

Karl-Alois Bläser

Europa im Spiegel der öffentlichen Meinung

Bilanz und Perspektiven des Eurobarometers nach 40 Jahren

1. Einleitung

Die Meinungsumfragen des Eurobarometers der Europäischen Kommission liefern seit vier Jahrzehnten wichtige Erkenntnisse zu den integrationspolitischen Ansätzen der Europäischen Union sowie über die Einstellungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Die Befragungen zu wesentlichen europapolitischen Fragestellungen und Problemfeldern wie der Außen-, der Wirtschafts- und Währungspolitik, der Regionalpolitik, der Kulturpolitik und der sozialen Situation werden auf wissenschaftlicher Basis durchgeführt. Das Eurobarometer stellt bislang das einzige Instrument der politischen Meinungsforschung innerhalb der Europäischen Union dar, beziehen sich doch alle anderen vergleichbaren Instrumente der politischen Meinungsforschung nur auf ihren jeweiligen spezifischen nationalen Raum. Das Eurobarometer ist eine Datensammlung aus Umfragen in allen heute 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und von seiner Vielfalt und seinem Umfang her eine einmalige und in Wissenschaft und Praxis viel genutzte Quelle der Information. Die Daten ermöglichen die Vergleichbarkeit der zum Teil gravierenden Unterschiede der öffentlichen Meinungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und bieten auch die Möglichkeit, aus den Datensätzen Zeitvergleiche und Trends zu wichtigen Fragen des europapolitischen Alltags herauszulesen. Der Mehrwert des Erkenntnisgewinns aus der einheitlichen Erhebung mit gleicher Fragestellung lässt sich durch separate Umfragen in den einzelnen Mitgliedsländern nicht ersetzen.

Der nachfolgende Aufsatz unternimmt den Versuch, eine erste wissenschaftliche Bilanz des Eurobarometers seit seiner Gründung im Jahre 1973 zu ziehen. Dabei gehe ich von der These aus, dass die Eurobarometer-Befragungen einen wichtigen Beitrag für die Europaforschung sowie die europäische Integrationsforschung zu leisten vermögen.

Als Gründervater des Eurobarometers im Jahre 1973 darf Jacques-René Rabier¹ bezeichnet werden, ein engagierter Franzose, der sich mit Hilfe einer Sekretärin daranmachte, ein europäisches Instrument der politischen Meinungsforschung zu etablieren. Jacques-René Rabier sah darin die Möglichkeit, einen Beitrag zur Integration der Europäischen Gemeinschaften zu leisten, und ein Instrument, die Einheit Europas zu Beginn der 1970er Jahre weiter voranzutreiben. Mit Hilfe der politischen Meinungsforschung wollte er sichtbar machen, auf welchen Feldern der europäischen Politik die Meinungen der einzelnen Nationen miteinander vergleichbar

1 EB 2012.

waren oder sich annäherten beziehungsweise voneinander abhoben. Ihm ging es darum, die nationalen Unterschiede und Mentalitäten in den Mitgliedstaaten herauszukristallisieren. Dass solche Ergebnisse auch zur Überprüfung des politischen Handelns und als Grundlage für neue Zielsetzungen genutzt werden können, war ihm dabei durchaus bewusst: Rabier verfolgte den Ansatz, die Meinung der Völker Europas zu untersuchen und sie zur möglichen Grundlage für neue Zielsetzungen auf dem Feld der europäischen Politik zu machen. Dem Gründervater des Eurobarometers ging es ausdrücklich nicht darum, das politische Handeln und die politische Agenda, die innerhalb der europäischen Institutionen von Kommission, Parlament und Rat in einem schwierigen politischen Findungs- und Rechtsetzungsprozess ausgelotet und ausformuliert wird, voraus- oder nachteilend zu legitimieren und »eine öffentliche Meinung zu konstruieren«.² Rabier ging es um Annäherung und Integration. Er war überzeugt, dass die europäische Integration den Weg dafür schaffen werde, dass von europäischem Boden und von Europa aus niemals mehr ein Krieg ausgeht. Diese Vision ist bis heute eine tief verankerte Triebfeder der Völker Europas und der verantwortlichen Politik.

