

Sylke Nissen

## Beobachtung oder Intervention

### Das Eurobarometer im Prozess der Europäischen Integration\*

#### 1. Einleitung

Bereits Anfang der 1960er Jahre entwickelte Jaques-René Rabier, auf den die Gründung des Eurobarometers zurückgeht, die Idee »EG-weiter systematischer Untersuchungen der Vorstellungen, Einstellungen und Haltungen der Europäer. Diese Untersuchungen mussten ein doppeltes Ziel verfolgen: besser zu kennen und bekannt zu machen, was die Europäer über Europa im Prozess der Integration seit 1950 dachten und wie sie über nationale Grenzen hinweg dieselben Probleme einschätzten.«<sup>1</sup> Mit Hilfe des neuen Survey-Instruments sollten auf europäischer Ebene Informationsdefizite in der Bevölkerung abgebaut und Wissen über Nicht-Wissen generiert werden. 1972 stellte der niederländische Europaparlamentarier Wilhelmus Schuijt in seinem *Rapport sur la politique d'Information des Communautés européennes* Anspruch und Defizite der Informationspolitik der Europäischen Gemeinschaften einander gegenüber und ebnete damit den Weg für die systematische Erhebung der Bevölkerungsmeinung in der damaligen EG.<sup>2</sup> Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften stimmte Schuijt in dessen Problemanalyse zu und erwartete von einem Survey in allen Mitgliedsländern Informationen darüber, wie der europäische Einigungsprozess in der Bevölkerung aufgenommen wurde. The »primary interest of the European Commission ... in funding these regular surveys was to gain information on the topic most dear to its heart: the process of European unification, as reflected in the attitudes and beliefs of the people in the EU member states.«<sup>3</sup> Darüber hinaus ging es »um die interne Legitimierung bereits getroffener Ent-

\* Eine frühere, englischsprachige Version dieses Aufsatzes mit dem Titel »The Eurobarometer and the process of European integration. Methodological foundations and weaknesses of the largest European survey« ist erschienen in *Quality & Quantity*, Springer Netherlands, December 2012 (<http://dx.doi.org/10.1007/s11135-012-9797-x>).

1 Jacques-René Rabier, o. T., Rede anlässlich der Konferenz »35th anniversary of Eurobarometer – Understanding European public Opinion«. Sciences Po-Paris, 21 November 2008, S. 1, eigene Übersetzung.

2 Vgl. Wilhelmus Schuijt, *Rapport sur la politique d'Information des Communautés européennes*. DOCUMENT 246/71 (1972).

3 Willem E. Saris, Max Kaase (Hrsg.), »Eurobarometer: Measurement Instruments for Opinions in Europe« in *Zuma Nachrichten Spezial Band 2*, Mannheim 1997, S. 6.

scheidungen, und um Public Relations für die EG im allgemeinen und die Kommission im besonderen.«<sup>4</sup>

Im Juli 1974 konnten die Ergebnisse der ersten, im April und Mai desselben Jahres durchgeführten Umfragewelle publiziert werden.<sup>5</sup> Seitdem beobachtet die Europäische Kommission regelmäßig die Resonanz auf ihre Politik und erhält durch das Eurobarometer *retroinformation*, wie Schuijt sie 1972 eingefordert hatte: »Eine effektive Informationspolitik impliziert, dass die Institutionen der Gemeinschaft die Reaktionen zur Kenntnis nehmen, die ihre Maßnahmen in der öffentlichen Meinung hervorrufen. ... Die Meinungsumfragen stellen einen sehr wichtigen Feedback-Bereich dar.«<sup>6</sup>

Mit dem begrifflichen Rückgriff auf das meteorologische Instrument versuchte die Kommission, die Intentionen der Umfragen anschaulich zu fassen. Ähnlich wie ein Barometer sollte das Eurobarometer zur Beobachtung von Wissen und Meinungen in der Bevölkerung dienen und darüber hinaus ein Instrument vorsichtiger Prognosen werden.<sup>7</sup> Letzteres, das Potential des Eurobarometers zur Untersuchung der Akzeptanz zukünftiger Entscheidungen, ist immer sehr zurückhaltend genutzt worden. Die Interpretationen der Umfragen konzentrieren sich darauf, rückblickend Meinungsbilder zu erheben und Entwicklungen in der öffentlichen Meinung zu verfolgen.

In den folgenden Abschnitten werde ich einige strukturelle und methodische Fragen im Zusammenhang mit dem Eurobarometer diskutieren und dabei analysieren, wie das Eurobarometer von einem Beobachtungsinstrument, das die Kommission über die Einstellung der Bevölkerung zu Aspekten der europäischen Integration informieren sollte, zu einem Interventionsinstrument wurde, mit dem die Kommission versucht, Einfluss auf die Bevölkerungsmeinung und die Wahrnehmung des europäischen Integrationsprozesses zu nehmen.

## 2. Struktur des Eurobarometers

In der Broschüre *30 Jahre Eurobarometer* skizziert die Kommission die grundsätzliche Struktur der Umfragen als »die in regelmäßigen Abständen erfolgende Wiederholung bestimmter Fragen, die 1) stets gleich formuliert 2) nach derselben Methodik 3) in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gestellt werden.«<sup>8</sup> Da das Eurobarometer »eine

4 Karlheinz Reif, »Organisatorische Randbedingungen und Probleme empirischer Sozialforschung aus europäischer Perspektive. Das Eurobarometer der EG-Kommission« in: Heinz Sahner (Hrsg.), *Sozialforschung im vereinten Deutschland und in Europa*, München 1991, S. 43-53, hier: S. 46; vgl. Max Haller, *Die europäische Integration als Elitenprozess*, Wiesbaden 2009, S. 358.

5 Europäische Kommission, *Eurobarometer 1*, Brüssel 1974.

6 Schuijt, aaO. (FN 2), S. 33 f., eigene Übersetzung.

7 Europäische Kommission, aaO. (FN 5), S. 1; vgl. Markus Pausch, »Eurobarometer und die Konstruktion eines europäischen Bewusstseins« in Martin Weichbold, Johann Bacher, Christof Wolf (Hrsg.), *Umfrageforschung. Herausforderungen und Grenzen*, Wiesbaden 2009, S. 539-552, hier: 540.

8 Europäische Kommission, *Drei Jahrzehnte Eurobarometer. Die europäische Integration in der öffentlichen Meinung der Mitgliedstaaten: 1974–2007*. Brüssel 2007, S. 2.

Reihe von Fragen enthält, die von mehreren Generaldirektionen der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben werden«, lässt es sich »als Omnibusbefragung auffassen«.<sup>9</sup> Die Erhebungsprinzipien erlauben grundsätzlich die Analyse der erhobenen Daten in drei Richtungen: Die Ergebnisse werden entweder für historische Vergleiche herangezogen, sie dienen für Vergleiche zwischen den Mitgliedsländern, oder die Auswertungen kombinieren diese beiden Herangehensweisen.<sup>10</sup>

Die historische Kontinuität in der Durchführung gilt in erster Linie für den *Standard Eurobarometer Survey*. Je Mitgliedsland und Erhebungswelle werden ca. 1.000 Personen persönlich in ihrer Wohnung interviewt,<sup>11</sup> so dass im Laufe der Jahre allein durch dieses Standard Eurobarometer eine außerordentlich umfangreiche Datenmenge entstanden ist. Um darüber hinaus rasch Ergebnisse zu bestimmten Themen zu erhalten, wurde 1993 das *Flash Eurobarometer* mit telefonischen Befragungen eingeführt, und in *Special Eurobarometer Surveys* lässt die Kommission einzelne Fragen genauer untersuchen, die in die Erhebungswellen des Standard Eurobarometer integriert werden. Seit der Publikation der ersten Umfrage sind 40 Jahre vergangen, 2013 publizierte die Europäische Kommission die 80. Ausgabe des Standard Eurobarometers, das 375. Flash Eurobarometer und die Ergebnisse des 400. Special Eurobarometers.

