

DOI: 10.5771/0342-300X-2020-6-427

EU-Solidarität in Zeiten von Covid-19

Die Covid-19-Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen haben eine große Nachfrage nach europäischer Solidarität erzeugt. Wie steht es mit dem Angebot? Der Europäische Rat beschloss während seiner Tagung vom 17. bis 21. Juli 2020 einen EU-Wiederaufbaufonds in Höhe von 750 Milliarden Euro; gleichzeitig legte er aber auch die tiefen Gräben offen, die die Regierungen bezüglich Höhe und Umfang der Solidaritätsleistungen trennen. Letztlich hängt der Erfolg der Vereinbarung von der Haltung der Wähler ab. Werden sie die europäischen Solidaritätsmaßnahmen unterstützen – und dafür bezahlen – oder dagegen aufbegehren?¹

LORENZO CICCHI, PHILIPP GENSCHER, ANTON HEMERIJCK, MOHAMED NASR

1 Solidarität: starke Nachfrage, knappes Angebot

Im Gefolge der Corona-Pandemie ist die Nachfrage nach europäischer Solidarität groß. Dies weckt unliebsame Erinnerungen an die Euro-Staatsschuldenkrise 2010–2015 und an die Migrationskrise 2015–2016. Damals fiel das Solidaritätsangebot bestenfalls bescheiden aus. Die Corona-Krise betrifft nicht nur unterschiedliche Mitgliedstaaten unterschiedlich stark, sondern deckt auch wirtschaftliche Unterschiede auf, welche die zaghafte Erholung der letzten Jahre verschleierte hatte. Einige Staaten sind deutlich besser in der Lage, den Corona-bedingten Konjunkturabschwung mit diskretionären fiskalischen Maßnahmen zu bekämpfen als andere. Von den zwei Billionen Euro Staatshilfen und Garantien, die die Mitgliedstaaten bis Mai 2020 ausgelobt haben, entfiel allein eine Billion auf Deutschland. Solche Ungleichgewichte befeuern Forderungen nach mehr europäischer Solidarität.

Schwierige Zeiten für Europa – doch es gibt Lichtblicke. Verglichen mit der Euro-Krise, als die Staats- und Regierungschefs der EU zögerten, auch nur das Nötigste zu tun, um die EU zusammenzuhalten und den Euro zu retten, erfolgten die Reaktionen auf die Corona-Krise zügiger und besser abgestimmt. Die Europäische Zentralbank handelte bereits im März, um wachsende Zinsunter-

schiede in der Eurozone zu begrenzen. Im April einigten sich die Mitgliedstaaten auf ein erstes Corona-Kreditpaket von 540 Milliarden Euro; im Juli erfolgte dann die Verabschiedung eines 750 Milliarden schweren EU-Konjunkturprogramms mit einem erheblichen Anteil nicht rückzahlungspflichtiger Zuschüsse an besonders betroffene Krisenstaaten. Dies wurde vielfach als Durchbruch zu mehr europäischer Solidarität gefeiert. Die angespannten Verhandlungen brachten aber auch die tiefe Uneinigkeit der – um die Gunst ihrer Wähler besorgten – Regierungschefs ans Licht. Am Ende hängt der Erfolg der Wiederaufbaustrategie davon ab, wieviel europäische Solidarität die Wähler zu üben bereit sind. Wann und warum unterstützen sie Solidarität mit dem EU-Ausland? Wann lehnen sie sie ab?

¹ Eine frühere Fassung dieses Artikels wurde Mitte Juli als Kurzdossier veröffentlicht, bevor die Staats- und Regierungschefs der EU am 21. Juli 2020 nach vier Tagen intensiver Verhandlungen eine Einigung über den langfristigen Haushalt und den Fonds für wirtschaftlichen Wiederaufbau des Blocks erzielten (Cicchi et al. 2020). Wir danken Stephan Shakespeare und Jonathan van Parys für ihr anregendes Feedback zu diesem Paper und die großzügige Unterstützung für die EU-YouGov-Umfrage zur EU-Solidarität, sowie Waltraud Schelkle für ihre Kommentare. – Übersetzung aus dem Englischen: Ana Elisa Eskuche.

Unsere Analyse basiert auf der dritten EUI-YouGov-Umfrage zu Solidarität in Europa. Die Erhebung wurde im April 2020, auf dem Höhepunkt der Corona-Pandemie in Europa, in 13 EU-Mitgliedstaaten sowie dem Vereinigten Königreich durchgeführt.² Wie in früheren Auflagen (2018, 2019) wurde untersucht, inwieweit die Zustimmung zu europäischer Solidarität mit der Problemstellung (Solidarität wofür?), dem Modus der Erbringung (Solidarität in welcher Form?) und den Mitgliedstaaten (Solidarität von wem mit wem?) variiert. Darüber hinaus enthielt die diesjährige Erhebung Fragen bezüglich der „Art von Gesellschaft“ bzw. „dem Europa“, in dem die Bürger*innen leben möchten. Der Datensatz ist frei zugänglich und kann im EUI-Datenarchiv heruntergeladen werden.³

2 Dimensionen europäischer Solidarität

Organisierte Solidarität dient den Mitgliedern einer Gemeinschaft als Versicherung gegen unwägbarere „Unglücksfälle“. Sie ermöglicht ihnen, höhere Risiken einzugehen, und befähigt somit die Gemeinschaft als Ganze, ehrgeizigere Ziele zu verfolgen und ihren Zusammenhalt auch unter widrigen Bedingungen zu behaupten. Diese Versicherungsfunktion kommt allen Beteiligten zugute, jedoch erst auf längere Sicht, und nur bevor die Opfer des jeweiligen Unglücksfalls bekannt sind. Ist der Schleier der Ungewissheit erst einmal gelüftet und die Identität der Opfer bekannt, verursacht Solidarität Kosten, Risiken und Verteilungsprobleme (Genschel/Hemerijck 2018):

- 1 Solidarität ist *kostspielig*. Sie setzt voraus, dass Gruppenmitglieder einen Teil ihrer eigenen physischen, finanziellen, personellen oder organisatorischen Mittel an andere Mitglieder abtreten, um deren Wohlergehen zu verbessern bzw. deren Leiden zu mildern. Solidarität bedeutet Teilen in einem realen, d. h. materiellen Sinn. Auf kurze Sicht kann dies eher als Nettoverlust empfunden werden denn als langfristig vorteilhafte Versicherungsprämie.
- 2 Solidarität ist *ungleich*. Sie erfordert Transfers, die zumindest kurzfristig auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen: Sie fließen ohne unmittelbaren Ausgleich von „guten“ zu „schlechten“ Risiken, von Gebern zu Nehmern, von Nettozahlern an Nettoempfänger. Dies kann kurzfristig Gefühle von Ungerechtigkeit und Unbilligkeit hervorrufen, selbst wenn die langfristige Nutzenbilanz ausgeglichen sein sollte.
- 3 Solidarität nährt die Furcht vor „*moralischem Risiko*“ (*moral hazard*). Solidarität entlastet die Akteure von der Notwendigkeit, sich selbst vor teuren Risiken zu schützen. Dies kann zu leichtsinnigen, opportunistischen oder gar betrügerischen Verhaltensweisen füh-

ren, die mit unnötigen – d. h. durch angemessene Eigenvorsorge vermeidbaren – Risiken verbunden sind und die Kosten der Solidarität in die Höhe treiben. Selbst wenn Opfer mit aller gebotenen Sorgfalt gehandelt haben, kann der bloße Verdacht der Unachtsamkeit Misstrauen und Solidaritätsverweigerung hervorrufen.