2. Der Auftrag der europäischen Institutionen

Zum primären Auftrag der Europäischen Kommission gehört es, den europäischen Integrationsprozess voranzutreiben und dem Rat der Europäischen Union sowie dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber entsprechend geeignete Gesetzesvorschläge zu unterbreiten. Dieser Auftrag der Europäischen Kommission enthält die Verpflichtung, jeden Gesetzgebungsvorschlag durch Konsultationen der Öffentlichkeit zu begleiten und zu untermauern. Die Befragungen des Eurobarometers stellen eines der Instrumente dar, mit denen diese Verpflichtung der Konsultation der europäischen Öffentlichkeit eingehalten wird. Die Kommission gilt als Hüterin der Verträge und übernimmt damit den politischen Auftrag, Rechtsetzung auf europäischer Ebene zu initiieren.³ Die Vorschläge werden dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union vorgelegt, dort diskutiert und schließlich – gegebenenfalls verändert – verabschiedet oder wieder verworfen.

Der Vorwurf eines demokratischen Defizits⁴ sowie einer mangelnden demokratischen Legitimation europäischer Politik kann zwar durch die Eurobarometer-Befragungen nicht aufgehoben werden, aber durch die Ergebnisse zeigt sich doch indirekt an, ob sie den politischen Bürgerwillen erfüllt. Aus diesem Grund ist das Befragungsinstrument des Eurobarometers auch von so großem Interesse für andere EU-Institutionen. Insbesondere das Europäische Parlament gibt regelmäßig Eurobarometer-Studien zur Erforschung der öffentlichen Meinung in den Mitgliedstaaten in

2 Pausch 2008, S. 357.

3 Zum Vergleich: In Deutschland ist das gesetzgeberische Vorschlagsrecht auf drei Institutionen verteilt: Bundestag, Bundesrat/Länder und Bundesregierung.

4 Vgl. dazu exemplarisch Follesdal, Hix 2006.

Auftrag,⁵ aber auch für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) sowie den Ausschuss der Regionen (AdR) werden europaweite Eurobarometer-Meinungsumfragen durchgeführt.

3. Die Eurobarometer-Befragungen basieren auf wissenschaftlicher Grundlage

Die Eurobarometer-Befragungen sind daher ein wichtiger Datenlieferant der empirischen Integrationsforschung in Europa, dienen sie doch der Feststellung des Integrationswillens der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Als Initiatorin des Eurobarometers fungiert die Europäische Kommission selbst. Daraus ergibt sich für Martin Höpner und Bojan Jurczyk »die Schwierigkeit, dass die Trägerin des Befragungsinstruments den etwaigen demoskopischen Befunden nicht neutral gegenübersteht«.⁶ Vielmehr sei sie daran interessiert, die Integrationsbereitschaft der Europäerinnen und Europäer »so ausgeprägt wie nur möglich«,⁷ also möglichst positiv, darzustellen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Europäische Kommission als Auftraggeberin die Eurobarometer-Befragungen nicht selbst durchführt, sondern mit der Durchführung – das heißt der Konzeption der Fragebögen, der Feldarbeit, der Sammlung sowie der Interpretation der gesammelten Daten mitsamt Abschlussbericht – ein unabhängiges Meinungsforschungsinstitut beauftragt, das von seiner Kapazität her in der Lage sein muss, diese in der Europäischen Union mit ihren jetzt 28 Mitgliedstaaten einmaligen repräsentativen Umfragen logistisch und personell zu bewältigen. In einem transparenten öffentlichen Auswahlverfahren wird das jeweilige Meinungsforschungsinstitut nach empirisch-sozialwissenschaftlichen Grundsätzen ausgesucht und zeitlich befristet mit der Aufgabe betraut, die Eurobarometer-Umfragen in den 28 Mitgliedstaaten, den Ländern mit Kandidatenstatus und, falls nötig, auch in anderen Staaten außerhalb der Europäischen Union durchzuführen.