Beginnend mit »generally ten or so questions«<sup>12</sup> und circa 20 Tabellen beschränkte sich die erste Publikation der Umfrageergebnisse auf rund 40 Seiten. Inzwischen handelt es sich beim Standard Eurobarometer um einen Mammutsurvey, dessen Ergebnisse in mehrere themenspezifische Berichte aufgeteilt werden müssen. Im Eurobarometer 77 wurden mit knapp 60 Fragen nicht nur die Basisindikatoren der Standardumfrage erhoben, sondern auch die Einstellungen zur Finanz- und Wirtschaftskrise, zur Strategie Europa 2020 und zur Mediennutzung in der Europäischen Union. Zusammen mit rund 240 Tabellenseiten im Anhang umfasst dieser Bericht 566 Seiten.<sup>13</sup> Noch deutlich umfangreicher waren bisher das Eurobarometer 73 mit 789 und Eurobarometer 69 mit 1.415 Seiten.<sup>14</sup> Insbesondere diese Menge an zur Verfügung stehenden Daten und die schon erwähnte Kontinuität der Surveys werden seit langem als unschätzbare Vorteile des Eurobarometers bezeichnet. »The lasting significance of the Eurobarometer, created by Jacques-René Rabier, for empirical social research and the politics of European integration can hardly be overestimated. ... both national longitudinal surveys and cross-national transversal studies are usually deemed to be invaluable ... The possibility of joint cross-national and longitudinal comparison, however, renders the Eurobarometer into a truly unique enterprise, the scientific and applied potential of which will be difficult

9 Ebd.

10 Vgl. Willem E. Saris und Max Kaase, aaO. (FN 3), S. 6.

11 Je rund 500 in Zypern, Malta und Luxemburg.

12 Jacques-René Rabier, »European barometer and socio-political research« in: *European Journal of Political Research*, 4, 1 (1976), S. 141-146, hier: S. 141.

13 Europäische Kommission, *Eurobarometer 77: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. Brüssel 2012.

14 Europäische Kommission, *Eurobarometer 69*, Brüssel 2008; *Eurobarometer 73*, Teil 1 und 2, Brüssel 2010.

to exhaust.«<sup>15</sup> Das Eurobarometer sei »very valuable for the European Commission in order to see what the support is for different policies and the EU as a whole in the different countries through time«<sup>16</sup> und »the most obvious advantage of these 24 years of regular surveys is its potential to look at change over time«.<sup>17</sup> Auch Keil lobte die zeitliche und inhaltliche Kontinuität der Umfragen, die es ermögliche, »Trends und Tendenzen über längere Zeiträume zu identifizieren und zu verstehen.«<sup>18</sup>

Der kurze Blick auf die Gründung des Eurobarometers und die von seinen Erfindern geäußerten Intentionen zeigt, dass die Kommission mithilfe des neuen Umfrageinstruments in erster Linie die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft beobachten und Informationen über die Bevölkerung gewinnen wollte. In der Praxis der folgenden Jahre wurde aber deutlich, dass dieses Ziel in den Hintergrund gerückt ist. Karlheinz Reif, der 1987 die Leitung des Eurobarometers von Rabier übernahm, beschrieb die Vorzüge des Surveys äußerst vorsichtig. Die Tatsache, dass »es existiert«, so Reif, sei schwer zu überschätzen.<sup>19</sup> Ähnlich zurückhaltend klingt das Urteil von Karmasin und Pitters, die festhalten, dass das Eurobarometer »funktioniert, Ergebnisse produziert und ... [dass] (trotz aller Diskussionen über das Instrument) keine angemessene Alternative der kollektiven Selbstbeobachtung zur Verfügung steht«.<sup>20</sup> Diese verhaltenen Würdigungen einerseits und der verbreitete, überwiegend unkritische Beifall für dieses Survey-Instrument andererseits geben Anlass zu der Vermutung, dass die von Rabier und Schuijt verfolgten qualitativen Beobachtungsziele nicht zufriedenstellend erreicht wurden. Dies kann an methodischen Mängeln des Eurobarometers liegen. Daher werde ich nun die methodischen Grundlagen des Surveys genauer untersuchen. Zugleich gehe ich der Vermutung nach, dass sich hinter der schieren Existenz des Surveys eine Tendenz zur politischen Instrumentalisierung durch die Kommission durchsetzt.

### 3. Methodische Grenzen des Eurobarometers

Der stetig wachsende Umfang einer Datenmenge allein ist kein Qualitätskriterium. Insbesondere wenn genauere Hinweise auf die Erhebungsmethoden fehlen, nehmen Zweifel an der Validität der Daten zu. »Grundsätzlich scheint es nicht so, dass die Verantwort-

15 Cees van der Eijk, Hermann Schmitt, »The Role of the Eurobarometer in the Study of European Elections and the Development of Comparative Electoral Research« in Karlheinz Reif, Ronald Inglehardt (Hg.), *Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion*, Houndsmill 1991, S. 257-274, hier: S. 257.

16 Willem E. Saris, Max Kaase, aaO. (FN 3), S. 8.

17 Ebd., S. 6.

18 Silke I. Keil, »Die Datengrundlage der Politischen Soziologie in Forschung und Lehre« in: Viktoria Kaina, Andrea Römmele (Hg.), *Politische Soziologie*, Wiesbaden, 2009, S. 421-445, hier: S. 430.

19 Karlheinz Reif, aaO. (FN 4), S. 52.

20 Matthias Karmasin, Harald Pitters, »Methodenprobleme international vergleichender Umfragen am Beispiel des »Eurobarometer«« in: Gabriele Melischek, Joseph Seethaler, Jürgen Wilke (Hg.), *Medien- und Kommunikationsforschung im Vergleich*, Wiesbaden 2008, S. 435-450, hier: S. 437.

lichen sich mit dem Problem der Richtigkeit und Angemessenheit der Datenerhebungsprozesse in Abhängigkeit von der Konstruktion von Zeitreihen vertieft auseinandergesetzt haben um sicherzustellen, dass bei diesen Daten die Voraussetzungen für Glaubwürdigkeit und Validität beachtet werden.«<sup>21</sup> Gemessen an der großen Zahl von Veröffentlichungen, in denen Eurobarometer-Daten genutzt und die Survey-Ergebnisse wissenschaftlich ausgewertet werden,<sup>22</sup> liegen nur wenige methodenkritische Publikationen vor. Dies mag daran liegen, dass im Eurobarometer die Datenerhebung schlecht dokumentiert ist und der methodische Unterbau sich als »black box« erweist.<sup>23</sup> Dennoch gibt es konkrete Ansatzpunkte für Kritik, die sich vor allem auf Aspekte der Stichprobenziehung, auf den Fragenkatalog und die Auswertung des Eurobarometers beziehen. Die folgenden Abschnitte machen methodische Schwächen des Eurobarometers deutlich, die nicht toleriert werden können – es sei denn, die mit dem Eurobarometer verbundenen Ziele sind nicht wissenschaftlicher, sondern politisch-instrumenteller Art und methodische Seriosität spielt für diese Ziele nur eine untergeordnete Rolle.

#### a) Auswahl des Samples

Mit Blick auf die Erhebungskontinuität wird dem Eurobarometer häufig »exklusive[] Längsschnittqualität« attestiert.<sup>24</sup> Tatsächlich ist die zentrale Voraussetzung für Panelstudien nicht erfüllt, denn die am Eurobarometer beteiligten Forschungsinstitute befragen nicht Welle für Welle dieselben Personen, sondern ziehen immer wieder neue Stichproben aus ihrer jeweiligen Grundgesamtheit. Folglich handelt es sich beim Eurobarometer nicht um eine personenidentische Mehrfachbefragung, sondern um halbjährliche Querschnittstudien. Die Europäische Kommission selbst behauptet nicht, dass das Eu-