All diese Kosten und Probleme lassen sich lindern. Aber die dafür notwendigen Maßnahmen sind widersprüchlich. Um die Kosten der Solidarität zu senken, sollte das Risiko auf möglichst viele Schultern verteilt werden, der Risikopool sollte also relativ groß sein. Um zu vermeiden, dass immer die gleichen Akteure die Solidaritätszeche zahlen, sollte der Pool so heterogen sein, dass aller Wahrscheinlichkeit nach jeder irgendwann als Empfänger von Hilfeleistungen an die Reihe kommt. Das moralische Risiko (bzw. den Verdacht eines solchen) mindert man dagegen am besten durch einen kleinen, homogenen Risikopool. Generell sind Menschen eher bereit, anderen Menschen zu vertrauen, wenn sie diese als verwandt und wesensgleich empfinden. Die Hemmungen, die „eigenen Leute“ zu betrügen, sind einfach höher als gegenüber unbekannten Dritten. Die EU ist groß und heterogen. Das erhöht die Versicherungswirkung europäischer Solidarität, macht sie gleichzeitig aber auch zu einer angstbesetzten Quelle moralischen Risikos. Gibt es überhaupt so etwas wie europäische Solidarität?

Ja, europäische Solidarität existiert. Im Rahmen der EUI-YouGov-Erhebung baten wir die Befragten, anhand einer Skala von 0 bis 10 anzugeben, ob bzw. wie stark sie der Meinung sind, dass nationale Regierungen nationale Mittel nur für ihr eigenes Land und das Wohlergehen ihrer eigenen Bevölkerung oder auch für andere EU-Länder und andere Menschen verwenden sollten. *Abbildung 1* fasst die Antworten zusammen. Sie zeigt die Länderdurchschnitte im Vergleich (linke Seite) und bildet sie geografisch ab (rechte Seite). Man sieht zwei recht kohärente regionale Cluster: Die Bürger der weniger wohlhabenden, südöstlichen EU-Länder zeigen eine deutlich größere Bereitschaft, für andere aufzukommen, als Menschen in den Ländern Nordwest-Europas. In der nordwestlichen Gruppe liegt die Zustimmung unter dem europäischen Durchschnitt

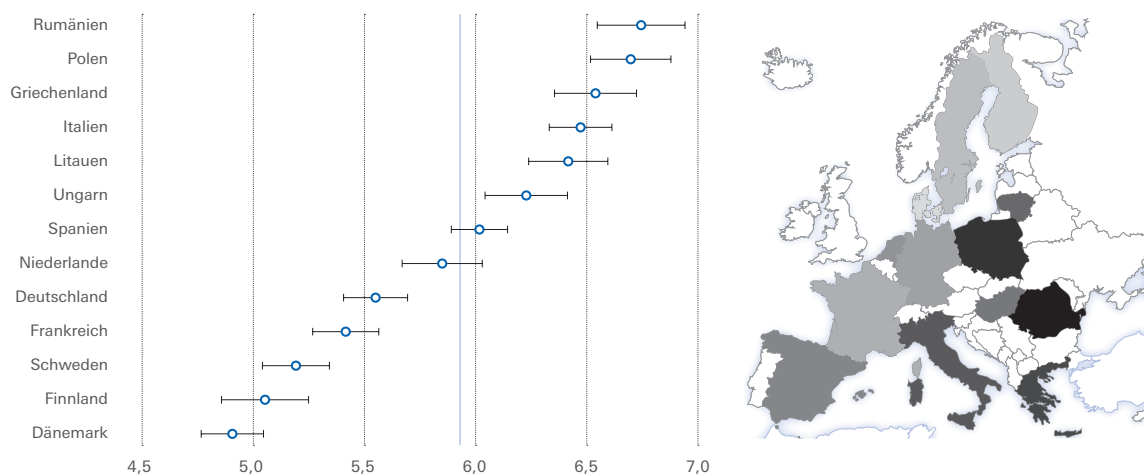
2 Die Gesamtstichprobe umfasste 21 779 erwachsene Befragte (2151 aus dem Vereinigten Königreich, 2014 aus Dänemark, 1005 aus Finnland, 2033 aus Frankreich, 2004 aus Schweden, 1007 aus Griechenland, 1032 aus Ungarn, 2021 aus Italien, 1013 aus Litauen, 1136 aus den Niederlanden, 1012 aus Polen, 1017 aus Rumänien, 2281 aus Spanien). Die Feldarbeit wurde vom 17. bis zum 29. April 2020 durchgeführt. Die Erhebung erfolgte online. Alle im Folgenden verwendeten Zahlen basieren auf Daten aus der YouGov-Umfrage des European University Institute (EUI).

3 <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/67584>

ABBILDUNG 1

Unterstützung für die Verwendung nationaler Mittel zugunsten anderer EU-Länder

Länderdurchschnitte auf einer Skala von 0 bis 10



Zur Erläuterung: Das Diagramm links gibt die Durchschnitte der Erhebungsländer mit 95%-Konfidenzintervallen wieder. Die Karte rechts stellt die Erhebungsländer dar, wobei dunklere Graustufen mehr Unterstützung für Solidarität anzeigen. Die Survey-Frage lautete: „Manche Leute sind der Meinung, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Mittel vor allem für das eigene Land und das Wohlergehen ihrer eigenen Bevölkerung ausgeben sollten. Andere meinen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Mittel zusammenlegen und sie für alle Länder und Menschen der Europäischen Union verwenden sollten. Wie sehen Sie das – wo würden Sie auf einer Skala von 0 bis 10 Ihren Standpunkt verorten, wenn 0 steht für: „Mittel nur für das eigene Land und die eigene Bevölkerung ausgeben“, und 10 bedeutet: „Mittel unterschiedslos für alle Länder und alle Menschen der Europäischen Union ausgeben“?“

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Darstellung, Karte Vektor erstellt von freepik – de.freepik.com

(dargestellt durch die vertikale gestrichelte Linie), in den sieben südöstlichen Ländern unserer Stichprobe darüber. Dieses Muster deckt sich mit typischen Frontverläufen im Europäischen Rat – zwischen Gläubigern im Norden und Schuldern im Süden, zwischen den „sparsamen Vier“ und den „Freunden der Kohäsion“. Man beachte jedoch, dass der europäische Durchschnitt insgesamt recht hoch liegt und die Streuung um den Mittelwert eher gering ist. Die öffentliche Zustimmung zur Solidarität reicht von mäßig (Mittelwert 5 in Dänemark) bis mäßig hoch (Mittelwert 7 in Rumänien). Das Gesamtbild ist deshalb insgesamt recht positiv.

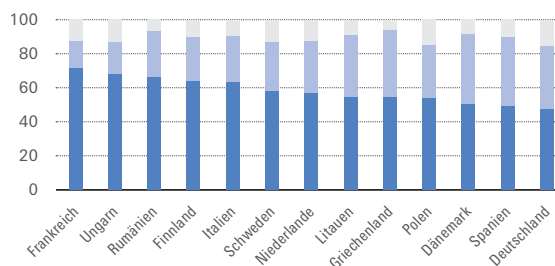
Solidarität zuerst für das eigene Land. Als nächstes fragten wir, ob die Befragten ihr Steuergeld eher für die Unterstützung eigener Landsleute oder auch für die Unterstützung anderer europäischer Bürger*innen ausgegeben würden. Das Bild ist eindeutig (Abbildung 2): In keinem Mitgliedstaat gibt es eine Mehrheit dafür, nationale Steuereinnahmen auch für Miteuropäer zu verwenden. Offenbar sind die Befragten eher bereit, mit anderen europäischen Ländern zu teilen, wenn die Frage sich nicht (wie hier) speziell auf ihre eigenen Steuern bezieht, sondern allgemein auf staatliche Mittel (wie in Abbildung 1). Wird nach Steuergeldern gefragt, bevorzugen die Befragten eindeutig die Solidarität mit den Staatsangehörigen des eigenen Landes. Andere Europäer kommen an zweiter Stelle.