Natürlich hat die Europäische Kommission als Auftraggeberin der Umfragen Einfluss auf die Befragungen, und sie stimmt die jeweiligen Fragen mit dem ausgewählten Meinungsforschungsinstitut ab. Damit verhält sie sich jedoch nicht anders als andere Auftraggeber von Umfragen, seien es die Bundesregierung oder die Landesregierungen, die Parlamente oder die politischen Parteien: Sie alle machen ihre Politik zum Gegenstand der von ihnen in Auftrag gegebenen Befragungen. Dieser als »Strategie der Scheinlegitimation«⁸ kritisierte Umstand ist also weder außergewöhnlich in der politischen Meinungsforschung, noch ist darin per se ein Neutralitätsverstoß festzustellen, da weder die Erhebungsmethoden noch die Ergebnisse der Befragung geheim gehalten werden und offenkundig ist, dass die Europäische Kommission die Auftraggeberin der Eurobarometer-Befragungen ist. Die Vergabe

5 Vgl. <http://www.europarl.de/view//parlament/Eurobarometer.html> (Zugriff vom 20.06.2013).

6 Höpner, Jurczyk 2012, S. 349.

7 Ebd., S. 327.

8 Ebd., S. 346.

von Aufträgen an Meinungsforschungsinstitute ist übliche Praxis von Auftraggebern des öffentlichen ebenso wie des privaten Sektors, wobei davon ausgegangen wird, dass sich alle diese Befragungsinstitute an die wissenschaftlichen Methoden der empirischen Sozialforschung halten. Die Fragebögen werden in solchen Verfahren nach einem internen Briefing unter Beachtung der Regeln guter Umfrageforschung konzipiert.

Mit Blick auf die Qualitätskontrolle und die Archivierung seiner Studien arbeitet Eurobarometer eng mit dem GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften zusammen. Damit wird eine exzellente Datenqualität gewährleistet und sichergestellt, dass die Eurobarometer-Umfragen auf dem neuesten Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung durchgeführt werden.⁹

Höpner und Jurczyk beziehen sich in ihrer Kritik auf den Zeitraum von 2005-2012 und benennen insgesamt zehn Fallbeispiele, die exemplarisch den Verdacht »interessengeleiteter Propaganda«¹⁰ belegen sollen. Insgesamt werfen sie dem Eurobarometer-Team vor, gegen sieben der zehn Gebote guter Umfrageforschung verstoßen zu haben.

Bei der enormen Fülle durchgeführter Eurobarometer-Befragungen reichen diese Beispiele jedoch bei weitem nicht aus, dem Eurobarometer-Team einen systematischen Manipulationsverdacht zu unterstellen und daraus abzuleiten, der Integrationswille der Bürgerinnen und Bürger werde positiver dargestellt, als er wirklich ist. Allein um das Themenfeld »Europäische Integration« wurden im Zeitraum 2005-2012 mehr als 200 unterschiedliche Fragen gestellt, viele davon auch mit negativer beziehungsweise inverser Polung.¹¹ Zudem wurden und werden alle Ergebnisse der europäischen Öffentlichkeit sowie der Forschung zugänglich gemacht und genutzt. Der Prozess der Eurobarometer-Befragungen ist in hohem Maße gekennzeichnet durch Transparenz und einen offenen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern Europas. Die Besonderheit liegt darin, dass die Ergebnisse zeitgleich auf repräsentativer Basis in allen EU-Mitgliedstaaten ermittelt werden, was letztlich nur in einer einheitlich organisierten europaweiten Befragung erfolgen kann. Auch das Sample in den Mitgliedstaaten mit geringer Bevölkerungszahl – derzeit Luxemburg, Malta und Zypern – wurde auf 500 erhöht gegenüber den Anfangszeiten des Eurobarometers.¹² Es ist daher bedauerlich, wenn in Teilen der deutschen wissenschaftlichen und politischen Diskussion eine offenkundige Aversion gegen den europäischen Integrationsprozess in einer Kritik am Befragungsin-

9 Für weitere Informationen zu Gesis vgl. <http://www.gesis.org/das-institut/> (Zugriff vom 20.06.2013).

10 Höpner, Jurczyk 2012, S. 349.

11 Eurobarometer reagierte damit insbesondere auf die von Noelle-Neumann 1993 während der Delors-Ära geäußerte Kritik an den sogenannten »Sonnenscheinfragen«, mit denen sie Fragen bezeichnete, welche »nur die positive, nicht die negative Seite der Reaktion der öffentlichen Meinung erkennen lassen«; vgl. Noelle-Neumann 1993, S. 27.