- 21 Venera Tomaselli, *I Sondaggi dell' Eurobarometro: Valutazioni e Prospettive di Analisi*, Ms. 2003, S. 11, eigene Übersetzung; vgl. Erwin K. Scheuch, »The Cross-Cultural Use of Sample Surveys: Problems of Comparability« in *Historical Social Research*, 18, 2, S. 104-138, hier: S. 107; Anne Laumen, Andreas Maurer, *Jenseits des »Permissive Consensus«*, Diskussionspapier Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik 2006, S. 9.
- 22 Eine Recherche in der Gesis-Eurobarometer-Bibliographie ergibt mehr als 2.300 Einträge seit 1973 (<http://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/overview/publications/research-bibliography/>), das wiso-net erzielt zwischen 1990 und 2011 für das Stichwort Eurobarometer über 4.400 Treffer, google scholar im selben Zeitraum 21.300 Fundstellen ([www.wiso-net.de/scholar.google.de/](http://www.wiso-net.de/scholar.google.de/), Aufrufe 01. Februar 2014). Diese Zahlen sollen nicht mehr als einen einfachen Hinweis auf die Rezeption des Eurobarometers geben. Sie sind nicht um Doppelnennungen, Eigenpublikationen der EU oder Erwähnungen in Werbekontexten bereinigt.
- 23 Jan Marcus, »Der Einfluss von Erhebungsformen auf den Postmaterialismus-Index« in *Methoden – Daten – Analysen*, Jg. 3, Heft 2, S. 137-166, hier: S. 159; Neben den im Eurobarometer veröffentlichten Hinweisen finden sich einige Angaben zur Erhebung auf der Datenhomepage des GESIS. Dort muss man für jede Eurobarometer-Ausgabe mehrere Ebenen überwinden, bis man zur Beschreibung der Methode vorgedrungen ist. Für das neueste Eurobarometer 79 vom Frühjahr 2013 sieht das zum Beispiel folgendermaßen aus: <http://zacat.gesis.org/webview/> → Eurobarometer → Standard & Special Eurobarometer → EB 75.2 - EB 78.1, EB 79.2 - EB 79.4 (Pre-releases) → Eurobarometer 79.2 (2013) → Metadata → Study Description → Methodology and Processing (Aufruf 01. Februar 2014).
- 24 Matthias Karmasin, Harald Pitters, aaO. (FN 20), S. 447.

robarometer eine Längsschnittuntersuchung sei. Allerdings werden die mit der Dauer, Wiederholungshäufigkeit und Anlage der Befragung naheliegenden Panel-Assoziationen in den Publikationen auch nicht explizit korrigiert. Dies hängt mit den insgesamt sehr mageren Angaben der Kommission über die Erhebungsmethoden zusammen. »Viele Jahre wurde ... nichts über die Zusammensetzung und die Modalitäten der Sample-Auswahl publiziert, so dass ... häufig mangelnde Seriosität [der Untersuchungen] sowie der Willkürcharakter des gesamten Untersuchungsverfahrens beklagt wurden.«<sup>25</sup>

Aus den technischen Hinweisen, die allen Eurobarometerausgaben beigelegt sind, lassen sich einige Informationen zur Stichprobenziehung zusammentragen. Dabei wird deutlich, dass über die Jahre und zwischen den Mitgliedsländern unterschiedliche Verfahren der Stichprobenziehung angewendet wurden. Erst seit 1989 gilt in allen Mitgliedsländern ein »multi-stage, random (probability) design«, also ein mehrstufiges Verfahren der Zufallsauswahl, das die jeweilige Landesbevölkerung nach verschiedenen Kriterien repräsentativ abbilden soll.<sup>26</sup> Bis zu dieser Vereinheitlichung wurden in Frankreich, Italien, Großbritannien, Irland, Belgien und Deutschland Quotensamples nach Geschlecht, Alter und Beruf gezogen<sup>27</sup> oder Kombinationen aus verschiedenen Methoden der Stichprobenziehung angewendet, während in den anderen Ländern Zufallsstichproben gezogen wurden. Mit Blick auf die Eurobarometer-Daten seit 1974 besteht also weder über die Zeit noch über die Länder hinweg noch innerhalb einzelner Länder eine Einheitlichkeit in der Sampling-Methode. Ob die nach verschiedenen Erhebungsprinzipien gezogenen Stichproben methodisch sauber in einem Sample zusammengeführt werden können, ist fraglich.

Basis der Stichprobenziehung sind Bürger in den einzelnen Mitgliedsländern. Auch diese Grundgesamtheit wurde während der Laufzeit des Eurobarometers auf zweifache Weise neu definiert, ohne dass die Datenreihen des Eurobarometers an den jeweiligen Veränderungszeitpunkten unterbrochen wurden. Zum einen bestand die Grundgesamtheit in einem Mitgliedsland bis 1993 aus allen Personen, die in diesem Land wohnten und die Nationalität dieses Mitgliedsstaates besaßen. Mit dem Eurobarometer 41 wurden in den Mitgliedsländern zum ersten Mal Samples von Personen gezogen, die in irgendeinem

25 Tomaselli, aaO. (FN 21), S. 12, eigene Übersetzung.

26 Vgl. dazu u. a. Europäische Kommission, *Eurobarometer 32*, Brüssel 1989, S. A14f. oder dies. *Eurobarometer 75: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Brüssel 2011, S. 71.

27 Vgl. zu den Bedenken gegen Quotenverfahren u.a. Ferdinand Böltken, Annetkatrin Gehring, »Zur Empirie des Postmaterialismus. Quota und Random, Äpfel und Birnen, Kraut und Rüben« in *ZA-Information*, 15 (1984), S. 38-52; Karlheinz Reuband, »Quoten- und Randomstichproben in der Praxis der Sozialforschung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der sozialen Zusammensetzung und den Antwortmustern der Befragten« in *ZA-Information*, 43 (1998), S. 48-80, hier: S. 50f.; Reiner Schnell, Paul B. Hill, Elke Esser, *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 8. Aufl., München 2008, S. 301f.; Helmut Kromrey, *Empirische Sozialforschung*, 12. Aufl., Stuttgart 2009, S. 275.

Land der EU wohnen und die Staatsangehörigkeit *irgendeines* Mitgliedslandes besitzen.<sup>28</sup> Reif hatte noch kurz vor dieser Umstellung kritisiert, dass nicht das Meinungsbild der Einwohner der EU, sondern nur das der Staatsangehörigen erfasst würde.<sup>29</sup> Dieser Einwand wurde durch die vollzogene Neudefinition der Grundgesamtheit nicht vollständig entkräftet. Denn das Kriterium der EU-Nationalität ignoriert in manchen Mitgliedsländern relevante Minderheiten. So werden in den baltischen Staaten dort lebende Russen nicht befragt, und in Frankreich gehören Nordafrikaner ohne französische oder andere EU-Staatsbürgerschaft nicht zum Stichprobensample des Landes.

Zum zweiten hat sich auch die EU-weite Grundgesamtheit in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Es ist allgemein bekannt, dass die Zahl der Mitgliedsländer von sechs auf inzwischen 28 angestiegen ist. In den Eurobarometern werden die Erweiterungen zwar deklariert, wenn in Tabellen oder Graphiken von der EU-15, EU-25, EU-27 oder jetzt EU-28 die Rede ist. Für viele Fragen, die in unregelmäßigen Abständen in den Survey aufgenommen werden, werden die Erweiterungen aber unterschlagen. Manche Antworten werden als langfristige Tendenz auf der Basis von Daten aus 9, 15, 25, 27 und 28 Ländern visualisiert. Solchen Zeitreihen können dann Daten zugrunde liegen, die aus bis zu sieben verschiedenen Grundgesamtheiten stammen. Zu jenen Themen, die in jeder Welle abgefragt werden, gehört die Einstellung zur Mitgliedschaft des eigenen Landes in der EU. Aus den Antworten auf diese Frage resultieren Diagramme mit EU-Durchschnitten, die sich über 15 Jahre und mehr erstrecken können und verschiedene Erweiterungen der Grundgesamtheit beinhalten<sup>30</sup>. Ein Beispiel: Die folgende Abbildung 1 stammt aus dem Eurobarometer 56. Dort heißt es in der Vorbemerkung: »Eurobarometer-Umfragen zur öffentlichen Meinung (>Standard-Eurobarometer-Umfragen<) werden seit dem Herbst 1973 im Auftrag der Generaldirektion für Presse und Kommunikation der Europäischen Kommission, Meinungsumfragen, jedes Frühjahr und jeden Herbst durchgeführt. Seit Herbst 1980 schließen sie Griechenland (Eurobarometer 14) ein, seit Herbst 1985 Portugal und Spanien (Eurobarometer 24), seit Herbst 1990 die ehemalige Deutsche Demokratische Republik (Eurobarometer 34) und seit dem Frühjahr 1995 Österreich, Finnland und Schweden (Eurobarometer 43).«<sup>31</sup> Das heißt, Umfrageergebnisse aus der EG-10, EG-12, EU-15 und EU-15 einschließlich Neue Bundesländer werden in einer Entwicklungslinie zusammengefasst. Dabei handelt es sich jedoch um aneinandergereihte Stimmungsbilder höchst unterschiedlicher Populationen. Diese Daten

28 Während für Eurobarometer 39 angegeben wird, dass »the population of the respective nationalities« befragt wurde, heißt es ein Jahr später: »Eurobarometer 41.1 interviewed 13.096 citizens of the 12 countries in the European Community (nationals and non-nationals but EU-citizens).« (GESIS-Variable Reports No. 2012/262, Eurobarometer 41.1 - Variable Report, S. VII.) Vgl. auch Meinhard Moschner, »Eurobarometer 41.0. Trade issues, blood donation, Aids and smoking« in *ZA-Information* 37 (1995), S. 13-18, hier: S. 17; Venera Tomaselli, aaO. (FN 21), S. 4; Matthias Karmasin, Harald Pitters, aaO. (FN 20), S. 441.

