

# Solidarität mit in Not geratenen Ländern der Europäischen Union: Ergebnisse einer Befragung des Sozio-oekonomischen Panels 2015

Von Holger Lengfeld und Martin Kroh

Als Reaktion auf die europäische Staatsschulden- und Währungs-krise hat die EU zumindest für die Eurozone den Weg in Richtung einer fiskalischen Solidargemeinschaft eingeschlagen. Befragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass knapp die Hälfte aller Erwachsenen in Deutschland Hilfeleistungen für in Finanzierungsschwierigkeiten geratene Länder der EU generell unterstützt. Knapp jede dritte befragte Person befürwortet darüber hinaus einen individuellen hypothetischen „Solidaritätsbeitrag“ für Krisenländer. Im Gegenzug erwartet die Mehrheit der Menschen in Deutschland, dass Krisenländer Ausgaben im öffentlichen Sektor senken und Privatisierungen vorantreiben. Lediglich eine Minderheit fordert die Kürzung von Sozialausgaben im Krisenland.

Das Votum der Briten, aus der Europäischen Union (EU) auszutreten, stürzt die EU in eine erneute Krise. Auch wenn das „Brexit“-Votum nach Auffassung zahlreicher Beobachter maßgeblich auf die Kritik an der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU und der Zuwanderung insbesondere aus Mittelosteuropa zurückgeht, liegen die Ursachen tiefer, nämlich in der Skepsis vieler Briten an der Idee der stetigen Vertiefung der europäischen Integration.<sup>1</sup>

Spätestens seit der jüngsten europäischen Staatsschulden- und Währungs-krise hat die EU den Charakter einer Marktgemeinschaft, als die sie ursprünglich gegründet wurde, auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung überschritten und zumindest für die Länder der Eurozone den Weg in Richtung einer fiskalischen Solidargemeinschaft eingeschlagen.<sup>2</sup> Um die Gemeinschaftswährung zu stützen, haben EU und Internationaler Währungsfonds (IWF) Bürgschaften und Kredite an in ernste Finanzierungsschwierigkeiten geratene Länder der Eurozone wie Griechenland, Portugal, Irland und Zypern vergeben. Zugleich hat die Europäische Zentralbank (EZB) Stützungskäufe von Staatsanleihen der Krisenländer unternommen, und mit dem „European Stability Mechanism (ESM)“ wurde ein dauerhafter, hoch kapitalisierter Rettungsschirm für zukünftige Krisenfälle eingerichtet. Im Ergebnis haben sich die Eurozoneländer damit zur wechselseitigen, wenn auch begrenzten, Solidarität im Falle nicht ausgeglichener nationaler Haushalte verpflichtet. Diese Rettungsschirmpolitik folgte zwar weni-

<sup>1</sup> Siehe etwa die Ergebnisse einer Umfrage, die das PEW Research Center im April 2016 in Großbritannien und anderen EU-Ländern durchgeführt hat, vgl. Pew Research Center (2016): Euroskepticism Beyond Brexit. Juni 2016, [www.pewglobal.org/files/2016/06/Pew-Research-Center-Brexit-Report-FINAL-June-7-2016.pdf](http://www.pewglobal.org/files/2016/06/Pew-Research-Center-Brexit-Report-FINAL-June-7-2016.pdf), abgerufen 13. 8. 2016.

<sup>2</sup> Vgl. Heidenreich, M. (2014): Eurokrisen und Vergesellschaftung. In: Heidenreich, M. (Hrsg.): Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven. Wiesbaden, 5 ff.; Gerhards, J., Lengfeld, H. (2015): European Citizenship and Social Integration in the European Union. London, 168 ff.

## Kasten 1

**Fiskalische Solidarität in Europa: Begriff und Datenbasis**

Solidarität ist eine Form sozial unterstützenden Verhaltens.<sup>1</sup> Es basiert auf der Unterstellung der Gleichheit von Solidaritätsgeber und -nehmer sowie ihrer wechselseitigen Verbundenheit.<sup>2</sup> Da die Formen, Motive, Mittel und sozialen Kontexte von Solidarität in der Gesellschaft variieren, gibt es keine einheitliche sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Definition. In der vorliegenden Studie werden Solidaritätseinstellungen der in Deutschland lebenden Bevölkerung gegenüber europäischen Krisenländern untersucht. Das Medium der Solidarität sind Kredite und Bürgschaften, die von der EU und ihren Mitgliedsstaaten vergeben werden. Unter fiskalischer Solidarität verstehen wir die Befürwortung dieser Unterstützungen, die EU-Ländern, die sich in einer akuten finanziellen Notlage befinden, zugutekommen sollen.

In den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften existieren unterschiedliche Methoden, Solidarität empirisch zu operationalisieren und zu messen. Solidarisches Verhalten im sozialen Nahbereich wird oftmals direkt gemessen, etwa durch Beobachtung im Feld oder in Labor-Experimenten.<sup>3</sup> Bei Formen von umvertei-

lender Solidarität zwischen großen Personengruppen ist dies nur in Sonderfällen möglich, wie bei Spenden oder Schenkungen. In Normalfall wird Solidarität in Umfragen indirekt über die Zustimmung der Bevölkerung zu umverteilenden Großinstitutionen wie dem Wohlfahrtsstaat erhoben.