12 Zur Methodenkritik der Eurobarometer-Befragungen siehe auch Karmasin, Pitters 2008. Der Aufsatz beschäftigt sich insbesondere mit den Problemen des Samples.

strument des Eurobarometers abgearbeitet wird, ohne dass dies der Faktenlage entspricht.¹³

In diesem Zusammenhang muss festgestellt werden, dass die empirische politische Meinungsforschung seit ihren Anfängen in den 1930er Jahren immer wieder dem Verdacht der Manipulation ausgesetzt war und ist. Auch den deutschen Meinungsforschungsinstituten wird immer wieder eine gewisse Nähe zu einzelnen politischen Parteien und/oder Personen vorgeworfen: Elisabeth Noelle-Neumann und ihrem Allensbacher Institut wurde immer eine Nähe zur konservativen CDU und Helmut Kohl unterstellt, dem Forsa-Institut wird im Gegenzug eine gewisse Nähe zur deutschen Sozialdemokratie vorgeworfen.

Die politische Meinungsforschung, egal ob national oder europäisch, wird mit diesen Vorwürfen leben müssen. Der sicherste Weg, sich vor solchen Vorwürfen zu schützen, besteht darin, wissenschaftlich seriös und nachvollziehbar zu arbeiten und so den Verdacht interessengeleiteter Propaganda zu widerlegen.

4. Schlussfolgerung und Ausblick

Es kann nicht im Sinne der Eurobarometer-Autoren sein, falsche Umfrageergebnisse zu publizieren. Damit würde die Europäische Kommission den wissenschaftlichen Forschungsanspruch ihres Befragungsinstruments aufs Spiel setzen, auf lange Sicht an Glaubwürdigkeit verlieren und sich dem Vorwurf aussetzen, wissenschaftlich nicht seriös zu arbeiten. Dies wäre auch langfristig kontraproduktiv für die politischen Gestaltungsprozesse. Eurobarometer legt daher großen Wert darauf, von der Öffentlichkeit als wissenschaftlich-methodisch ausgewiesenes Instrument ernst genommen zu werden. Das heißt aber auch, dass keine Fragen gestellt werden sollen, die wissenschaftlich angreifbar sind.¹⁴ Über diese Fragen ist das Eurobarometer-Team in einem kontinuierlichen Prozess der Qualitätskontrolle sowie im Austausch mit externem Sachverstand auch auf dem Gebiet der empirischen Wissenschaft darum bemüht, die Qualität der Befragungen sicherzustellen.

Die zehn Grundregeln guter Umfrageforschung, deren Verletzung dem Eurobarometer vorgeworfen wird, stellen ein Ideal dar, dem sich die seriöse Meinungsforschung verpflichtet fühlen muss. Auch die Verantwortlichen des Eurobarometers respektieren diese Regeln, sie sind sich aber bewusst, dass dies nicht in allen Fällen und immer hundertprozentig gelingen kann, was auch die Kritiker einräumen.

Eurobarometer-Umfragen sollen nach bestem Wissen und Gewissen den einschlägigen Qualitätsstandards entsprechen und keine »Gefälligkeitsergebnisse« vorgeben, sondern ergebnisoffen sein. Sie entsprechen nicht selten den Erwartungen der Auftraggeber, können diesen aber auch signifikant widersprechen. Sie können einen eingeschlagenen politischen Weg bestätigen, aber ebenso Zweifel an einem Vorhaben bestärken. Sie legen Übereinstimmungen ebenso offen wie Kontroversen. Sie können europäische Politik zu Entscheidungen ermutigen oder vor Fehlentschei-

13 Vgl. insbesondere von Arnim 2006; siehe auch Haller 2009; Pausch 2008; Pausch 2009.

14 Vgl. Faulbaum et al. 2009.

dungen bewahren. In jedem Fall sind sie jedoch eine Art historischer Schatz an kontinuierlich gewachsener und weiter wachsender Information über Einstellungen, Kenntnisse, Erwartungen und Befürchtungen der Menschen in Europa im Wandel der Zeit seit nunmehr vier Jahrzehnten.