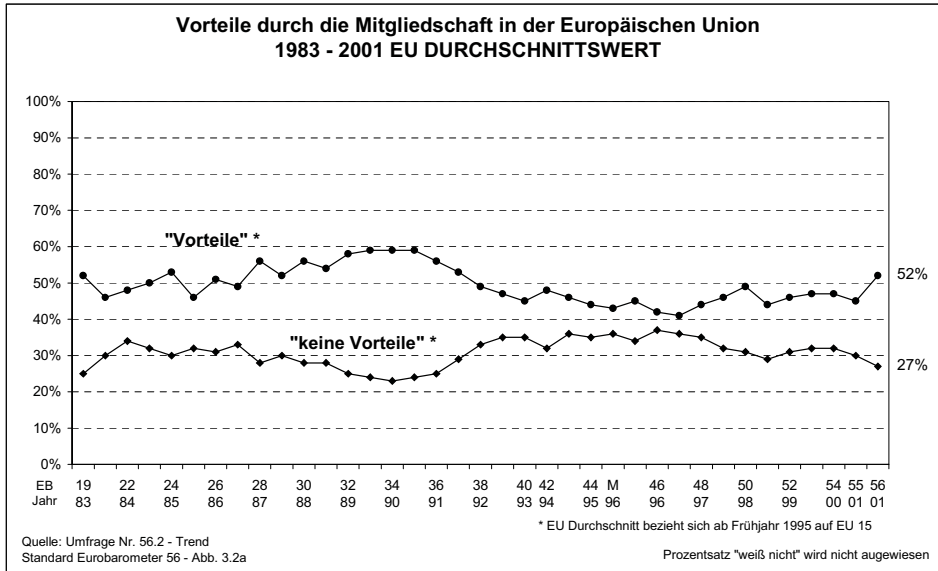
29 Vgl. Karlheinz Reif, aaO. (FN 4), S. 51.

30 Vgl. z. B. Europäische Kommission, *Eurobarometer 53*, Brüssel 2000, S. 7 und *Eurobarometer 70*, Brüssel 2010, S. 138.

31 Europäische Kommission, *Eurobarometer 56*, Brüssel 2002, o. S.

erlauben keine Aussage über Zusammenhänge im Zeitverlauf – also keine kausalen Interpretationen.

Abbildung 1: Darstellung langfristiger Entwicklungstrends auf der Basis wechselnder Grundgesamtheiten



Quelle: Europäische Kommission, Eurobarometer 56, Brüssel, 2002, S. 21

### b) Formulierung der Fragen

Anlässlich der mit dem Vertrag von Maastricht 1993 verbundenen Umbenennung der Europäischen *Gemeinschaft* in Europäische *Union* setzten sich die Autoren des Eurobarometer 41 mit den methodischen Anforderungen an die Formulierung der Fragen auseinander: »Wie hinreichend bekannt ist, können Umfrageergebnisse, z.B. Prozentverteilungen von Antworten, ziemlich unterschiedlich ausfallen (und meistens tun sie es auch), wenn die gleiche Frage mit unterschiedlichen Antwortalternativen gestellt wird. Dies trifft ebenso zu, wenn in einem ansonsten identischen Satz von Fragen und dazugehöriger Antwortalternativen auch nur einer der Schlüsselbegriffe verändert wird. Soll die reale Veränderung von Ergebnissen von Meinungsumfragen über die Zeit gemessen werden, so muß der Fragetext ebenso wie Wortlaut und Format der Antwortalternativen völlig identisch sein. Ansonsten können differierende Ergebnisse von zwei verschiedenen Erhebungszeitpunkten entweder auf einer realen Änderung der öffentlichen Meinung beruhen oder lediglich in der Änderung des Fragetextes bzw. des Frageformats begründet sein.«<sup>32</sup> Diese Anforderung an den Wortlaut von Fragen und Antworten entspricht dem

32 Europäische Kommission, *Eurobarometer 41*, Brüssel 1994, S. v.

Stand der Methodenliteratur, wird aber im Eurobarometer in zweierlei Hinsicht immer wieder verletzt: im Zuge der Übersetzung von Fragen und Antworten in alle Amtssprachen der EU und durch Variationen in den Formulierungen über die Zeit.

Die Umfragen des Eurobarometers werden in allen Ländern der EU durchgeführt. Jedem Interviewpartner werden die Fragen in seiner Sprache gestellt und die Antwortmöglichkeiten in seiner Sprache vorgelegt. Im Prozess der Fragebogenkonzeption soll mit Hilfe des Prinzips der *back translation* die Qualität der Übersetzungen gewährleistet werden. Das heißt, die Fragebögen werden von einem Übersetzer in eine andere Sprache übertragen. Ein zweiter Übersetzer, der die Ausgangsbögen nicht kennt, überträgt zurück in die ursprüngliche Sprache. Dann wird die Übereinstimmung von Vorlage und Rückübersetzung verglichen, um ggf. das Ergebnis in der Zielsprache zu optimieren.<sup>33</sup> Rückübersetzungen sollen und können also die Wortwahl kontrollieren. Für die Kontrolle der Äquivalenz der gewählten Formulierungen gilt die Methode jedoch inzwischen als unterkomplex.<sup>34</sup> »While this is undoubtedly a fine technique to check the ability of translators, it does little to control the chief problem in question wording: equivalence of meaning«, spitzt Scheuch die Beurteilung des Verfahrens der *back-translation* zu und fährt fort: »In designing questionnaires for cross-cultural surveys, the emphasis has changed from insistence upon the correctness of literal translations to comparability of meaning.«<sup>35</sup> Dieser Anforderung, nämlich in verschiedenen Sprachen *inhaltlich identische Fragen* zu stellen, wird die Methode der Übersetzung und Rück-Übersetzung nicht gerecht, da sie nur die wortgetreue Übertragung in eine andere Sprache überprüft. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass in den Mitgliedsländern vermeintlich gleiche Formulierungen unterschiedliche Bedeutungen haben – mit entsprechenden Konsequenzen für die Antworten und darin enthaltenen Informationen.

Ein noch gravierenderes Problem für die Aussagefähigkeit der Umfrageergebnisse entsteht durch die Variation der Formulierungen von Fragen und Antwortvorgaben über die Zeit. Fragen werden in verschiedenen Eurobarometer-Wellen mit unterschiedlichem Wortlaut gestellt und vorgegebene Antwortkategorien werden geändert. In der Auswertung werden die Ergebnisse aber gleichwohl in einer Tabelle oder einem Diagramm zusammengefasst. Ein instruktives Beispiel für dieses Vorgehen findet sich in der Jubi-

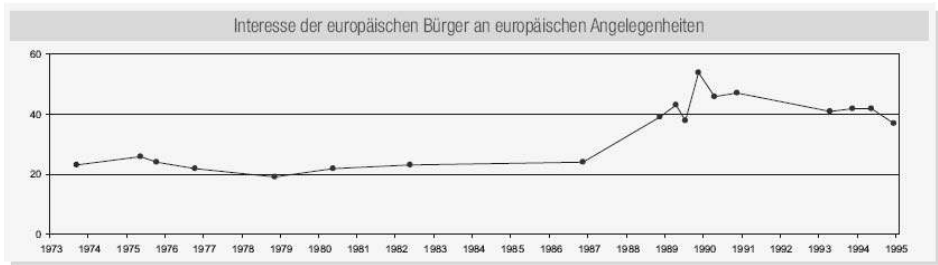
33 Vgl. Meinhard Moschner, »Sampling and Fieldwork«, 2008, <http://www.gesis.org/en/eurobarometer/survey-series/candidate-countries-eb/sampling-fieldwork/> (Aufruf 01. Februar 2014). Siehe auch Susan Wendt-Hildebrandt, Kai Hildebrandt, Dagmar Krebs, »Zur interkulturellen Validität von Messinstrumenten« in: *ZUMA-Nachrichten* 13, 1983, S. 45-57.