ABBILDUNG 2

Verwendung von Steuergeldern zur Unterstützung anderer Länder

Angaben in Prozent

- Hilfe für die eigene Bevölkerung
- Hilfe für andere EU-Mitglieder
- weiß nicht



Die Survey-Frage lautete: „Welche Aussage kommt Ihrer Meinung am nächsten ...?“ Mögliche Antworten: „Ich würde es vorziehen, dass meine Steuern nur dafür verwendet werden, den Menschen in [Land] zu helfen“ / „Ich würde es vorziehen, dass ein Teil meiner Steuern dafür verwendet wird, Menschen in anderen Ländern der Europäischen Union zu helfen“ / „Weiß nicht“.

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Darstellung

ländern (verdeutlicht durch kleine Boxen und kurze Linien bzw. große Boxen und lange Linien). Es ist europäischer Konsens, dass Naturkatastrophen und Pandemien Solidarität verdienen. Die Wünschbarkeit von Solidarität bei Schulden- und Beschäftigungskrisen ist dagegen umstritten.

Die aus Abbildung 4 zu entnehmende gute Nachricht ist, dass für eine Reihe gravierender Probleme – einschließlich Covid-19-Pandemie, Klimawandel und (in geringerem Maße) technologischem Wandel – beträchtliche Solidaritätsreserven zur Verfügung zu stehen scheinen. Die schlechte dagegen lautet: Es gibt wenig Solidarität und hohes Streitpotenzial bei der Lösung zweier Probleme, die für die Erholung vom Covid-19-Schock von großer Bedeutung sind: Staatsschulden und Beschäftigung.

Wir halten fest: Es gibt europäische Solidarität. Aber sie ist nachrangig gegenüber rein nationaler Solidarität, nimmt mit geografischer Entfernung ab und variiert erheblich mit der Art der Krise, die es zu bewältigen gilt.

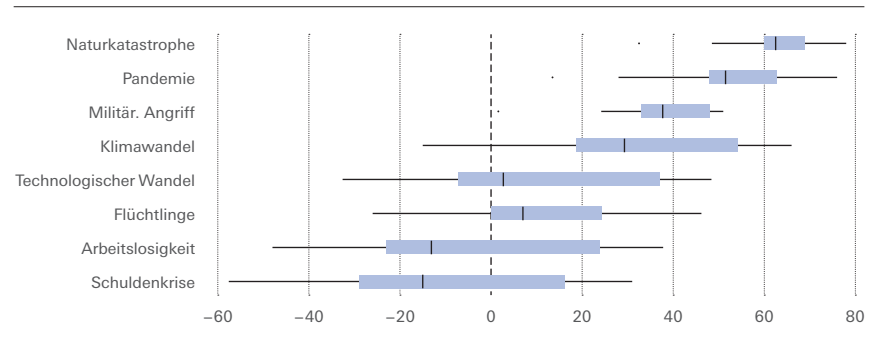
3 Solidarität und „moralisches Risiko“

Das Haupthindernis für wirksame europäische Solidarität wird oft in einer tiefen strukturellen Kluft zwischen den relativ wohlhabenden Mitgliedstaaten im Nordwesten der EU (Dänemark, Finnland, Schweden, Österreich, Deutschland, die Niederlande etc.) und den vergleichsweise armen Mitgliedstaaten im Süden und Osten (bei-

ABBILDUNG 4

Netto-Zustimmung zu europäischer Solidarität nach Krisenart

Angaben in Prozent



Zur Erläuterung: Die horizontale Achse zeigt die Differenz zwischen den Anteilen der Befragten, die jeweils bereit bzw. nicht bereit wären, bei den acht verschiedenen Krisenarten zu helfen. Auf der vertikalen Achse sind die acht Krisenarten abgetragen, vom höchsten bis zum geringsten Unterstützungsgrad. An der vertikalen Nulllinie (gestrichelt) halten sich die Anteile der Befragten, die zur Hilfe bereit bzw. nicht bereit sind, die Waage. Die Survey-Frage lautete: „Stellen Sie sich vor, ein anderes Land in [Europa/der Europäischen Union] ist von [einer Krise] getroffen. Sind Sie der Meinung, dass [Land] umfangreiche Hilfe leisten sollte oder nicht?“ Mögliche Antworten: „Ja, [Land] sollte umfangreiche Hilfe leisten“ / „Nein, [Land] sollte KEINE umfangreiche Hilfe leisten“ / „Weiß nicht“.

Quelle: Eigene Darstellung

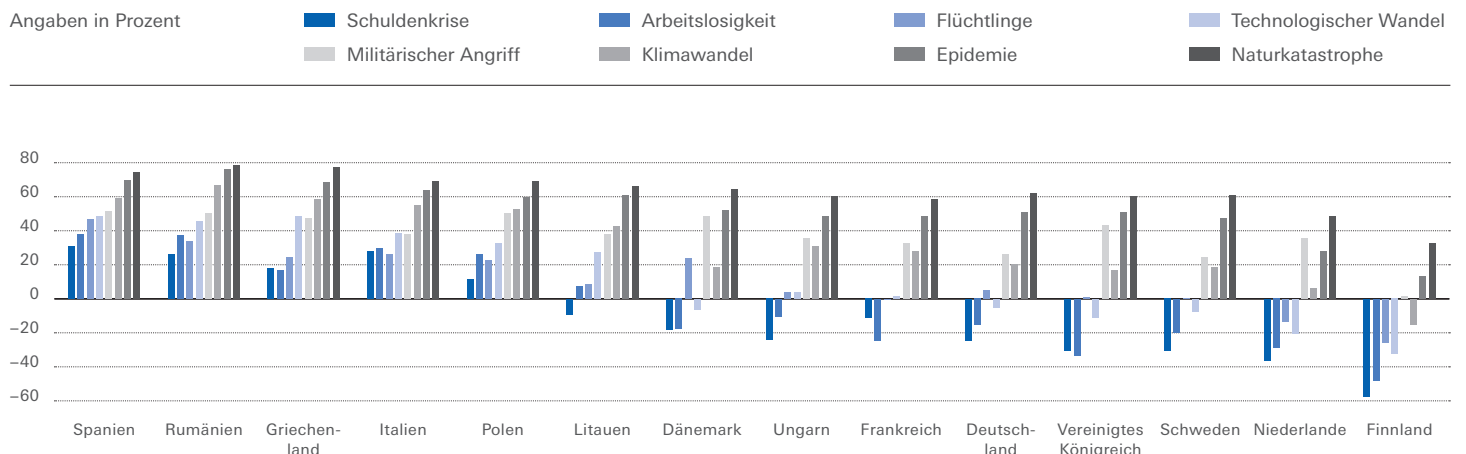
WSI Mitteilungen

spielsweise Italien, Spanien, Griechenland, Litauen, Polen, Rumänien oder Ungarn) gesehen. Die Konfliktlinien im Europäischen Rat während der Sondertagung zum Corona-Wiederaufbaufonds im Juli 2020 scheinen diese Sichtweise zu bestätigen. Die Regierungen der „sparsamen Vier“ wollten weniger weitgehende Solidaritätsverpflichtungen eingehen, als im deutsch-französischen Vorschlag

ABBILDUNG 5

Netto-Zustimmung zu Solidarität nach Ländern und Krisenarten

Angaben in Prozent



Zur Erläuterung: Dargestellt ist für die Erhebungsländer jeweils die Differenz zwischen dem Anteil der Befragten, die bereit bzw. nicht bereit wären, bei den acht verschiedenen Krisenarten zu helfen. An der horizontalen Nulllinie halten sich die Anteile der Befragten, die zur Hilfe bereit bzw. nicht bereit wären, die Waage. Zum Wortlaut der Survey-Frage siehe Abbildung 4.

