste Zustimmung angibt. Die X-Achse im linken Teil der Grafik benennt die wöchentlich durchschnittliche Anzahl an COVID-19 Neuinfektionen für den Monat Oktober (auf 100.000 Einwohner) wohingegen die X-Achse auf der rechten Seite das pro Kopf Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Jahres 2019 abbildet. Gewichtet nach Geschlecht, Alter und Bildung der Befragten.

Zusammenfassend lässt sich also schlussfolgern, dass eine Vielzahl an EU-Bürger:innen in allen Ländern bereit wären, gegenseitig und mit Bezug auf COVID-19 solidarisch zu handeln. Dies trifft auch für die Einrichtung eines dauerhaften Krisenfonds zu, wobei eine tiefergehende Integration EU-weiter Solidaritätspolitiken bisweilen kritisch(er) gesehen wird als spezifische Krisenhilfen. Zudem können die ausgemachten Länderunterschiede nicht auf die tatsächliche Pandemie-Betroffenheit der Länder zurückgeführt werden. Es offenbaren sich vielmehr ökonomische Gräben zwischen den Staaten, welche auch in Bezug auf die Befürwortung EU-weiter Solidaritätsmaßnahmen zu polarisieren scheinen.

Wissenschaftliche Schlussfolgerungen

Die gewonnenen Erkenntnisse gewähren Einblicke in die öffentliche Meinung der EU-weiten finanziellen Solidaritätspolitiken im Nachgang der Covid-19-Pandemie. Sie lassen zum einen die Schlussfolgerung zu, dass die Solidaritäts-Bereitschaft im Angesicht einer drohenden Finanzkrise groß ist, wohingegen eine auch zukünftig solidarischere Agenda der EU-Staaten deutlich weniger Anklang findet. Zum anderen korreliert die herausgestellte Diskrepanz zwischen den Ländern mit der wirtschaftlichen Performanz der Staaten. Während die COVID-19

Betroffenheit der Staaten weniger Länderunterschiede zu erklären scheint als angenommen, sind die makroökonomischen Unterschiede der Länder entscheidend.

Zu beachten ist, dass die vorhandenen Daten eine Momentaufnahme der Einstellungen der Bürger:innen am Ende des Jahres 2020 darstellen. Möglicherweise werden die sichtbaren Trends durch die Dauer der immer noch anhaltenden Pandemie verstärkt oder verändert. Die vorgestellten Erkenntnisse spiegeln nur einen kleinen Teil jener Informationen wider, die die vielfältigen Daten unserer EU-weiten Solikris Umfrage offenlegen. Weiterführende wissenschaftliche Publikationen werden die herausgearbeiteten Länderunterschieden mit Blick auf transnationale Solidarität noch tiefergehender analysieren und mittels eines Umfrageexperiments Determinanten auf der Individualebene ausmachen.

Politische Implikationen und Handlungsempfehlungen

Unsere Erkenntnisse können sowohl politischen Akteur:innen als auch Wissenschaftler:innen helfen, ihre intendierten Strategien und Maßnahmen mit Blick auf länderübergreifende EU-Solidarität kritisch zu reflektieren.

Für Bund & Länder:

Wir empfehlen mit Blick auf zukünftige EU-weite Solidaritätspolitik, den öffentlichen Rückhalt für solche Maßnahmen mitzudenken. Die EU-Bevölkerung sieht gemeinschaftliche Solidaritätsmaßnahmen durchaus positiv. Dies ist besonders mit Blick auf spezifische Krisenhilfen festzustellen. Zudem scheinen die Unterschiede zwischen ökonomisch schwächeren und stärkeren EU-Mitgliedsstaaten noch eine Rolle zu spielen. Auch dieser Aspekt sollte bei Entscheidungen berücksichtigt werden, um die Kommunikationsstrategie in den Ländern entsprechend anzupassen und somit politisch legitimierte Solidaritätsmaßnahmen implementieren zu können.

Für Wissenschaftler:innen:

Transnationale Solidarität in der EU sollte auch zukünftig wissenschaftlich analysiert werden. Neben einem Vergleich der Solidaritätsbereitschaft in Zeiten von COVID-19 mit früheren Krisen, bedarf es auch eines noch stärker ausgefeilten Methodenmixes zur tieferen und breiteren Erforschung von Solidarität. Darüber hinaus sollte die Entwicklung sozio-politischer Einstellungen und Präferenzen über die Zeit mehr Beachtung finden, um kurz- und mittelfristige Veränderungen dieser ausmachen zu können.

Literaturangaben

EU-Kommission (2021): Europäischer Aufbauplan; https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de (10.05.2021).

Genschel, Philipp und Jachtenfuchs, Markus (2021): Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the

COVID-19 pandemic. *Journal of European Public Policy*, 28:3, 350-369.

Ladi, Stella und Tsarouhas, Dimitris (2020): EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 42:8, 1041-1056.

Reinl, Ann-Kathrin und Giebler, Heiko (2021): Transnational solidarity among political elites: what determines support for financial redistribution within the EU in times of crisis?. *European Political Science Review* (2021), 1-20.

Schmidt, Vivien (2020): Theorizing institutional change and governance in Europe responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42:8, 1177-1193.

Leseempfehlung:

Wallaschek, Stefan (2020): Empirische Solidaritätsforschung – Ein Überblick, Springer VS, Wiesbaden.

Bisher in dieser Reihe erschienen:

Weitere Policy Briefs zu den Projektergebnissen finden Sie hier: <https://www.gesis.org/projekte/solikris/veroeffentlichungen>

Das Forschungsprojekt Solikris

Das durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt **Veränderung durch Krisen? Solidarität und Entsolidarisierung in Deutschland und Europa**, kurz Solikris, erforscht die Entwicklung gesellschaftlicher Prozesse in Zeiten europaweiter Krisen. Ziel ist es, sowohl die Auswirkungen von Krisen auf Solidarität besser zu verstehen als auch den Fokus auf eben jene Aspekte zu legen, welche die größten Probleme oder Herausforderungen für etablierte Demokratien bedeuten. Solikris vereint mehr als ein Dutzend Sozialwissenschaftler:innen von GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Projektlaufzeit: 01.12.2017 - 01.12.2020

Gefördert durch:



Impressum & Kontakt

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Unter Sachsenhausen 6-8
50667 Köln
info@gesis.org