34 Vgl. Janet Harkness, Alicia Schoua-Glusberg, »Questionnaires in Translation« in: Janet Harkness (Hg.), *Cross-Cultural Survey Equivalence*; *ZUMA-Nachrichten Spezial*, Nr. 3, Mannheim 1998, S. 87-128, Timothy P. Johnson, »Approaches to Equivalence in Cross-Cultural and Cross-National Survey Research«. ebd., S. 1-40; Janet Harkness, »Questionnaire Design in Comparative Research« und dies. »Questionnaire Translation« in: Janet Harkness, Fons J. R. Van de Fijver, Peter P. Mohler (Hg.), *Cross-Cultural Survey Methods*, Hoboken 2003, S. 19-33 und S. 35-55.

35 Erwin K. Scheuch, aaO. (FN 21), S. 108 und 112; Vgl. Laura Morales Diez de Ulzurrun, »Associational Membership and Social Capital in Comparative Perspective: A Note on the Problems of Measurement« in: *Politics and Society*, 30, 3 (2002), S. 497-523; Sylke Nissen, *Die regierbare Stadt. Metropolenpolitik als Konstruktion lösbarer Probleme*, Wiesbaden 2002.

läumsschrift zum 30jährigen Bestehen des Eurobarometers. Unter dem Titel »European citizens' interest in European affairs« wird graphisch ein zunehmendes Interesse der Bevölkerung an europäischen Angelegenheiten dokumentiert.<sup>36</sup> Mithilfe der folgenden Graphik will die Kommission belegen, dass der Anteil der Befragten, die starkes Interesse äußerten, zwischen Anfang der 1970er Jahre und Anfang der 1990er Jahre um rund 20 Prozentpunkte gestiegen ist (Abbildung 2).

Abbildung 2: Darstellung langfristiger Entwicklungstrends auf der Basis wechselnder Frageformulierungen



Quelle: Europäische Kommission, *Drei Jahrzehnte Eurobarometer. Die europäische Integration in der öffentlichen Meinung der Mitgliedstaaten: 1974–2007*, Brüssel, 2007, S. 10

Die Fragen, zu denen die Antworten in der Graphik abgebildet werden, und die Antwortkategorien variieren allerdings erheblich. Ihr Wortlaut wird im Begleittext zu dieser Abbildung wiedergegeben. Sie lauten im *Eurobarometer 0/1973*, *6/1976*, *10/1978*, *13/1980*: »Sind Sie selbst an den Problemen der Europäischen Gemeinschaft (des Gemeinsamen Marktes) sehr interessiert, ein bisschen interessiert oder überhaupt nicht interessiert?«; im *Eurobarometer 17/1982* und *26/1986*: »Zeitungen, Radio und Fernsehen bringen oft Nachrichten und Kommentare über die Europäische Gemeinschaft bzw. den ›Gemeinsamen Markt‹. Sind Sie selbst an den Problemen der Europäischen Gemeinschaft sehr interessiert, ein bisschen interessiert oder überhaupt nicht interessiert?«; im *Eurobarometer 39/1993*: »Inwieweit würden Sie sagen, dass Sie an europäischer Politik, das heißt an Angelegenheiten in Verbindung mit der Europäischen Gemeinschaft, interessiert sind? Sind Sie sehr, etwas, nicht sehr oder überhaupt nicht daran interessiert?« und im *Eurobarometer 50/1998*: »Was europäische Politik, das heißt, Angelegenheiten in Verbindung mit der Europäischen Gemeinschaft betrifft, inwieweit würden Sie sagen, dass Sie daran interessiert sind?« Die Autoren der Jubiläumsschrift stellen bloß fest: »Die Formulierung der Frage, auf der das Eurobarometer bei der Analyse dieses Aspekts beruht, hat sich im Laufe der Befragungen weiterentwickelt.«

Katz warnt vor den verheerenden Folgen solcher Reformulierungen für die Aussagekraft nicht nur der Eurobarometer-Daten. »The usefulness of this time series is marred

<sup>36</sup> Europäische Kommission, *aaO.* (FN 8), S. 10.

by a number of changes in question format.«<sup>37</sup> Ähnlich kritisiert Tomaselli wechselnde Formulierungen, die eine Langzeitinterpretation der Antworten ebenso unmöglich machen wie Kausalanalysen der Entwicklungstrends.<sup>38</sup>

Die kreative Entwicklung der Fragen und zugleich die häufig fehlende Kontinuität der Aufnahme einer Frage in den Umfragekatalog beeinträchtigen die Aussagefähigkeit der Eurobarometer. Darüber hinaus zeigen viele Fragen weitere Qualitätsmängel, wenn sie *suggestiv* oder *schlecht* gestellt sind. Suggestivfragen kommen im Eurobarometer durchaus vor, obwohl die Vermeidung von eine Antwort oder Antwortrichtung nahelegenden Formulierungen zu den Grundsätzen der Befragung gehört.<sup>39</sup> Diese Fragen sind subtil formuliert und lenken die Befragten durch minimale Abweichungen von neutralen Formulierungen in Richtung auf bestimmte Antworten. Haller kritisiert den »suggestive[n] Charakter mancher EB-Fragen«<sup>40</sup>, der die Antworten zugunsten einer positiven Einstellung verzerre.

Zu den schlecht gestellten gehören Fragen, die den Befragten nicht intendierte Interpretationsspielräume lassen, indem zum Beispiel zu allgemein gefragt wird<sup>41</sup> oder bei denen in den Antwortvorgaben das Prinzip des wechselseitigen Ausschlusses von Kategorien nicht beachtet wird. Im *Eurobarometer 52* wurde im Herbst 1999 nach den Gründen für die Nichtteilnahme an der Europawahl gefragt. Die Befragten konnten aus folgenden 17 Antworten wählen, die deutliche Überschneidungen aufweisen: Abwesenheit / Im Urlaub / Krankheit / Familiäre Gründe / Zu eingenommen von einer anderen Beschäftigung / Zu beschäftigt, keine Zeit / Unzufriedenheit mit und Mißtrauen gegenüber dem politischen Niveau allgemein / Sind nicht zufrieden mit der Institution des Europäischen Parlaments / Unzufriedenheit mit dem Wahlsystem zum EP / Wählen hat überhaupt keine Konsequenzen / Seltene oder gar keine Teilnahme an Wahlen / Probleme bei der Registrierung / Kein Interesse an Europapolitik / Kein Interesse an der Politik / Nicht genügend Kenntnis der EU / Kennen das Europäische Parlament nicht / Sind gegen die EU.<sup>42</sup> Methodisch schlecht sind auch solche Fragen, bei denen anzunehmen ist, dass die gewünschte Information oder das Meinungsbild von der befragten Klientel nicht geliefert werden kann. In diesen Fällen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Antworten durch die mangelnde Sachkenntnis eines Befragten geprägt werden.

37 Richard S. Katz, »Measuring party identification with Eurobarometer data: A warning note« in: *West European Politics*, 8, 1 (1985), S. 104.).

38 Venera Tomaselli, aaO. (FN 21) S. 10.

39 Vgl. Frank Faulbaum, Peter Prüfer, Margrit Rexroth, *Was ist eine gute Frage?*, Wiesbaden 2009, S. 74ff.; Kurt Holm, *Die Befragung I*, 3. Aufl., München 1986, S. 59ff.