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

vom Mai 2020 und dem darauf aufbauenden Kommissionsvorschlag vorgesehen waren; sie wollten einen geringeren Anteil nicht rückzahlungspflichtiger Zuschüsse am Wiederaufbaufonds, eine Bindung aller Finanzhilfen an politische Auflagen sowie den Erhalt der eigenen Haushaltsrabatte, und sie waren bereit, dafür ein Scheitern des Gipfels in Kauf zu nehmen. Sie begründeten ihren Widerstand mit der Notwendigkeit, ihre eigenen Kosten unter Kontrolle halten und sich vor einer Ausbeutung durch leistungsschwache oder -unwillige Empfängerländer im Süden oder Osten („kaputte Systeme“ in der Diktion von Sebastian Kurz, dem österreichischen Bundeskanzler) schützen zu müssen. Finanzielle Solidarität untergrabe den Willen der Empfängerländer zu Haushaltsdisziplin, Selbsthilfe und Reform und fördere Abhängigkeit und Trittbrettfahrerei.

Das Argument war nicht neu. Der sozialdemokratische ehemalige niederländische Finanzminister und Euro-Gruppen-Präsident Jeroen Dijsselbloem hatte es schon vor einigen Jahren auf die prägnante Formel gebracht: „Ich kann nicht mein ganzes Geld für Schnaps und Frauen ausgeben und anschließend Sie um Ihre Unterstützung bitten“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20.03.2017). Die europäische Solidarität berge ein erhebliches moralisches Risiko der Ausbeutung der Fähigen durch die Unfähigen, der Fleißigen durch die Faulen und der Verdienstvollen durch die Unwürdigen. Für Solidarität würden deshalb nur diejenigen eintreten, die davon unmittelbar selbst zu profitieren hoffen. Wer sich als voraussichtlicher Nettozahler sieht, habe dagegen allen Grund, sich der Solidarität zu verweigern. Unsere Umfrageergebnisse bieten durchaus Belege für diese skeptische Sicht. Das Gesamtbild ist aber komplizierter.

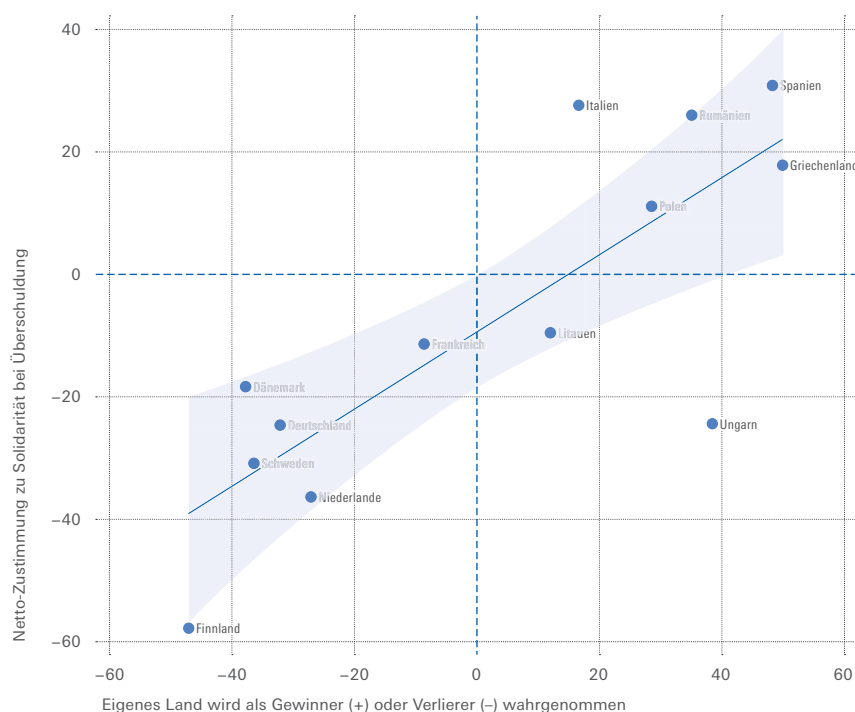
Abbildung 5 (siehe S. 431) zeigt die Netto-Unterstützung für Solidarität in den acht (in der vorigen Abbildung genannten) Krisenszenarien aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten. Das Diagramm bestätigt, dass der Nordwesten der EU (gemessen an der Anzahl von Krisenarten, die dort Netto-Zustimmung finden) in der Tat weniger solidarisch ist als der Südosten. Bei genauerem Hinsehen lassen sich jedoch eher drei als zwei Gruppen erkennen: eine absolut solidarische Gruppe, bestehend aus Griechenland, Italien, Polen, Rumänien und Spanien; einen Block entschiedener Gegner mit Finnland, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich; eine Zwischengruppe mit Dänemark, Frankreich, Deutschland, Ungarn und Litauen. Die zuletzt genannte Gruppe ist in ihrer geografischen Zusammensetzung diverser als die beiden ersten und umfasst auch die zwei größten Mitgliedstaaten (Deutschland und Frankreich).

Solidarität und Verteilung. Das Narrativ vom „moralischen Risiko“ legt nahe, dass die Bürger Europas eher bereit sind, EU-Solidarität zu unterstützen, wenn sie erwarten, dass ihr eigenes Land zu den Nettogewinnern zählen wird. In den Abbildungen 6 und 7 vergleichen wir die Wahrnehmung der Nettoposition des jeweiligen Erhebungslandes (Geber oder Nehmer eines hypothetischen EU-Nothilfefonds) mit der Netto-Zustimmung der Befragten zu europäischer Solidarität in zwei verschiedenen Krisenszenarien: Überschuldung und Pandemie. **Abbildung 6** deckt sich weitgehend mit der Vorstellung eines moralischen Risikos: Die Befragten befürworten grenzüberschreitende Schuldenhilfe, wenn sie glauben, dass ihr eigenes Land zu den potenziellen Gewinnern von EU-Solidarität zählt (oberer rechter Quadrant); sie lehnen Schuldensolidarität ab, wenn sie ihr Land als Netto-Verlierer wahrnehmen (unterer linker Quadrant). Nur zwei Länder passen nicht ins Muster: Litauen und Ungarn. Dort lehnen die Befragten die Schuldensolidarität mehrheitlich ab, obwohl sie ihre eigenen Länder als Netto-Solidaritätsgewinner betrachten.

ABBILDUNG 6

Netto-Zustimmung zu Solidarität mit überschuldeten Ländern in Abhängigkeit von der wahrgenommenen Gewinner/Verlierer-Position des eigenen Landes

Angaben in Prozent



Zur Erläuterung: Auf der horizontalen Achse ist die Differenz zwischen den Anteilen der Befragten abgetragen, die glauben, dass ihr Land zu den Gewinnern bzw. Verlierern eines potenziellen EU-Nothilfefonds gehören würde. Die vertikale Achse gibt die Differenz zwischen den Anteilen der Befragten wieder, die bereit bzw. nicht bereit wären, bei Schuldenkrisen zu helfen. Die blaue Fläche zeigt das 95%-Konfidenzintervall.