Das Eurobarometer soll nichts als ein transparentes Instrument sein, das sich der sozialwissenschaftlichen Kritik stellt und offen ist für Verbesserungsvorschläge und methodische Hinweise. In diesem Sinne sollen dieses europaweit einmalige Instrument und auch die wissenschaftliche Diskussion über dessen Methodik und Ergebnisse fortgeführt werden – sowohl in den Sozialwissenschaften als auch bei allen, die sich mit Europa beschäftigen.¹⁵

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von 2006. *Das Europa-Komplott. Wie Funktionäre unsere Demokratie verscherbeln*. München: Hanser.
- EB 2012. *Standard EURO-Baromètre N° 1. (Frühjahr 1974) – Standard Eurobarometer 78. Public opinion in the European Union* (Herbst 2012). http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm (Zugriff vom 24.01.2013).
- Faulbaum, Frank; Prüfer, Peter; Rexroth, Margit 2009. *Was ist eine gute Frage? Die systematische Evaluation der Fragenqualität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Follesdal, Andreas; Hix, Simon 2006. »Why there is a democratic deficit in the EU. A response to Majone and Moravcsik«, in *Journal of Common Market Studies* 44, S. 533-562.
- Haller, Max 2009. *Die Europäische Integration als Elitenprozess: Das Ende eines Traums?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Höpner, Martin; Jurczyk, Bojan 2012. »Kritik des Eurobarometers. Über die Verwischung der Grenze zwischen seriöser Demoskopie und interessengeleiteter Propaganda«, in *Leviathan* 40, 3, S. 326-349.
- Karmasin, Matthias; Pitters, Harald 2008. »Methodenprobleme international vergleichender Umfragen am Beispiel des »Eurobarometer««, in *Medien & Kommunikationsforschung im Vergleich. Grundlagen, Gegenstandsbereiche, Verfahrensweisen*, hrsg. v. Melischek, Gabriele; Seethaler, Josef; Wilke, Jürgen, S. 435-450. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Noelle-Neumann, Elisabeth 1993. »Europa in der öffentlichen Meinung«, in *Einstellungen und Lebensbedingungen in Europa. Soziale Indikatoren XVII*, hrsg. v. Glatzer, Wolfgang et al., S. 11-44. Frankfurt a. M.: Campus.
- Pausch, Markus 2008. »Die Eurobarometermacher auf der Zauberinsel. Konstruktion einer europäischen öffentlichen Meinung durch Umfrageforschung«, in *SWS-Rundschau* 48, 3, S. 357.
- Pausch, Markus 2009. »Eurobarometer und die Konstruktion eines europäischen Bewusstseins«, in *Umfrageforschung: Herausforderungen und Grenzen. Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft 9*, hrsg. v. Weichbold, Martin et al., S. 539-552. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

15 Die Ergebnisse der Eurobarometer-Umfragen können auf unserer Website und bei GESIS genutzt werden.

Zusammenfassung: Das Eurobarometer liefert seit vier Jahrzehnten Daten aus Befragungen zu den integrationspolitischen Ansätzen der Europäischen Union sowie über die Einstellungen der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu Problemfeldern wie der EU-Erweiterung, der Außen-, der Wirtschafts- und Währungspolitik, des Binnenmarktes, der Regionalpolitik und der sozialen Situation, der Informationsgesellschaft, der Umwelt- und Energiepolitik sowie des Verbraucherschutzes etc. Diese Daten liefert ein von der EU und vom Europäischen Parlament beauftragtes Meinungsforschungsinstitut, dessen Instrumente dem Industriestandard von Umfragen (mit zufallsgenerierter Auswahl der Befragten, direkten und telefonischen Befragungen) entsprechen.

Stichworte: Eurobarometer, europäische Integration, Demoskopie, Demokratiedefizit

More relevant than ever: Eurobarometer at 40. Achievements and perspectives of public opinion in the European Union

Summary: Since 1973 the European Commission has used the Eurobarometer to monitor the evolution of public opinion in the member states. These are industry-standard polls using random sampling face-to-face and telephone techniques to give statistically valid and comparable results across the continent. Beyond this quality, the Eurobarometer surveys and studies address major topics concerning European citizenship: European Union expansion, foreign affairs, economic and financial policy, the single European market, regional policy and the social situation, the information society, environmental and energy policies as well as consumer protection, etc. In its 40 years of existence the Eurobarometer has become a unique and highly regarded instrument of opinion polling to measure trends in the attitudes of citizens in its 28 member states.

Keywords: Eurobarometer, European integration, public opinion polls, democratic deficit

Autor

Karl-Alois Bläser
European Commission
DG COMM
Unit A2: Research and Speechwriting
L 56 05/015
B-1049 Brussels/Belgium
karl-aloisius.blaser@ec.europa.eu