40 Max Haller, aaO. (FN 4), S. 359.

41 Tomaselli nennt als Beispiel aus dem Flash Eurobarometer 151 »Iraq and Peace in the World« die Frage: »For each of the following countries, tell me if in your opinion it presents or not a threat to peace in the world?« Als Antwortmöglichkeiten werden Ländernamen vorgegeben. Die Antwort »Israel« ließe aber offen, so Tomaselli, ob die Existenz des Staates gemeint sei, die damalige Regierung Sharon oder der Konflikt mit den Palestinänsern. Vgl. Venera Tomaselli, aaO. (FN 21), S. 6f., Europäische Kommission, *Flash Eurobarometer 151, »Iraq and Peace in the World«*, Brüssel 2003S. 78.

42 Europäische Kommission, *Eurobarometer 52*, Brüssel 1999, S. 88; Vgl. Venera Tomaselli, aaO. (FN 21), S. 10; Frank Faulbaum et al., aaO. (FN 39).

Zu den Themenbereichen, die im Eurobarometer abgefragt werden, über die die Bevölkerung nach Ansicht von Beobachtern aber zu wenig weiß, um ein glaubwürdiges Urteil abzugeben, gehören zum Beispiel die Gentechnik oder das EU-Satellitensystem Galileo.<sup>43</sup>

Auch Eurobarometer-Fragen nach den Auswirkungen der Globalisierung wie: »Sagen Sie mir bitte für [die folgende Aussage], ob Sie ihr eher zustimmen oder sie eher ablehnen: Globalisierung ist eine Chance für wirtschaftliches Wachstum.«<sup>44</sup> eröffnen nicht intendierten Interpretationsspielraum, solange keine Kontrollfragen gestellt werden, die die Globalisierungskennnisse der Befragten überprüfen. Darüber hinaus ist diese Frage vielen Befragten nicht nur unangemessen, sondern auch im oben angegebenen Sinn schlecht gestellt. Was mit Globalisierung gemeint ist, wird in der Umfrage nicht definiert.

Selbst bei Fragen wie der nach dem Vertrauen in die Institutionen der EU, die zum Kern der Beobachtungsfunktion des Eurobarometers gehören, wird unpräzise und ohne Prüfung des Sachwissens der Interviewpartner gefragt. Die einzige Kontrolle besteht in der Frage, ob der Befragte schon einmal etwas über eine Reihe von europäischen Einrichtungen gehört oder gelesen hat.<sup>45</sup> Folglich führen solche schlechten und/oder unangemessenen Fragen dazu, dass als Ergebnis Protokolle von Meinungsäußerungen einer Bevölkerung entstehen, die sich über viele Themen gar keine Meinung bilden kann oder will.<sup>46</sup>

Neben diesen technischen Problemen, die in den Frageformulierungen zum Ausdruck kommen, bringt die Art und Weise der Durchführung des Eurobarometers ein Kontextproblem mit sich. Die Eurobarometer-Fragen werden immer im selben Zeitraum in der ganzen EU gestellt. Dies führt dazu, dass Umfragen zwar zur selben Zeit, aber möglicherweise zu ganz unterschiedlichen nationalen Relevanzzeitpunkten durchgeführt werden. Befindet sich ein Land im Wahlkampf, sind politische Aufmerksamkeit und Diskursaktivitäten der Befragten vermutlich viel höher als in einem anderen Mitgliedsland, das sich in der Mitte einer Legislaturperiode befindet. Unterschiedliche Niveaus politischer Mobilisierung schlagen sich im Antwortverhalten nieder<sup>47</sup> und schränken die Vergleichbarkeit der Ergebnisse ein.

43 Vgl. Dieter Urban, »Wie stabil sind Einstellungen zur Gentechnik? Ergebnisse einer regionalen Panelstudie« in Jürgen Hampel, Ortwin Renn (Hrsg.), *Gentechnik in der Öffentlichkeit. Wahrnehmung und Bewertung einer umstrittenen Technologie*, Frankfurt/Main 1999, S. 56-97; Dieter Urban, Uwe Pfenning, »Was messen Fragen zur Bewertung neuer Technologien? Semantisierungseffekte bei der Messung von bilanzierenden Einstellungen zu Bio- und Gentechnologie« in: ZUMA-Nachrichten, 39 (1996), S. 116-140; Charlemagne, »Ask a silly question. The European Commission is wrong to think opinion polls can provide it with a democratic mandate« in: *The Economist*, Feb 21st, 2008.

44 Europäische Kommission, *Eurobarometer 75: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Brüssel 2011, S. 41.

45 Ebd., S. 44.

46 Vgl. Urban, Pfenning, aaO (FN 43), S. 118; Markus Pausch, aaO. (FN 7), S. 546; Max Haller, aaO. (FN 4), S. 359.

47 Vgl. Erwin K. Scheuch, aaO. (FN 21), S. 127ff.

## c) Analyse

Im letzten Schritt der methodologischen Untersuchung des Eurobarometers geht es um die Auswertung der halbjährlich erhobenen Datenmengen. Auch wenn die bisher zusammengetragene Kritik an den Daten zu dem Schluss führt, dass eine aussagefähige Analyse kaum zu erwarten ist, so werden in den Eurobarometer-Publikationen doch umfangreiche Auswertungen vorgelegt, die hier nicht ignoriert werden können. In den Berichten werden die Ergebnisse in thematischen Kapiteln zusammengefasst und zum Teil in Tabellenform oder als Schaubilder präsentiert. Die Darstellung und Interpretation der Ergebnisse bleibt dabei auf einem recht niedrigen Anspruchsniveau. »Wie beim Standard-Eurobarometer vom Herbst 2010 sind 46% der Europäer der Meinung, dass sich die EU ›in die richtige Richtung bewegt‹, während 23% sagen, sie bewege sich in die falsche Richtung.«<sup>48</sup> Die Auswertungen kommen über Häufigkeitsauszählungen und deren Prozentuierung kaum hinaus. Allenfalls werden diese Ergebnisse mit soziodemographischen Merkmalen der Stichprobe kreuztabelliert: »Anhand der soziodemografischen Analyse können wir Folgendes verdeutlichen: Je höher die Wahrscheinlichkeit, dass die Befragten einer ›gut situierten‹ Kategorie angehören, umso eher können sie für die Zukunft planen. Befragte, die sich finanziell in weniger stabilen Situationen befinden, sehen sich häufiger gezwungen von Tag zu Tag zu leben.«<sup>49</sup>

Über soziodemographische Aspekte hinausgehende Einflüsse, die auf die nationalen Samples wirken (können), werden nicht berücksichtigt. Innerhalb der Europäischen Union wirkende unterschiedliche kulturelle Standards und Entwicklungsniveaus, die das Antwortverhalten der Befragten beeinflussen, werden weder im standardisierten Prozedere der Durchführung des Surveys noch in der Auswertung in Betracht gezogen. Anders als Befragte aus Nord- oder Mitteleuropa mag ein Dorfbewohner aus Rumänien oder Süditalien Schwierigkeiten haben »to perform that peculiar operation that we call ›giving an opinion‹.«<sup>50</sup> Es wird im Eurobarometer nicht versucht, die einschränkenden Wirkungen von derlei kulturellen Prägungen in den Griff zu bekommen.

Grundsätzlich folgt die Darstellung einem Muster: Zuerst werden positiv einzuschätzende Ergebnisse wiedergegeben, dann werden weniger gute Entwicklungen genannt. Anschließend wird auf einzelne Länderergebnisse herunter gebrochen, erneut, indem zuerst die positiven Ausreißer hervorgehoben werden und dann auf Nachzügler hingewiesen wird. An manchen Stellen folgt ein dritter Schritt, der die EU-Durchschnitte nach soziodemographischen Strukturmerkmalen aufsplittet. Die Darstellung erfolgt weitge-

48 Europäische Kommission, *Eurobarometer 75: Europa 2020*, Brüssel, 2011, S. 19. Die zu diesem Ergebnis gehörende Frage: »Nachdem Sie nun die Prioritäten der EU kennen, sind Sie da der Meinung, dass sich die EU in die richtige Richtung oder in die falsche Richtung bewegt, um die Krise zu überwinden und um den neuen globalen Herausforderungen zu begegnen?« ist ein weiteres Beispiel für die oben genannten schlecht gestellten Fragen, denn es bleibt völlig undefiniert, was die richtige oder falsche Entwicklungsrichtung sein könnte, und darüber hinaus ist nicht sicher, dass die Befragten die Prioritäten der EU kannten.