Die Frage zum empfundenen Netto-Gewinn/Verlust des eigenen Landes lautete: „Angenommen, es gäbe einen umfassenden EU-Nothilfefonds, auf den die EU-Länder im Falle einer Vielzahl verschiedener Krisenarten zurückgreifen könnten. Meinen Sie, dass im Endergebnis [Land] langfristig gesehen zu den ... zählen würde?“ Mögliche Antworten: „Gewinner: Die Hilfe, die [Land] aus dem Fonds erhielte, würde die von ihm eingebrachten Mittel übersteigen (d. h. die nationale Nettobilanz wäre positiv)“ / „Verlierer: Die Mittel, die [Land] in den Fonds einbringen würde, würden die von ihm erhaltene Hilfe übersteigen (die nationale Nettobilanz wäre negativ)“ / „Weiß nicht“. Zur Frage-Formulierung bezüglich der Solidarität bei Schulden siehe Abbildung 4.

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

Abbildung 7 dagegen widerspricht den Erwartungen eines moralischen Risikos in wichtigen Punkten. Zwar nimmt auch hier die Solidarität mit einem von einer Pandemie betroffenen Mitgliedstaat proportional zum wahrgenommenen Nettogewinn des eigenen Landes zu. Die Kurve verläuft jedoch weniger steil, und die generelle Zustimmung ist deutlich höher. Im Gegensatz zu Abbildung 6 ist sie in allen Mitgliedstaaten positiv, unabhängig davon, ob das Land als Gewinner oder als Verlierer wahrgenommen wird.

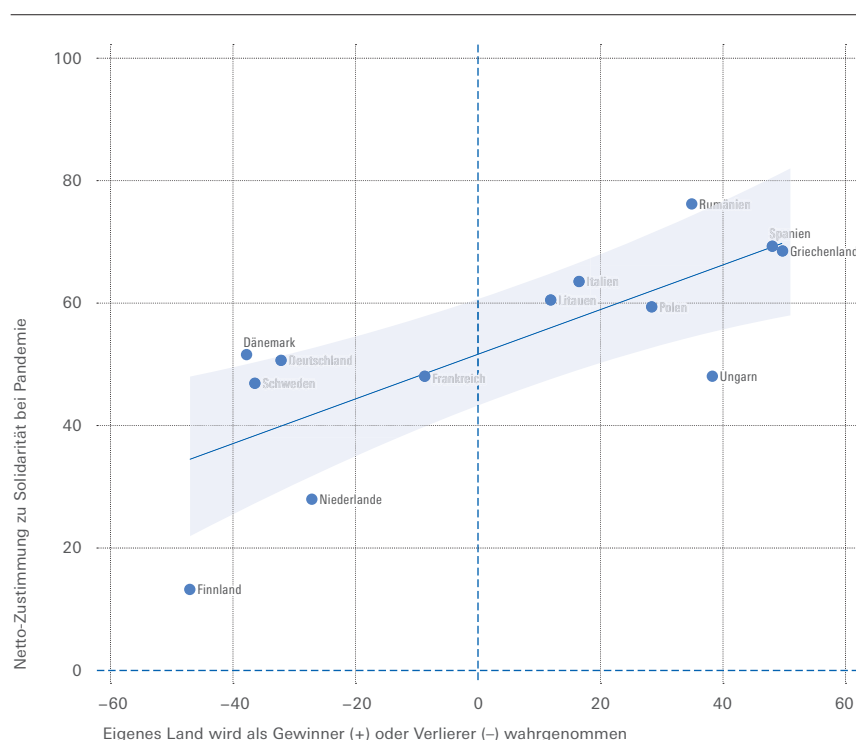
Die Unterschiede zwischen den Abbildungen 6 und 7 unterstreichen, wie stark das Ausmaß europäischer Solidarität vom Krisenanlass abhängt: Sind die tatsächlichen oder vermuteten Ursachen einer Krise endogener Art, wie bei Schuldenkrisen häufig der Fall, befürworten nur die subjektiven Gewinner solidarische Hilfeleistungen; die selbstempfundenen Verlierer lehnen sie ab. Werden jedoch exogene Ursachen vermutet, wie gegenwärtig bei der Covid-19-Pandemie, sprechen sich fast alle Befragten ungeachtet erwarteter Nettogewinne oder -verluste für Solidarität aus. EU-Solidarität ist also themenspezifisch. Trotzdem sehen wir in beiden Abbildungen eine positive Korrelation zwischen der Unterstützung für Solidarität und dem subjektiv wahrgenommenen Nettogewinn für das eigene Land, genau wie die Hypothese eines moralischen Risikos erwarten lässt. Wer am stärksten von der Solidarität profitiert, unterstützt sie auch am stärksten. Die Korrelation lässt freilich auch eine weniger egoistische Lesart zu: Solidarität auf Gegenseitigkeit – je größer der Gewinn, den man für das eigene Land erwartet, umso höher die Bereitwilligkeit, zurückzugeben. Darauf kommen wir später noch einmal zurück.

Bereitschaft zum EU-Austritt. Die politischen Auswirkungen des moralischen Risikos hängen in hohem Maße davon ab, ob die selbstempfundenen Nettozahler lieber dem britischen Beispiel folgen und aus der EU austreten würden als mehr zur gemeinschaftlichen Solidarität beizusteuern. Unseren Daten zufolge ist dies unwahrscheinlich, denn die Befragten in den „sparsamen“ Ländern legen eine erhebliche Verbundenheit mit der EU an den Tag. Unsere Frage lautete, wie die Umfrageteilnehmer bei einem hypothetischen In-Out-Referendum über die EU-Mitgliedschaft abstimmen würden. Wie *Abbildung 8* zeigt, gewinnt „Verbleib“ in allen EU-Erhebungsländern mit weitem Abstand. Einzige Ausnahme ist Italien, wo „Austritt“ knapp vor „Verbleib“ liegt. Die Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft in den „sparsamen“ Ländern ist möglicherweise der Einsicht geschuldet, dass kleine offene Volkswirtschaften besonders von der Integration des europäischen Marktes profitieren. Die Ablehnung in Italien zeugt dagegen nicht zuletzt vom Ärger darüber, von „la brutta Europa“ auf dem Höhepunkt der Krise im März und April scheinbar allein gelassen worden zu sein. Wenn man die Abstimmungsabsichten nach Parteizugehörigkeit aufschlüsselt, zeigt sich, dass der Partito Democratico die einzige verbliebene große italienische Partei ist, deren

ABBILDUNG 7

Netto-Zustimmung zu Solidarität bei einer Pandemie in Abhängigkeit von der wahrgenommenen Gewinner/Verlierer-Position des eigenen Landes

Angaben in Prozent



Zur Erläuterung: Die horizontale Achse zeigt die Differenz zwischen den Anteilen der Befragten, die glauben, dass ihr Land zu den Gewinnern bzw. Verlierern eines potenziellen EU-Nothilfefonds zählen würde, die vertikale Achse die Differenz zwischen den Anteilen der Befragten, die zur Hilfe bereit bzw. nicht bereit wären. Die blaue Fläche zeigt das 95%-Konfidenzintervall. Zu den Frage-Formulierungen siehe *Abbildung 6*.

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

Anhänger die EU-Mitgliedschaft des Landes mit großer Mehrheit unterstützen. Die Anhänger aller anderen Parteien befürworten den Austritt, zum Teil mit großem Abstand (Bremer/Genschel 2020). Mehr europäische Solidarität ist erforderlich, um diesen großen Mitgliedstaat in der EU zu halten. Wirtschaftlich wäre das auch für die frugalen Exportländer von Vorteil. Dies hilft zu verstehen, warum sie dem im Juli beschlossenen Wiederaufbaufonds trotz aller Kritik am Ende zugestimmt haben.