Die Datenbasis für den vorliegenden Bericht ist die vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit TNS Infratest Sozialforschung im Herbst/Winter 2015/16 durchgeführte „SOEP-Innovationsstichprobe“ (SOEP-IS).<sup>4</sup> Es wurden 2 348 in Privathaushalten in Deutschland lebende Personen ab 17 Jahren in persönlichen Interviews befragt. SOEP-IS ist eine Wiederholungsbefragung auf Haushalts- und Personenebene, die seit 2012 durchgeführt wird und deren Inhalte teilweise von externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern vorgeschlagen und im Rahmen eines kompetitiven Verfahrens ausgewählt werden. Die hier analysierten Fragen wurden vom Erstautor und seinem Team entwickelt und in einer zwei-Länderbefragung erstmals 2012 erprobt.<sup>5</sup> Die Analysen basieren auf einer um fehlende Werte reduzierten Stichprobe von 2 123 Personen und wurden gewichtet durchgeführt.

- 1 Lindenberg, S., Fetschenhauer, D., Flache, A., Buunk, B. (2006): Solidarity and Prosocial Behavior: A Framing Approach. In: Fetschenhauer, D. et al. (Hrsg.): Solidarity and Prosocial Behavior. New York, 3-19.
- 2 Bayertz, K. (1999): Four uses of „solidarity“. In: Bayertz, K. (Hrsg.): Solidarity. Dordrecht/Boston, 3-28; Mau, S. (2006): Forms and prospects of European solidarity. In: Karangiannis, N. (Hrsg.): European solidarity. Liverpool, 129-146.
- 3 Brosig-Koch, J., Helbach, C. et al. (2011): Still different after all these years: Solidarity behavior in East and West Germany. Journal of Public Economics 95, 1373-1376; Vogt, S., Raub, W. et al. (2011): Zur Dynamik prosozialen Verhaltens in einem asymmetrischen sozialen Dilemma: Ein Beitrag zur experimentellen Spieltheorie. Zeitschrift für Soziologie 40, 338-355.

- 4 Richter, D., Schupp, J. (2015): SOEP Innovation Sample (SOEP-IS) – Description, Structure and Documentation. Schmollers Jahrbuch 135 (3), 389-399. Nähere Informationen siehe [www.diw.de/soep-is](http://www.diw.de/soep-is).

- 5 Lengfeld, H. (2015): Die Kosten der Hilfe. Europäische Fiskalkrise und die Bereitschaft der Deutschen zur Zahlung einer europäischen Solidaritätssteuer. In: Rössel, J., Roose, J. (Hrsg.): Empirische Kulturosoziologie. Wiesbaden, 384 ff.; Lengfeld, H., Schmidt, S. et al. (2015): Is there a European solidarity? Attitudes towards fiscal assistance for debt-ridden European Union member states. Arbeitsberichte des Instituts für Soziologie Nr. 67, Leipzig, [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2597605](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2597605).

ger der Logik uneigennütziger Hilfe, sondern vor allem dem Interesse am Erhalt des gemeinsamen Währungsraums.<sup>3</sup> Doch auch eigennützige Hilfe ist eine Form von Hilfe; sie stellt daher eine für die Verhältnisse zwischenstaatlicher Kooperation vormals ungeahnte Ausweitung transnationaler fiskalischer Solidarität dar (Kasten 1).

Diese Idee einer fiskalischen Solidargemeinschaft ist aber nicht nur in Großbritannien auf Skepsis gestoßen.

Auch in anderen Staaten innerhalb und außerhalb der Eurozone wurde in den letzten Jahren kritisiert, dass die Rettungsschirmpolitik gegen das Prinzip der Selbstverantwortung der Mitgliedsstaaten für ihre nationalen Haushalte verstoße. Zugleich wurde deren mangelnde demokratische Legitimation kritisiert, da die Bevölkerungen der betroffenen Länder an den Entscheidungen von EU und IWF nicht direkt beteiligt wurden.<sup>4</sup> Nun gilt in demokratischen Gesellschaften, dass Regierungen nicht

3 Darüber hinaus hatte Deutschland durch die Kreditvergabe finanzielle Vorteile, weil die Kreditgarantien nicht zu Zahlungen führten (es also keine Kreditausfälle gab). Weiterhin hat Deutschland von den Zinszahlungen der Krisenländer profitiert, da diese Zinsen höher ausfielen als solche, die Deutschland zu diesem Zeitpunkt für die Aufnahme eigener Staatsschulden an Gläubiger zahlte.

4 Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach (2012, 2014 und 2016) entschieden, dass die Einrichtung von Rettungsschirmen wie dem ESM sowie der Aufkauf von Schuldentiteln von Krisenländern durch die Europäische Zentralbank nicht gegen die Haushaltssouveränität des Bundestags verstoße, solange das deutsche Parlament das Letztentscheidungsrecht über die Höhe der Haftung Deutschlands behalte.

auf Dauer gegen die Mehrheit der Bevölkerungen entscheiden können, da bei Zuwiderhandeln Abwahl droht. Es ist daher plausibel anzunehmen, dass der dauerhafte Bestand der Rettungsschirme und damit der weitere Verlauf einer fiskalischen Integration der EU neben der verfassungsmäßigen Legitimation auch davon abhängt, ob die Bürgerinnen und Bürger der EU-Länder den eingeschlagenen politischen Weg für legitim halten. Können sich die EU-Hilfsmaßnahmen also auf die Solidaritätsbereitschaft der Bevölkerung stützen? Um dies zu prüfen, wurde im Rahmen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) eine repräsentative Befragung der Bevölkerung in Deutschland zum Thema fiskalische Solidarität in Europa durchgeführt (Kasten 2).