49 Europäische Kommission, *Eurobarometer 73*, Teil 2, Brüssel 2010, S. 64.

50 Erwin K. Scheuch, aaO. (FN 38), S. 118; Vgl. auch Matthias Karmasin, Harald Pitters, aaO. (FN 20), S. 442ff.

hend schematisch und verhartet ganz überwiegend auf der deskriptiven Ebene.<sup>51</sup> Selbst einfache, analytisch unspektakuläre Schritte, wie die Berechnung eines Nettoindex aus der Differenz positiver und negativer Antworten, der aussagefähiger ist als die Entwicklung von Zustimmung und Ablehnung, werden nur äußerst selten vollzogen.<sup>52</sup>

Angesichts der umfangreichen und auf mehreren Ebenen ansetzenden Kritik an den Eurobarometer-Daten sollte man den Autoren der Berichte diese Anspruchslosigkeit in der Analyse allerdings kaum zum Vorwurf machen. Wie oben gezeigt, kann im Grunde bereits die graphische Darstellung langer Reihen eine Überstrapazierung des Materials bedeuten.<sup>53</sup> Inhaltlich vermittelt die uninspirierte Darstellung den Eindruck einer stetig positiven Entwicklung Europas. Die »Interpretation der Ergebnisse [wird] meist in einer eher naiven pro-EU-Weise durchgeführt.«<sup>54</sup> Die Aussagekraft der Umfrageergebnisse wird jedoch von der Kommission kaum reflektiert. Keil erklärt die Sorglosigkeit, mit der die Kommission über die Verletzungen nicht zuletzt selbstgestellter methodischer Grundanforderungen hinwegsieht, damit, dass es sich beim Eurobarometer eben nicht um einen für wissenschaftliche Zwecke durchgeführten Survey, sondern um ein politisches Meinungsbild handele.<sup>55</sup> Mit dem Eurobarometer werden Meinungen aufgezeichnet, deren Validität angesichts der zahlreichen methodischen Mängel allerdings bezweifelt werden muss. Wie Keil kommt auch Kohler in seinem Vergleich verschiedener internationaler Surveys zu einem zurückhaltenden Fazit bezüglich der methodischen Güte des Eurobarometers und betont abschließend: »I would only like to remind all of us that survey data used to advice policy makers should be of *very* good quality.«<sup>56</sup>

Nun könnte man das Eurobarometer mit dieser Feststellung zu den Akten legen, aber tatsächlich existiert es nicht nur, sondern wächst von Jahr zu Jahr. Als treibende Kraft steht die Kommission hinter dieser Entwicklung. Ohne die Kommission gäbe es das Eurobarometer nicht, dessen »stets vorrangige Bedeutung als politisch-administratives

51 Vgl. z. B. Europäische Kommission, *35 Years of Eurobarometer. European integration as seen by public opinion in the Member States of the European Union: 1973–2008*, Brüssel 2008, S. 14ff.; siehe auch Max Haller, aaO. (FN 4), S. 360f.

52 Der Nettoindex erlaubt »eine genauere und überzeugendere Interpretation der längerfristigen Trends als eine ausschließliche Betrachtung der positiven Bewertungen. Denn letztere birgt die Gefahr falscher Rückschlüsse: So suggeriert jeder Zuwachs an positiven Bewertungen eine Zunahme der Unterstützung der EU seitens der Bevölkerung. Dies muss aber nicht unbedingt der Fall sein. Schließlich ist denkbar, dass sich bei entsprechender Reduzierung der indifferenten Aussagen gleichzeitig der Anteil der negativen Antworten erhöht hat.« (Anne Laumen, Andreas Maurer, aaO. (FN 21), S. 12.

53 Eine gewisse Aufmerksamkeit für die Defizite des Eurobarometers spricht aus den Schlussfolgerungen der Madrider EB Konferenz 2006. Dort wurden unter anderem Sekundäranalysen der Umfrageergebnisse angeregt, bisher allerdings ohne sichtbaren Niederschlag (Europäische Kommission, aaO. (FN 51), S. 101).

54 Max Haller, aaO. (FN 4), S. 360.

55 Silke I. Keil, aaO. (FN 18), S. 430.

56 Ulrich Kohler, »Assessing the Quality of European Surveys. Towards an Open Method of Coordination for Survey Data« in: Jens Alber, Tony Fahey, Chiara Saraceno (Hrsg.), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, London 2008, S. 405–423, hier: S. 422, Herv. i.O.

Instrument der Kommission«<sup>57</sup> ebenso wenig unterschätzt werden darf wie die Bedeutung der Kommission für das Eurobarometer.

#### 4. Auftraggebereffekte

Mit dem Blickwechsel von den methodischen Schwächen des Surveys auf die Rolle des Auftraggebers verbindet sich ein Wechsel in der Perzeption des Eurobarometers. Es geht nun nicht länger um Unzulänglichkeiten und Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengewinnung in Europa und für Europa. Es geht um den Wandel des Eurobarometers von einem Beobachtungs- zu einem Interventionsinstrument.

Das »Verhältnis zwischen politischen Akteuren und von ihnen durchgeführten bzw. in Auftrag gegebenen Umfragen«<sup>58</sup> konkretisiert sich für das Eurobarometer auf mehreren Ebenen: Die Kommission finanziert das Eurobarometer und bestimmt die Fragen. Sie tritt gegenüber den Befragten als Auftraggeberin in Erscheinung, hat das Interpretationsmonopol und publiziert die Ergebnisse.<sup>59</sup>

Es ist schwierig, die Ausgaben der Kommission für das Eurobarometer genau zu beziffern. Für die Umfragen des Jahres 2007 schätzte der *Economist* die Kosten auf rund 16,5 Millionen Euro.<sup>60</sup> Die Kommission stellt die erforderlichen Mittel für die Umfragen aus dem Haushalt der EU zur Verfügung und bestimmt als Auftrag- und Geldgeber den Umfang des Fragenkatalogs und die Inhalte eines jeden Surveys. »... whenever necessary, in other words when Commission departments so request, and funds happen to be available, a specific list of questions is added to those of Eurobarometer.«<sup>61</sup> Nur mit Zustimmung der Kommission können externe Interessenten ihre Fragen einer Erhebungswelle hinzufügen. Was gefragt wird und was nicht, hängt von den finanziellen Ressourcen ab, ist aber auch Spiegel der »politische[n] Hoffnung auf ›schöne‹ Resultate. Das geht gelegentlich bis zu massiver politischer Einflussnahme, die die professionelle Vertretbarkeit überschreitet«, so Karlheinz Reif.<sup>62</sup> So griff die Kommission ein, als die Dokumentation eines positiven Integrationstrends durch die Umfrageergebnisse in Gefahr geriet. Die seit Beginn des Eurobarometers in jeder Welle dokumentierte Frage, ob die Mitgliedschaft des eigenen Landes eine »gute« oder »schlechte Sache« sei, ist seit der Herbstumfrage 2010 quasi verschwunden. Die Frage wird noch gestellt, aber die Antworten werden nicht mehr für alle Mitgliedsländer publiziert, nachdem im Eurobarometer 73 die durchschnittliche Zustimmung unter 50% geruscht

57 Meinhard Moscher, »Eurobarometer 1973–1993: 20 Jahre ›Dauerbeobachtung‹ der öffentlichen Meinung in Europa« in: *ZA-Information*, 33 (1993), S. 13–17, hier: S. 16.