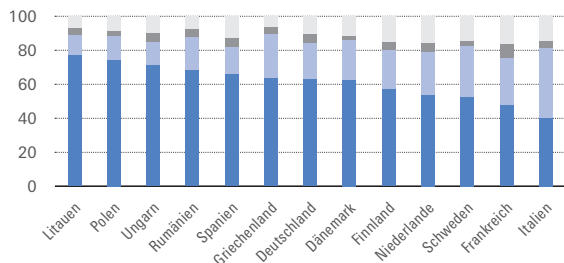
Zusammenfassend halten wir fest, dass Sorgen um Verteilungsgerechtigkeit und Anreizkompatibilität die Unterstützung für EU-Solidarität reduzieren, ganz wie das Argument vom moralischen Risiko nahelegt. Die Stärke des Effekts hängt jedoch von der Art der Krise ab und wird durch eine allgemein geringe Bereitschaft zum EU-Austritt gedämpft.

ABBILDUNG 8

Haltungen zu einem hypothetischen EU-Referendum: Verbleib oder Austritt?

Angaben in Prozent

■ Verbleib ■ Austritt ■ Enthaltung ■ weiß nicht



Zur Erläuterung: Dargestellt sind jeweils die Anteile der Befragten, die in jedem Erhebungsland auf die Frage zu einem hypothetischen Referendum über die EU-Mitgliedschaft für Verbleib, Austritt bzw. Enthaltung votiert oder mit „weiß nicht“ geantwortet haben. Die Survey-Frage lautete: „Gäbe es ein Referendum über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union – wie würden Sie stimmen?“ Mögliche Antworten: „Ich würde dafür stimmen, Mitglied der Europäischen Union zu bleiben“ / „Ich würde dafür stimmen, aus der Europäischen Union auszutreten“ / „Ich würde nicht abstimmen“ / „Weiß nicht“.

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Darstellung

4 Lichtblicke

Was motiviert die EU-Bürgerinnen und -Bürger, eigene Ressourcen mit Einwohnern anderer Mitgliedstaaten zu teilen? Unsere Umfrage bot den Befragten drei Antworten zur Auswahl: Wir helfen anderen Europäern, weil es „das Richtige ist“ (moralische Verpflichtung), weil wir selbst irgendwann Hilfe benötigen könnten (Gegenseitigkeit), oder weil uns eine gemeinsame Identität mit ihnen verbindet (Identität). *Abbildung 9* fasst die Antworten zusammen. Sie zeigt eine generelle Präferenz für Solidarität auf Gegenseitigkeit: Im europäischen Durchschnitt sind 40 % der Befragten durch Gegenseitigkeit motiviert; 24 % meinen, dass Solidarität moralisch geboten sei; nur 13 % glauben, dass EU-Solidarität eine Frage gemeinsamer Identität sei. Dies ist insofern eine gute Nachricht, als in einer großen, heterogenen Gemeinschaft wie der EU die Versicherung auf Gegenseitigkeit eine solidere Grundlage für Solidarität bietet als das Vertrauen auf Gefühle moralischer Verpflichtung oder gemeinsamer Identität.

Der Widerstand gegen Solidarität („Wir sollten nicht versuchen, anderen Europäern zu helfen“) ist generell schwach. Er schwankt zwischen 5 % in Griechenland und 15 % in Frankreich, Schweden und den Niederlanden. Nur das Vereinigte Königreich weicht stark vom europäischen Muster ab: Die Briten neigen stärker zu Moral als zu Gegenseitigkeit als Triebfeder europäischer Solidarität; die

motivierende Kraft gemeinsamer Identität ist im europäischen Vergleich besonders schwach.

Präferenz für dauerhafte europäische Lösungen. Unsere Erhebung fragte auch danach, wie Solidarität im konkreten Fall ausgeübt werden sollte: bilateral zwischen nationalen Regierungen oder zentral durch gemeinsame EU-Institutionen. *Abbildung 10* stellt die Antworten krisen- und länderübergreifend dar. Sie zeigt eine starke Präferenz für zentrale EU-Lösungen. Hinsichtlich der verschiedenen Krisenarten gibt es kaum Unterschiede, wohl aber im Ländervergleich. Die Varianz entzieht sich jedoch einer einfachen Nordwest- vs. Südost-Interpretation: Im sparsamen Dänemark fällt – wie vielleicht zu erwarten – die Unterstützung für eine gemeinsame EU-Koordinierung gering aus, das gleiche gilt aber auch für das katholische Italien. Sehr hoch ist die Zustimmung zu Gemeinschaftslösungen hingegen sowohl in Deutschland als auch in Spanien.

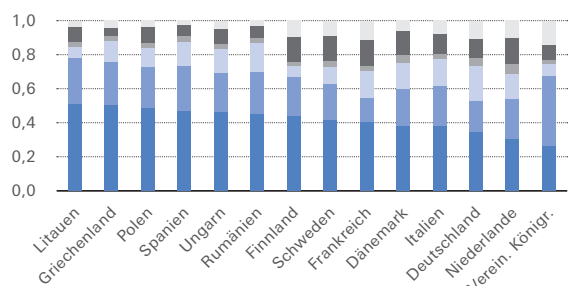
Die Umfrage zeigt zudem, dass die europäische Öffentlichkeit einen dauerhaften, gegenseitigen Hilfsmechanismus gegenüber fallweisen Ad-hoc-Lösungen bevorzugt (*Abbildung 11*). Auch hier sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Krisentypen weniger ausgeprägt als im Ländervergleich. Zwar ist im Südosten der EU die Zustimmung zu permanenten Nothilfesystemen allgemein höher als im Nordwesten, doch bevorzugt in allen Ländern mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Schwedens eine Mehrheit der Befragten permanente Lösungen gegenüber Einzelfallhilfen.

ABBILDUNG 9

Motive, anderen Europäern zu helfen

Angaben in Prozent

■ Gegenseitigkeit ■ Moral ■ Identität
■ Sonstiges ■ Sollten nicht helfen ■ weiß nicht



Zur Erläuterung: Dargestellt sind jeweils die Anteile der Befragten, die in jedem Erhebungsland Gegenseitigkeit, moralische Verpflichtung oder gemeinsame Identität als wichtigstes Motiv nennen, anderen Europäern zu helfen (einschließlich „Sonstiges“, „Sollten nicht helfen“ und „weiß nicht“). Die Survey-Frage lautete: „Was ist der wichtigste Grund, um anderen Europäern zu helfen?“ Mögliche Antworten: „Weil es das Richtige ist“ / „Weil wir vielleicht eines Tages selbst Hilfe brauchen“ / „Weil uns eine gemeinsame Identität verbindet“ / „Sonstiges“ / „Weiß nicht“ / „Wir sollten nicht versuchen, anderen Europäern zu helfen“.

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Darstellung

Kurz gesagt: Sobald der Rubikon zu europäischer Solidarität überschritten ist, vertraut die Öffentlichkeit mehr auf gemeinschaftliche Organisation, Umsetzung und Koordinierung durch die EU als auf fallweise, dezentrale Lösungen auf Länderebene.