### Knapp die Hälfte der Befragten zeigt sich solidarisch

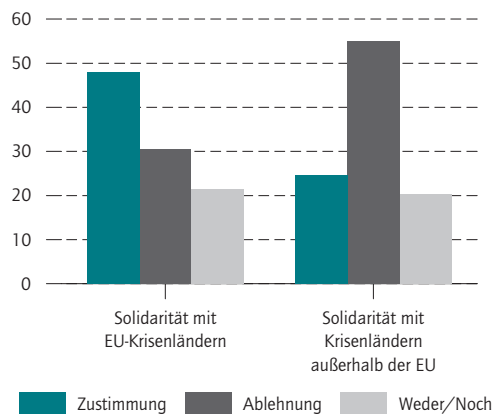
Deutschland hält mit 26,9 Prozent und rund 190 Milliarden Euro gezeichnetem Kapital den mit Abstand größten Anteil an Bürgschaften zur Stabilisierung der in Finanzierungsschwierigkeiten geratenen Eurozoneländer.<sup>5</sup> Damit kann die Einstellung der deutschen Bevölkerung zur fiskalischen Solidarität (Kasten 1) als besonderer Testfall dafür angesehen werden, wie sehr eine europäische Solidargemeinschaft durch die Bürgerinnen und Bürger Europas – insbesondere in den derzeitigen Geberländern – gestützt wird. Der öffentlichen Meinung in Deutschland fällt also eine gewichtige Rolle zu. Abbildung 1 zeigt, dass 48 Prozent der Befragten es im Jahr 2015 für richtig hielten, dass Deutschland finanzielle Hilfe an EU-Krisenländer bereitstellt. 31 Prozent lehnten dies ab, und 21 Prozent hatten keine klare Meinung dazu. Offensichtlich stellen also die Befürworter die größte Gruppe, bilden jedoch keine absolute Mehrheit unter allen Befragten.

Um diese Zahlen einordnen zu können, vergleichen wir sie zunächst mit den Antworten auf die Frage, ob die Befragten in Deutschland auch europäische Nicht-EU-Länder, die sich in einer wirtschaftlichen Krise befinden, finanziell unterstützen würden. Die Annahme ist, dass die Europäische Union nur dann als Solidargemeinschaft angesehen werden kann, wenn die Bürgerinnen und Bürger die Krisenländer, die Mitglied der EU sind, anderen europäischen Ländern außerhalb der EU gegenüber bevorzugen. Es zeigt sich, dass die Solidaritätsbereitschaft der Befragten gegenüber Nicht-EU-Ländern mit 25 Prozent deutlich geringer war (Abbildung 1). Eine Mehrheit von 55 Prozent lehnte Hilfeleistungen an europäische Krisenländer außerhalb der EU

Abbildung 1

### Solidaritätsbereitschaft in Deutschland 2015

Anteil Zustimmung an der Gesamtbevölkerung in Prozent



Quelle: SOEP-IS 2015; n=2 123; eigene Berechnungen auf Basis zusammengefasster Zustimmungskategorien, gewichtet und gerundet.

© DIW Berlin 2016

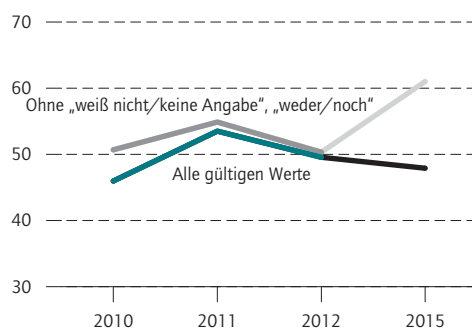
Die Solidarität mit EU-Staaten ist höher als mit anderen europäischen Ländern.

ab, und 20 Prozent der Befragten hatten keine Meinung. Der Unterschied im Antwortverhalten ist statistisch signifikant. Die Befragten unterscheiden damit deutlich zwischen den potentiellen Hilfeempfängern innerhalb und außerhalb der EU. Dies zeigt, dass die

Abbildung 2

### Solidaritätsbereitschaft mit EU-Krisenländern

Anteil Zustimmung an der Gesamtbevölkerung in Prozent



Quellen: 2010: Special-Eurobarometer 74.1 (n=1 556); 2011: Special Eurobarometer 76.1 (n=1 561); 2012: Fiscal Solidarity in the European Union – FSEU (n=984); 2015: SOEP-IS (n=2 123); jeweils Personen ab 18 Jahre; eigene Berechnungen auf Basis zusammengefasster Zustimmungskategorien, gewichtet und gerundet.

© DIW Berlin 2016

Die Solidarität der Bevölkerung in Deutschland mit den EU-Krisenländern ist relativ stabil.

5 Vgl. European Stability Mechanism (2016): ESM factsheet. 27.6.2016, www.esm.europa.eu/pdf/2016\_06\_27\_ESM\_Factsheet.pdf, abgerufen am 7. Juli 2016.

## Kasten 2

**Wie Einstellungen zur Solidarität mit europäischen Staaten erhoben wurden**

In der vorliegenden Studie wurden drei Formen der fiskalischen Solidaritätsbereitschaft untersucht. Erstens wurden die Einstellungen der Befragten zu finanziellen Hilfen Deutschlands an europäische Krisenländer innerhalb sowie außerhalb der Europäischen Union erhoben:

*„In den letzten Jahren wurde viel über die Eurokrise und die schwierige finanzielle Situation von Ländern wie Griechenland, Spanien oder Portugal diskutiert. Hierzu möchten wir Sie ganz allgemein um Ihre Meinung bitten. Bitte sagen Sie mir, ob Sie den folgenden Aussagen zustimmen:*

- *In Zeiten der Krise soll Deutschland anderen Mitglieds-ländern der Europäischen Union, die vor erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten stehen, finanziell helfen.*
- *In Zeiten der Krise soll Deutschland europäischen Ländern, die vor erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten stehen, die aber kein Mitglied der Europäischen Union sind, finanziell helfen.“*

Die Antworten auf die erste Aussage haben wir zusätzlich mit Daten aus drei stichprobenkontrollierten Bevölkerungsbefragungen verglichen, die in den Vorjahren in Deutschland durchgeführt wurden und in denen die gleiche oder annähernd gleiche Frageformulierung verwendet wurde: die EU-Bevölkerungsumfragen „Special-Eurobarometer“ 74.1 (2010) und 76.1 (2011) und die Zwei-Länder-Bevölkerungsumfrage „Fiscal Solidarity in

the European Union – FSEU“ (2012). Im Rahmen der hier dargestellten Analysen betrachten wir jeweils nur die Angaben der Befragten in Deutschland ab 18 Jahren.<sup>1</sup>

Zweitens wurden die Bürger gebeten anzugeben, ob sie bereit wären, einen hypothetischen, direkten Hilfsbeitrag in Form einer dauerhaft zu zahlenden Steuer, die den Krisenländern zugutekommen soll, zu entrichten:

**1** Die Itemformulierungen im SOEP und im FSEU waren identisch, die einleitenden Fragen unterschieden sich nur geringfügig. Die Formulierung im Eurobarometer lautete: „Inwieweit stimmen Sie der folgenden Aussage zu oder nicht? In Krisenzeiten ist es erstrebenswert für Deutschland, einem anderen EU-Mitgliedsstaat, der sich in ernsthaften wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten befindet, finanzielle Hilfe zukommen zu lassen?“ Unterschiede zwischen den Befragungen bestehen neben der Fallzahl in der Erhebungsmethode und in der Skalierung der Antwortmöglichkeiten. Eurobarometer und SOEP-IS wurden als persönliche Interviews durchgeführt, die FSEU-Befragung als Telefonbefragung. Alle Surveys verwendeten Zustimmungsskalen, die von „stimme überhaupt nicht zu“ bis zu „stimme voll“ beziehungsweise „stimme voll und ganz zu“ reichten. Im Eurobarometer und dem FSEU-Survey kamen vierstufige Antwortskalen mit verbalen Abstufungen („stimme etwas zu“/„lehne etwas ab“ ohne Mittelpunkt („weder/noch“), zum Einsatz, während das SOEP-IS eine siebenstufige Antwortskala mit Mittelpunkt verwendete. Im Eurobarometer wurde zusätzlich eine „weiß-nicht/ keine Angabe“-Kategorie verwendet. Um diese Unterschiede der Skalierungen zu berücksichtigen, haben wir zwei verschiedene Berechnungen durchgeführt (siehe Haupttext). Vgl. European Parliament (2010): Special Eurobarometer 74.1 Europeans and the crisis. Report, Brüssel; European Parliament (2012): Special Eurobarometer 76.1. Crisis. Report, Brüssel; Lengfeld, H. (2015), a. a. O.; Lengfeld, H. et al. (2015), a. a. O.

zur EU gehörende Staatengemeinschaft im Solidaritätsempfinden der Bevölkerung in Deutschland offenbar verankert ist.

Ein zweiter Hinweis ergibt sich aus einer längerfristigen Beobachtung der Solidaritätsbereitschaft, nämlich von 2010 bis 2015.

In Abbildung 2 sind zwei Graphen abgetragen. Die untere Linie zeigt die prozentuale Anzahl der Antworten der in Deutschland lebenden Bevölkerung, die sich für Solidarität mit den EU-Krisenländern ausgesprochen haben, im Verhältnis zu allen ablehnenden und unentschiedenen Antworten. Die Werte beziehen sich auf die Jahre 2010 – das Jahr der Gründung des ersten temporären Rettungsschirms „Europäische Finanzstabilisierungsfazilität“, 2011, 2012 und 2015. Die Daten zeigen, dass sich das Niveau der Solidarität während der Verschärfung der Krise von 2010 nach 2011 von 46 auf knapp 54 Prozent zunächst erhöht hat und nach 2012 leicht auf über