Präferenz für ein Europa, das schützt. Wir wollten auch wissen, in was für einem Europa die Befragten lieber leben würden: in einem Markt-Europa, das wirtschaftliche Integration, Wettbewerb und Haushaltsdisziplin betont, einem global ausgerichteten Europa, das eine Vorreiterrolle bei Klima, Menschenrechten und Wahrung des Weltfriedens anstrebt, oder in einem Europa, das europäische Lebensweisen und Institutionen vor innerer und äußerer Bedrohungen schützt. Wie *Abbildung 12* zeigt, zieht eine knappe Mehrheit der Befragten das beschützende Europa (37 %) dem globalen Europa (33 %) vor. Das Markt-Europa landet abgeschlagen auf Platz drei (15 %).

Der Wunsch nach einem beschützenden Europa ist besonders ausgeprägt in den südöstlichen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Italiens). Die Befragten der nordwestlichen Länder hingegen zeigen sich hin- und hergerissen zwischen einem beschützenden und einem global ausgerichteten Europa (mit Ausnahme von Finnland und den Niederlanden). Großbritannien ist das einzige Land, in dem die Vorstellung eines globalen Europa weit vor einem beschützenden Europa abschneidet. Ein marktbetontes Europa entspricht nicht dem allgemeinen Wunsch der europäischen Bevölkerung. Interessanterweise ist die Unterstützung für diese Vision am größten in den südöstlichen Ländern einschließlich Italiens, Polens und Rumäniens.

5 Lehren für die Politik

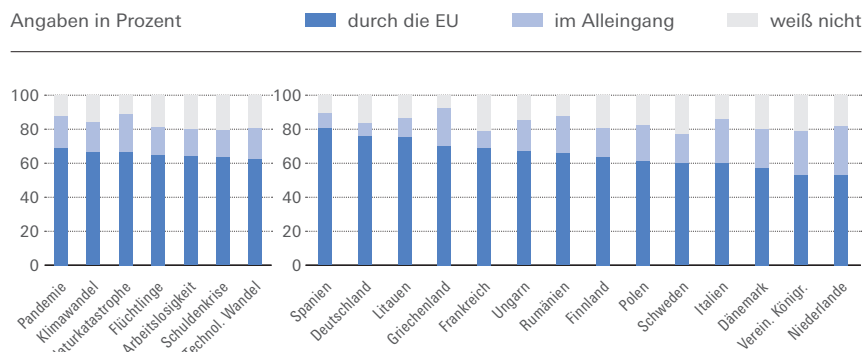
Über die Zukunft Europas entscheiden Regierungen und EU-Institutionen. Aber dabei gilt: Sie „must look over their shoulders“ (Hooghe/Marks 2009, S. 5), um sich einer ausreichenden Unterstützung in der nationalen Öffentlichkeit zu vergewissern. Die Staats- und Regierungschefs sind öffentlichem Druck ausgesetzt, der – wie im Falle der Marathonsitzung des Europäischen Rates im Juli 2020 – die europäische Entscheidungsfindung maßgeblich prägt. Das EUI und YouGov haben deshalb einen repräsentativen Ausschnitt der europäischen Öffentlichkeit zu ihren Einstellungen bezüglich europäischer Solidarität befragt. Die Ergebnisse liefern fünf wichtige Erkenntnisse für die Politik

(1) *Europäische Solidarität ist ein knappes Gut:* Die Befragten unterstützen zwar mehrheitlich die Idee europäischer Solidarität. Die konkreten Möglichkeiten werden aber durch einen Verteilungskonflikt zwischen selbstempfundenen Nettozahlern und Nettoempfängern be-

ABBILDUNG 10

Wie sollte Solidarität ausgeübt werden – im Alleingang oder gemeinsam?

Angaben in Prozent



Zur Erläuterung: Die Abbildung stellt die Anteile der Netto-Befürworter einseitiger bzw. gemeinsamer Hilfe für andere europäische Länder dar, aufgeschlüsselt nach Krisenarten (links) und Erhebungsland (rechts). Die Survey-Frage lautete: „Bitte stellen Sie sich vor, dass [Land] beschlossen hat, einem anderen Land (Europas/der Europäischen Union), das von einer [Krise] heimgesucht wird, umfangreiche Hilfe zu leisten. Wie sollte dies geschehen? Soll [Land] im Alleingang handeln, oder sich an einer von der Europäischen Union geführten gemeinsamen Aktion beteiligen?“ Mögliche Antworten: „[Land] sollte im Alleingang Hilfe leisten“ / „[Land] sollte Hilfe leisten, indem es zu einer gemeinsamen Initiative unter EU-Führung beiträgt“ / „Weiß nicht“.

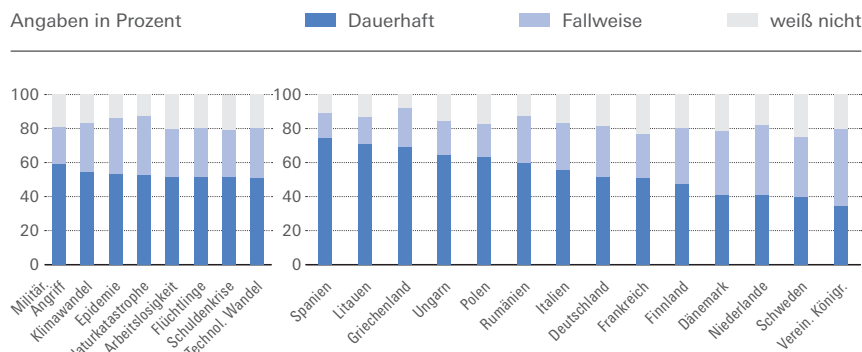
Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 11

Wie sollte Solidarität ausgeübt werden – dauerhaft oder fallweise?

Angaben in Prozent



Zur Erläuterung: Die Abbildung stellt die Anteile der Befragten dar, die Hilfe für andere europäische Länder auf Dauer oder von Fall zu Fall befürworten, aufgeschlüsselt nach Krisenarten (links) und Erhebungsland (rechts). Die Survey-Frage lautete: „Und welche Form der Hilfe würden Sie in dieser Situation für die beste halten?“ Mögliche Antworten: „Andere Länder einschließlich [Land] sollten bei [Krise] von Fall zu Fall Hilfe leisten“ / „Andere Länder einschließlich [Land] sollten durch ein dafür eingerichtetes, permanentes System Hilfe leisten, das bei Bedarf für alle [europäischen/EU-] Länder da ist (z. B. ein ständiger Katastrophenfonds)“ / „Weiß nicht“.

Quelle: Eigene Darstellung

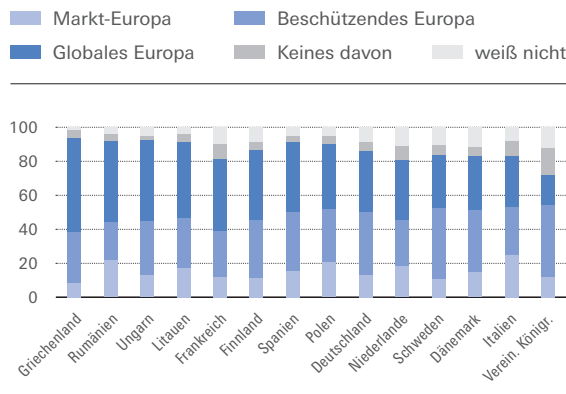
WSI Mitteilungen

schränkt. Die Konfliktlinien sind freilich nicht immer ganz eindeutig. Im Prinzip stimmt zwar, dass die Befragten in den nordwestlichen Ländern europäischen Solidaritätsbeweisen generell skeptischer gegenüberstehen als die Befragten im Südosten. Beide Gruppen sind jedoch sehr heterogen, und verschiedene Länder schwanken zwischen ihnen. Dies gilt insbesondere für die beiden größten EU-Länder, Deutschland und Frankreich.

ABBILDUNG 12

In was für einem Europa würden Sie am liebsten leben?