50 Prozent gesunken ist. Das Jahr 2015 weist den oben genannten Wert von 48 Prozent auf.

Diese Trenddaten sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. Der Grund ist, dass die Eurobarometerbefragungen von 2011 und 2012, die wir zum Vergleich zu den Ergebnissen des SOEP heranziehen, eine „weiß nicht“-Kategorie enthalten, die zugleich fehlende Antworten der Befragten umfasst. Dagegen enthalten die Daten der FSEU-Befragung von 2012 gar keine „weiß nicht“-Kategorie, weisen dafür aber ebenfalls fehlende Werte auf. Diese methodischen Unterschiede erschweren die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der verschiedenen Umfragen. Deshalb haben wir eine zweite Berechnung durchgeführt, in der nur eindeutige Zustimmungen oder Ablehnungen der Befragten berücksichtigt wurden, Vernachlässigt werden in dieser Betrachtung somit Unentschiedene und Befragte ohne gültige Antwort. Die obere Linie in Abbildung 2 gibt die Ergebnisse dieser zweiten Berechnungsweise wieder. Demnach fällt die Solidari-

*Stellen Sie sich jetzt bitte folgende ausgedachte Situation vor. Um in der Zukunft Haushaltskrisen von in Not geratenen EU-Ländern zu bekämpfen, müssen alle Mitgliedsländer einen Hilfsbeitrag erheben. Der Hilfsbeitrag wird von allen Personen in der EU gezahlt, die ein eigenes Einkommen haben. Er wird dauerhaft erhoben und nur zur Bekämpfung der Krise in Not leidenden EU-Ländern verwendet. Wie stehen Sie zu den folgenden Vorschlägen? Jeder in der EU sollte als Hilfsbetrag ...*

- ... 3 Prozent seines Bruttoeinkommens zahlen, mindestens aber 30 Euro im Monat.*
- ... 2 Prozent seines Bruttoeinkommens zahlen, mindestens aber 20 Euro im Monat.*
- ... ½ Prozent seines Bruttoeinkommens zahlen, mindestens aber 5 Euro im Monat.<sup>2</sup>*

Die Formulierung „mindestens aber [30/20/5] Euro“ wurde gewählt, um zu verdeutlichen, dass auch Bezieher von geringen Bruttoeinkommen (unter 1 000 Euro) einen Beitrag leisten müssen, es also keine Ausnahmen von der Verpflichtung zur Zahlung gibt.

<sup>2</sup> Ob Befragte jenseits der Zustimmung für eine hypothetische Solidaritätssteuer in realen Situationen auch tatsächlich bereit wären, eigene Kosten auf sich zu nehmen, bedarf zusätzlicher Validierungsstudien.

Drittens wurden die Bürger nach Ihrer Meinung zu unterschiedlichen Sparmaßnahmen, die ein hilfeempfangendes Land erfüllen sollte, gebeten:

*Allgemein wird gefordert, dass in Not geratene Krisenländer ihren Staatshaushalt in Ordnung bringen müssen, um Unterstützungsleistungen von der EU zu erhalten. Inwiefern stimmen Sie den folgenden Vorschlägen zu? Wenn ein EU-Land Unterstützungsleistungen erhalten will, dann sollte es ...*

- ... Sozialleistungen kürzen.*
- ... Renten kürzen.*
- ... Gehälter für Staatsbedienstete kürzen.*
- ... Staatsbedienstete entlassen.*
- ... Arbeitnehmer länger arbeiten und später in Rente gehen lassen.*
- ... Steuern erhöhen.*
- ... Staats Eigentum verkaufen.*
- ... Weniger Geld für öffentliche Infrastruktur ausgeben, wie zum Beispiel für Straßenbau.*
- ... Weniger Geld für staatliche Wirtschaftsförderung ausgeben.*

Die siebenstufige Antwortskala aller SOEP-Fragen reicht von „1 = Stimme überhaupt nicht zu“ bis „7 = Stimme voll und ganz zu“. Antworten mit dem mittleren Skalenwert 4 wurden als weder/noch kodiert.

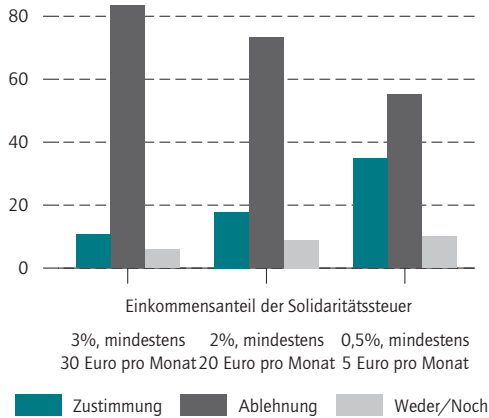
tätsbereitschaft für die Jahre 2010 und 2011 mit 51 bzw. 56 Prozent im Vergleich geringfügig höher aus und steigt von 2012 (50 Prozent) nach 2015 (61 Prozent) an, anstatt zu fallen. Welche der beiden Linien die Meinung der Bevölkerung zuverlässiger angibt, lässt sich wegen der genannten methodischen Unterschiede nicht mit Sicherheit bestimmen. Betrachtet man beide Linien aber in der Zusammenschau, so lässt sich festhalten, dass die Solidaritätsbereitschaft der in Deutschland lebenden Bürgerinnen und Bürger im Zeitverlauf weitgehend stabil zu sein scheint. Hinzu kommt, dass nach beiden Berechnungsweisen die Solidaritätsbereitschaft im Jahr 2015 größer war als im Jahr der ersten Umfrage 2011. Angesichts der mehrfachen Verschärfung der Krise, zuletzt im Frühjahr 2015 mit dem Konflikt zwischen der griechischen Regierung und der Troika aus EU-Kommission, EZB und IWF, sowie der in Deutschland kritischen Medienberichterstattung über die Krisenländer, kann man die Befunde als Hinweise auf eine stabile Bereitschaft zur Hilfe deuten.

## Eine fiktive Zusatzsteuer als Härte-test für die individuelle Solidaritätsbereitschaft

Sich solidarisch zu zeigen, ist mit Aufwand verbunden, im Falle der europäischen Rettungsschirme mit dem Risiko ausfallender Kredite, das der Helfende oder die Gemeinschaft, der er angehört, übernimmt. Dies lässt jedoch offen, in welcher Form und in welchem Ausmaß der oder die Einzelne Hilfeleistungen übernehmen muss. Fielen die Kreditrückzahlungen eines Schuldnerlandes aus und müssten die Geberländer für die gewährte Bürgschaft einstehen, so würden die Kosten die nationalen Staatshaushalte belasten. Damit stünde Deutschland und den anderen Geberländern weniger Geld für eigene Ausgaben, für Investitionen und für den Schuldendienst zur Verfügung. Wie sich diese Einschränkungen aber auf den einzelnen Bürger in Deutschland direkt auswirken, ist nicht vorhersagbar. Anders wäre es, wenn alle EU-Bürgerinnen und Bürger mit eigenem Einkommen die Hilfsmaßnahmen über eine zweckge-

Abbildung 3

**Bereitschaft zur Zahlung einer europäischen Solidaritätssteuer**  
Anteil Zustimmung an der Gesamtbevölkerung in Prozent



Quellen: SOEP-IS 2015; n = 2 123; eigene Berechnungen auf Basis zusammengefasster Zustimmungskategorien, gewichtet und gerundet.

© DIW Berlin 2016

Die Bevölkerung in Deutschland lehnt mehrheitlich eine direkte Solidaritätssteuer ab.

bundene, direkte Steuer mitfinanzieren würden. Analog zum innerdeutschen Solidaritätsbeitrag für den Aufbau der ostdeutschen Bundesländer nach der Wiedervereinigung wäre ein direkter europäischer Solidaritätsbeitrag im Sinne einer Zusatzsteuer eine stärkere direkte Belastung der Bevölkerung und damit ein Härtetest für die individuelle Solidaritätsbereitschaft.

Eine solche europäische Zusatzsteuer existiert zwar nicht, sie lässt sich jedoch im Sinne eines Szenarios plausibel machen. Hierzu erhielten die Befragten drei Teilfragen mit unterschiedlichen Steuersätzen. Sie sollten angeben, in welchem Ausmaß sie jedem der drei Vorschläge zustimmen oder ihn ablehnen. Da der höchste Steuersatz als erstes genannt wurde, war anzunehmen, dass die Akzeptanz der Vorschläge mit sinkendem Steuerwert zunehmen würde. Die Ergebnisse sind in Abbildung 3 dargestellt. Nach den Ergebnissen findet der Vorschlag einer einkommensabhängigen, mit einem Mindestbetrag versehenen Solidaritätssteuer für in Haushaltskrisen geratene Staaten innerhalb der EU keine mehrheitliche Unterstützung, egal wie hoch der Steuersatz ist. Der Vergleich dieser Befunde mit denen aus den Abbildungen 1 und 2 zeigt, dass eine knappe Mehrheit der Befragten zwar möchte, dass der Staat hilft, direkte Zusatzbelastungen aber ablehnt. Dennoch ist überraschend, dass knapp 18 Prozent eine zweiprozentige Steuer und 35 Prozent immerhin eine 0,5-prozentige Steuer entrichten würden. Zugleich steigt der Anteil der Unent-

schiedenen mit sinkendem Steuersatz von fünf auf zehn Prozent, was dazu führt, dass im Falle des 0,5-prozentigen Steuersatzes die Zahl der Ablehnenden auf 55 Prozent sinkt. Diese Ergebnisse zeigen, dass ein hypothetischer europäischer Solidaritätsbeitrag zwar nicht von der Mehrheit der in Deutschland lebenden Bevölkerung, aber von einem nennenswerten Teil getragen werden würde.

**Was die Bürgerinnen und Bürger im Gegenzug von Krisenländern erwarten**

Wer Solidarität zeigt, kann damit bestimmte Erwartungen verknüpfen, wie sich die Empfänger der Hilfe verhalten sollten, um langfristig wieder auf eigenen Füßen zu stehen. Im Falle der von EU und IWF getragenen Hilfsmaßnahmen mussten die Krisenländer der Eurozone, die direkte, dem nationalen Haushalt zugutekommende Kredite erhalten wollten, zusichern, ihr Haushaltsdefizit und den Schuldenstand zu senken. Dies soll sicherstellen, dass das Krisenland mittelfristig ohne Hilfen auskommt und ökonomisch wieder in die Lage versetzt wird, die Maastricht-Stabilitätskriterien einzuhalten. Diese sogenannten Austeritätsmaßnahmen reichten von der Privatisierung von Staatseigentum, der Deregulierung und Flexibilisierung nationaler Märkte über den Personalabbau im öffentlichen Sektor bis hin zu Einsparungen im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen<sup>6</sup> und waren in fast allen Krisenländern umstritten. So entzündeten sich die dortigen Konflikte zumeist nicht an der Höhe der Kredite, sondern an den damit verbundenen Sparmaßnahmen und Reformauflagen, die die Regierung des Krisenlandes und seine Bevölkerung nicht akzeptieren wollten.<sup>7</sup>