Angaben in Prozent



Zur Erläuterung: Die Abbildung stellt für die einzelnen Erhebungsländer dar, in welcher Art von Europa die Befragten vorzugsweise leben möchten. Die Survey-Frage lautete: „Bitte sagen Sie uns, in was für einem Europa Sie am liebsten leben würden“.
Mögliche Antworten: „Ein Markt-Europa, das wirtschaftliche Integration, Marktwettbewerb und Haushaltsdisziplin betont“ / „Ein globales Europa, das bei Klimaschutz, Menschenrechten und Weltfrieden eine Vorreiterrolle übernimmt“ / „Ein beschützendes Europa, das die europäische Lebensweise und die sozialen Sicherungssysteme gegen innere und äußere Bedrohungen verteidigt“ / „Keine der genannten Möglichkeiten“ / „Weiß nicht“.

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

fizientere und gerechtere Verteilung von Solidaritätsmitteln zutrauen – etwa im Zuge einer gemeinsamen Covid-19-Wiederaufbaustrategie. Es könnte freilich auch bedeuten, dass die Befragten hoffen, die Kosten und Risiken von Solidarität für das eigene Land durch Vergemeinschaftung zu reduzieren: Zumindest zahlt man am Ende nicht allein.

(4) *Der Widerstand gegen europäische Solidarität ist am größten in kleinen, wenig austrittswilligen Mitgliedstaaten.* Die Befragten in Schweden und den Niederlanden, aber auch in Dänemark und Finnland sind skeptisch, was die Wünschbarkeit europäischer Solidarität betrifft, zeigen gleichzeitig aber wenig Neigung, einen EU-Austritt ihres Landes zu unterstützen. Die Zugehörigkeit zum EU-Binnenmarkt ist für diese kleinen offenen Volkswirtschaften besonders wichtig. Dies setzt ihrem Widerstand gegen EU-Solidarität Grenzen. Zwar gelang es den „sparsamen“ Regierungen beim EU-Gipfel im Juli, den für nicht rückzahlungspflichtige Zuschüsse vorgesehenen Teil des EU-Wiederaufbaufonds um 110 Mrd. Euro zu kürzen. Damit billigten sie am Ende aber immer noch 390 Mrd. Euro mehr an Zuschüssen, als sie ursprünglich zuzugestehen bereit waren. Eine umfassende Erholung des EU-Südens liegt eben auch in ihrem wirtschaftlichen Eigeninteresse. Es könnte sich lohnen, die kleinen Nordländer auch bei anderen Solidaritätsfragen, wie etwa der gemeinsamen Bekämpfung der Steuervermeidung durch Unternehmen, deutlich an ihre Abhängigkeit von der EU zu erinnern.

(2) *Europäische Solidarität ist nachrangig, themengebunden und reziprok:* Die Solidaritätsbereitschaft der Befragten gilt in erster Linie den Menschen im eigenen Land und erst an zweiter Stelle den Bürgern anderer EU-Länder. Sie schrumpft mit zunehmender geografischer Entfernung. Und sie wird von den meisten Befragten als kontingente Hilfeleistung auf Gegenseitigkeit gesehen, nicht als allgemeine moralische Pflicht oder identitätsbedingte Schuldigkeit. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass Krisen exogener (oder vermutlich exogener) Art, wie etwa die Covid-19-Pandemie oder der Klimawandel, die Solidaritätsbereitschaft erhöhen, während Problemstellungen endogener (oder vermutlich endogener) Art diese Bereitschaft senken. Bei Schuldenkrisen ist die Unterstützung für Hilfsmaßnahmen deutlich niedriger als bei anderen Krisen, und zwar nicht nur in Deutschland und den Niederlanden, sondern auch in Griechenland und Italien. Passend zu dem hohen Stellenwert, den die Befragten der gegenseitigen Hilfe bei exogenen Schocks beimessen, wünschen sie sich vor allem ein beschützenderes und globales Europa.

(3) *Europäische Solidarität sollte von EU-Institutionen auf permanenter Basis organisiert werden:* Die Befragten haben eine starke Präferenz für dauerhafte EU-Instrumente der Risiko- und Lastenteilung. Von spontaner, bilateral organisierter Fall-zu-Fall-Hilfe halten sie wenig. Dies könnte bedeuten, dass sie EU-Institutionen eine zielgenauere, ef-

(5) *Europäische Solidarität bedarf öffentlicher Erklärung:* Die im Juli beschlossene Wiederaufbaustrategie kombiniert verschiedene Instrumente (Zuschüsse und Darlehen), verschiedene Themenkreise (Wirtschaft und Gesundheit) und unterschiedliche Zeitschienen (für Darlehen, Zuschüsse, Reformen, Einführung und Auslaufen von Rabatten, Rückzahlungen) und versucht damit, unterschiedlichen nationalen Bedürfnissen und Forderungen gerecht zu werden. Die Logik der Vereinbarung dürfte nicht allen EU-Bürgern unmittelbar einleuchten. Im Norden wird es ausreichend Gründe geben, um sich ausgebeutet, im Süden und Osten, um sich allein gelassen zu fühlen. Um die öffentliche Zustimmung zu bewahren und eventuell sogar zu steigern, käme es darauf an, im EU-Norden den Versicherungscharakter und die Reziprozität der Maßnahmen herauszustellen und zu erklären, warum Solidarität auch im nationalen Interesse von Ländern liegen kann, die kurzfristig gesehen die Kosten tragen. Ebenso wichtig ist im Süden zu vermitteln, dass im Gegenzug zu verlässlicher finanzieller Unterstützung Reformauflagen und äußere Disziplin gerechtfertigt sein können. Die Angst vor einem moralischen Risiko ist real, wenn auch nicht immer begründet. Wie die EU-YouGov-Umfrage zeigt, wächst das Misstrauen mit zunehmender geografischer Entfernung (Stichwort „Alkohol und Frauen“). Das ist nicht schön, aber eine Tatsache des politischen Lebens, mit der man umgehen muss. ■

LITERATUR

- Bremer, B. / Genschel, Ph.** (2020): Corona Solidarity (07.05.2020), <https://euidas.eui.eu/2020/05/07/corona-solidarity>
- Cicchì, L. / Genschel, Ph. / Hemerijck, A. / Nasr, M.** (2020): EU-Solidarity in Times of Covid-19. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: Policy Brief 2020/34, Florenz, <https://doi.org/10.2870/074932>
- Genschel, Ph. / Hemerijck, A.** (2018): Solidarity in Europe. European University Institute, School of Transnational Governance: Policy Brief 2018/01, Florenz, <https://doi.org/10.2870/106143>
- Hooghe, L. / Marks, G.** (2009): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“, in: British Journal of Political Science 39 (1), S. 1–23

AUTOREN

LORENZO CICCCHI, Ph. D., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Robert-Schuman-Zentrum für Höhere Studien des Europäischen Hochschulinstituts (EUI), Florenz, und Koordinator des European Governance and Politics Programme.

@ lorenzo.cicchì@eui.eu

PHILIPP GENSCHEL, Dr., Joint Professor of European Public Policy am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften und am Robert-Schuman-Zentrum für Höhere Studien des EUI.

@ philipp.genschel@eui.eu

ANTON HEMERIJCK, Dr., Professor für Politikwissenschaft und Soziologie am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften des EUI.

@ anton.hemerijck@eui.eu

MOHAMED NASR, Doktorand am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften des EUI und Assistent an der Fakultät für Wirtschafts- und Politikwissenschaften der Universität Kairo.

@ mohamed.nasr@eui.eu