Während Proteste in den Krisenländern die ablehnende Haltung von Teilen der dortigen Bevölkerung gegenüber den Spar- und Reformauflagen offenlegten, ist wenig darüber bekannt, welche Erwartungen die Bürgerinnen und Bürger der Geberländer an die Finanzhilfe für Krisenländer knüpfen. Stützen sie mehrheitlich die Forderung nach Kürzung, etwa von Sozialausgaben und Entlassungen im öffentlichen Dienst, oder teilen sie die Ablehnung der von den Maßnahmen Betroffenen? Um dies zu ermitteln, wurde den Befragten im Innovationssample des SOEP eine Liste von möglichen Sparmaßnahmen vorlegt, die ein Krisenland zu erfüllen hat.

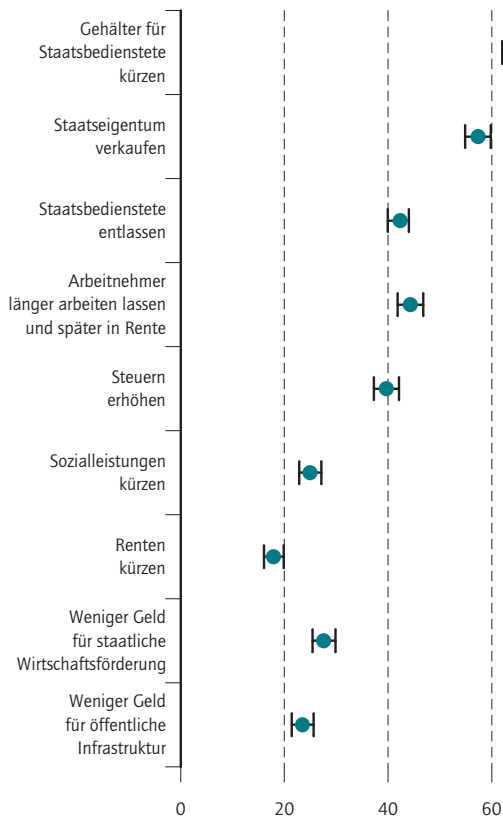
Die Antworten der Befragten sind in Abbildung 4 wiedergegeben. Zunächst fällt auf, dass die Zustimmung

<sup>6</sup> Siehe die Berichte der Europäischen Kommission über die „Adjustment“-Programme für die Eurozonenländer Irland, Griechenland, Portugal, Ungarn und Zypern. [ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm), abgerufen am 15.Juli.2016.

<sup>7</sup> Vgl. statt anderer Kriesi, H. (2012): The political consequences of the financial and economic crisis in Europe: Electoral punishment and popular protest. *Swiss Political Science Review* 18, 518-522.

Abbildung 4

**Zustimmung zu Sparmaßnahmen in Krisenländern**  
 Anteil Zustimmung an der Gesamtbevölkerung in Prozent



Quellen: SOEP-IS 2015; n=2 123; eigene Berechnungen auf Basis zusammengefasster Zustimmungskategorien, gewichtet und gerundet.

© DIW Berlin 2016

Die Bevölkerung in Deutschland erwartet mehrheitlich Kürzungen im Staatssektor der Krisenländer, nicht jedoch im Sozialbereich.

mit den verschiedenen Vorschlägen deutlich variiert. Kürzungen, die den staatlichen Sektor eines Krisenlandes betreffen, erzielten die höchste Zustimmung: Knapp zwei Drittel der Befragten erklärten, dass die Gehälter der Staatsbediensteten gekürzt werden sollten, gefolgt von 57 Prozent, die sich für den Verkauf von Staatseigentum aussprachen, und 42 Prozent, die Staatsbedienstete entlassen würden. Dagegen fanden Kürzungen im sozialpolitischen Bereich keine Mehrheit. Nur 18 Prozent der Befragten wollten, dass die Renten im Krisenland gekürzt werden, und 25 Prozent sprachen sich für allgemeine Kürzungen von Sozialleistungen aus. Diese Ergebnisse, die sich in ähnlicher Form bereits in einer 2012 durchgeführten Befragung zeigten,<sup>8</sup> belegen, dass aus Sicht der Mehrheit der in Deutschland lebenden

Bevölkerung die sozial Schwächsten von direkten Sparmaßnahmen ausgenommen werden sollten. Dies entspricht Befunden der Wohlfahrtsstaatsforschung, wonach die Versorgung im Alter und bei Arbeitslosigkeit zu den wichtigsten Kriterien der sozialpolitischen Bedürftigkeit zählen.<sup>9</sup>

Die zweite Gruppe von Einschnitten, die mehrheitlich abgelehnt werden, sind Kürzungen von Mitteln für Wirtschaftsförderung und öffentliche Infrastruktur. Da beide Maßnahmen zur investiven Staatstätigkeit gehören, ist zu vermuten, dass die Befragten darin geeignete Mittel zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Krisenlandes und zur Überwindung der Krise sehen. Im Falle von Steuererhöhungen halten sich Befürworter und Gegner mit je 40 Prozent die Waage.

Insgesamt zeichnen die Befunde über die Sparmaßnahmen im Krisenland ein differenziertes Meinungsbild: Einerseits sollen Staatsausgaben gesenkt werden, um die Budgetbelastung zu reduzieren, und die Regierung des Krisenlands soll investieren, um die eigene Wirtschaftskraft zu fördern. Beides steht im Einklang mit den Auflagen, die EU und IWF an die Vergabe von Krediten knüpften. Andererseits zeigt sich klar, dass sozial Schwache von direkten Sparmaßnahmen ausgenommen werden sollen. Dieser Teil der Auflagen wird also nicht nur von den Bevölkerungen der Krisenländer, sondern auch im Geberland Deutschland kritisch bewertet.<sup>10</sup>

**Fazit**

Mit der Einrichtung europäischer Rettungsfonds wie dem auf Dauer gestellten ESM haben die EU und der IWF Kredite an Mitgliedsländer der Eurozone vergeben, die von ernststen Finanzierungsschwierigkeiten betroffen waren.<sup>11</sup> Fielen diese Kredite aus, müsste Deutschland als wichtigster Gläubiger knapp 27 Prozent der Kosten tragen. Diese in kürzester Zeit vollzogene Vertiefung der europäischen Solidargemeinschaft ist auch in Deutschland nicht unwidersprochen geblieben. Unsere Befragungsergebnisse verweisen hingegen auf eine eher hohe Solidaritätsbereitschaft der in Deutschland lebenden Menschen ab 18 Jahren. Diese Hilfsbereitschaft hat über die Krisenjahre 2010 bis 2015 auch kaum abgenommen. Dieser Eindruck wird dadurch unterstrichen, dass ein gutes Drittel der Befragten eine EU-weite, auf das Ein-

8 Vgl. Lengfeld, H. et al. (2015), a. a. O., 20.

9 Vgl. van Oorschot, W. (2006): Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. Journal of European Social Policy 16 (1), 23–42.

10 Für einen Vergleich der Einstellungen zu Austeritätsmaßnahmen in Deutschland und im früheren Krisenland Portugal vgl. Lengfeld, H. et al. (2015), a. a. O., 20.

11 Im Fall Spaniens betraf dies nicht den Staatshaushalt, sondern die Rekapitalisierung des Finanzsektors.

kommen zu erhebende 0,5-prozentige Solidaritätssteuer akzeptieren würde. Weiterhin zeigt die Bevölkerung in Deutschland eine differenzierte Haltung zu den Sparmaßnahmen, die die Krisenländer befolgen müssten, wenn sie Hilfszahlungen erhalten wollen. Während Kürzungen und Privatisierungen im Staatssektor überwiegend befürwortet werden, möchte eine deutliche Mehrheit der Befragten, dass die sozial Schwächsten in den Krisenländern, die Bezieher von Renten und Sozialleistungen, von direkten Sparmaßnahmen ausgenommen werden. Dies zeugt davon, dass die Mehrzahl der Befrag-

ten Einfühlungsvermögen und eine verantwortungsvolle Haltung im Umgang mit den Bevölkerungen der Krisenländer an den Tag legen.

Trotz der durch Brexit und Fluchtzuwanderung verschärften Krise um den inneren Zusammenhalt der Europäischen Union deuten die Umfrageergebnisse darauf hin, dass große Teile der in Deutschland lebenden Bevölkerung weiterhin zur europäischen Integration als solidarisches Projekt der Sicherung von Wohlstand und Frieden stehen.

**Holger Lengfeld** ist Professor für Soziologie an der Universität Leipzig und Research Fellow, Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel am DIW Berlin | [holger.lengfeld@uni-leipzig.de](mailto:holger.lengfeld@uni-leipzig.de)

**Martin Kroh** ist stellvertretender Leiter des Sozio-oekonomischen Panel am DIW Berlin und Professor für Sozialwissenschaftliche Methoden an der Humboldt-Universität zu Berlin | [mkroh@diw.de](mailto:mkroh@diw.de)

---

### SOLIDARITY WITH EU COUNTRIES IN CRISIS: RESULTS OF A 2015 SOCIO-ECONOMIC PANEL (SOEP) SURVEY

---

**Abstract:** In response to the European sovereign debt and currency crisis, the EU has begun to implement measures toward fiscal solidarity at least for the euro area. Survey data from the Socio-Economic Panel (SOEP) study show that just under half of all adults in Germany generally support providing assistance to EU countries experiencing financial

difficulties. Almost one in three respondents also advocate the idea of an individual solidarity contribution for countries in crisis. In return, the majority of people in Germany expect these countries to reduce public spending and forge ahead with privatization. Only a minority call for the crisis country to make cuts in its social spending.

**JEL:** N14, F15, F34, H81, Z13

**Keywords:** European Union, bail-out, fiscal solidarity, sovereign debt crisis, survey research

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 39/2016:

[www.diw.de/econbull](http://www.diw.de/econbull)







DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
83. Jahrgang

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Dr. Kati Krähnert  
Prof. Dr. Lukas Menkhoff  
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Sabine Fiedler  
Dr. Gritje Hartmann  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Dr. Franziska Bremus  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Sebastian Kollmann  
Dr. Peter Krause  
Ilka Müller  
Mathilde Richter  
Miranda Siegel  
Dr. Alexander Zerrahn

#### Lektorat

Dr. Nolan Ritter  
Dr. Katharina Wrohlich

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. (01806) 14 00 50 25  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304  
ISSN 1860-8787 (Online)

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.