58 Markus Pausch, aaO. (FN 7), S. 540.

59 Venera Tomaselli, aaO. (FN 21), S. 2.

60 Charlemagne, aaO. (FN 43).

61 Jacques-René Rabier, aaO. (FN 12), S. 141.

62 Karlheinz Reif, aaO. (FN 4), S. 51.

war.<sup>63</sup> Riskante Themen wie Rassismus oder Religion werden in den Umfragen neutralisiert, um nicht unliebsame Ergebnisse wie zum Beispiel unterschiedliche Toleranzniveaus in Europa publizieren zu müssen.<sup>64</sup> Suggestive Fragen legen erwünschte Antworten nahe.<sup>65</sup> Das heißt, die Kommission richtet zweck- und ergebnisorientierte Erwartungen an das Eurobarometer und übt als finanzierende Auftraggeberin entsprechenden Einfluss auf dessen Gestaltung aus. Sie trägt so zur Diskreditierung der Surveys bei und schmälert die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse.

Neben dem direkten Effekt, den ein Auftraggeber auf die Gestaltung der Umfrage nehmen kann, thematisieren mehrere Autoren unter diesem Stichwort, dass schon die Kenntnis des Auftraggebers eines Surveys das Antwortverhalten der Befragten beeinflussen kann. Dabei wird nicht ausgeschlossen, dass verschiedene Effekte der face-to-face-Interviewsituation auf die Antwortwahl wirken. Die Befragten wollen sich nicht blamieren, sie möchten dem Interviewer, der den Auftraggeber repräsentiert, gefallen, einen guten Eindruck und alles richtig machen.<sup>66</sup> Deshalb hält Haller es für wahrscheinlich, dass die Teilnahme an Umfragen im Auftrag der EU und tendenziell EU-affirmative Antworten positiv korrelieren.<sup>67</sup> Bei sinkender Reputation der EU und ihrer Institutionen ist aber auch der umgekehrte Zusammenhang denkbar. Einen schlecht beleumdeten Auftraggeber möchte man als Befragter nicht durch positive Antworten aufwerten. Die Überlegungen zur Wirkung sowohl von hohem wie auch von niedrigem Ansehen des Auftraggebers nähren die Annahme, dass das Wissen um den Auftraggeber zu verzerrten Ergebnissen führt.

Auch im Prozess der Auswertung der Umfragen ist von einem Einfluss des Auftraggebers auf die Ergebnisse auszugehen. Die Aufbereitung und Interpretation der Survey-Daten erfolgt für die Kommission und gemäß den Prämissen der Kommission. »Freilich wird von der EU-Kommission betont, dass die Darstellung nur die Ansicht der AutorInnen des Eurobarometers widerspiegelt und nicht jene der Kommission selbst, wobei nicht näher erläutert wird, wer die AutorInnen sind.«<sup>68</sup> Die Kommission nutzt jedoch ihr Interpretationsmonopol, indem sie die als relevant erachteten Umfrageergebnisse definiert und als weniger relevant bewertete Ergebnisse zurückstellt. Sie kann durch ihren

63 Vgl. Europäische Kommission, *Eurobarometer 73, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Brüssel, 2010, S. 140 und *Eurobarometer 74, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, Brüssel, 2011, S. 40.

64 Charlemagne, aaO. (FN 43).

65 Max Haller, aaO. (FN 4).

66 Vgl. Dieter Urban, Uwe Pfenning, aaO. (FN 43), S. 138.

67 Max Haller, aaO. (FN 4), S. 359; Stocké und Becker halten diesen Zusammenhang zwar für offen, beobachteten jedoch, dass die Teilnahmebereitschaft bei jenen Auftraggebern höher ist, die als seriös eingeschätzt werden (Volker Stocké, Birgit Becker, »Determinanten und Konsequenzen der Umfrageeinstellung. Bewertungsdimensionen unterschiedlicher Umfragesponsoren und die Antwortbereitschaft der Befragten« in: *ZUMA-Nachrichten*, 54, S. 89-116).

68 Markus Pausch, aaO. (FN 7), S. 547.

zunächst exklusiven Zugang zu den Daten<sup>69</sup> darüber hinaus die Darstellung stark vereinfachen und dadurch die Wahrnehmung beim Empfänger beeinflussen. Dies kommt zum Beispiel in Verkürzungen wie: »7 von 10 Europäern sagen der EU eine glanzvolle Zukunft voraus.«<sup>70</sup> oder »Die Europäer haben den Eindruck, dass bei ihren Landsleuten ein Informationsdefizit in Fragen europäischer Politik besteht«<sup>71</sup> zum Ausdruck. Auch der hohe und wachsende Anteil graphischer Darstellungen dient als Instrument der Vereinfachung. Die Aufmerksamkeit wird zunächst auf optische Elemente gelenkt, die in der Regel eher positive Umfrageergebnisse visualisieren. Durch das Interpretationsmonopol wirkt also der selektierende Einfluss weiter, den die Kommission bereits auf die Fragestellung ausübt.

In engem Zusammenhang mit den Inhalten der Auswertung steht deren Verbreitung. Hier nutzt die Kommission als Agenda Setter ihre informations- und medienpolitischen Ressourcen.<sup>72</sup> In ihren Pressekonferenzen definieren die Kommissarinnen und Kommissare, welche Neuigkeiten der Öffentlichkeit präsentiert werden, welche Schwerpunkte in der Darstellung gesetzt werden und welche Ergebnisse nicht an erster Stelle in die Pressemitteilung kommen. »Was durch die Medien dann an die Öffentlichkeit weitertransportiert wird, ist schließlich nur noch ein durch mehrere Filter gelaufener, minimaler Ausschnitt aus den gesamten Eurobarometer-Ergebnissen.«<sup>73</sup> Dieser verbleibende Ausschnitt wird dadurch noch weiter verkleinert, dass die Präsentationen bei den Journalisten und in der Öffentlichkeit auf eine national selektierende Aufmerksamkeit treffen. Aus dem Eurobarometer werden »27 nationale Selbstbeobachtungen.«<sup>74</sup> Selbst wenn man angesichts der eben geführten Diskussion festhalten muss, dass diese nach Mitgliedsländern differenzierende Darstellung und Wahrnehmung eigentlich die einzige methodisch vertretbare ist, ist klar, dass mit der »konservative[n]« Ergebnisinterpretation<sup>75</sup> die ursprünglich mit dem Eurobarometer verknüpften Beobachtungsziele nicht erreicht werden können.

69 Bei bestimmten Daten behält sich die Kommission vor, deren Publikation bis zu zwei Jahre zurückzuhalten. »On request of the European Commission the questions for surveys or modules under embargo are not included.« (<http://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/to-pics-trends-question-retrieval/question-retrieval/>, Aufruf 01. Februar 2014).

70 Europäische Kommission, *Eurobarometer 67*, Brüssel 2007, S. 169. Diesem Statement liegt zugrunde, dass 69% der Befragten die Zukunft der EU sehr oder eher optimistisch sehen. Vgl. Markus Pausch, aaO. (FN 7), S. 547.

71 Europäische Kommission, *Eurobarometer 67*, Brüssel, 2007, S. 118. Hier lautete die Frage »Denken Sie, dass die Menschen in (UNSEREM LAND) im Allgemeinen über europäische Politik gut informiert sind oder nicht?« 55% der Antwortenden meinten, ihre Landsleute seien nicht sehr gut informiert, 20% vermuteten, sie seien überhaupt nicht informiert.

72 Vgl. auch Sylke Nissen, aaO. (FN 35), sowie dies. »Kommunikation in der Krise. Entwicklung und Erfolgsbedingungen der EU-Informationspolitik« in: *Zeitschrift für Politik*, 57, 4 (2010), S. 453-473.

73 Markus Pausch, aaO. (FN 7), S. 547.

74 Markus Pausch, aaO. (FN 7), S. 549; vgl. Michael Brüggemann, *Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?* Wiesbaden 2008, S. 398.

75 Matthias Karmasin, Harald Pitters, aaO. (FN 20), S. 448.

Aber auch der Versuch der Kommission, über Themen- und Schwerpunktsetzungen den Prozess der Europäischen Integration begleitend zu steuern, scheitert. Die Interventionsfunktion des Eurobarometers kollidiert mit der ursprünglichen Beobachtungsfunktion, denn die politische Instrumentalisierung des Eurobarometers beeinträchtigt dessen Aussagefähigkeit. Da die Kommission als Auftraggeberin das Eurobarometer von der thematischen Gestaltung über die Durchführung und Auswertung bis zur Publikation beeinflusst, schränkt sie die Ergebnisoffenheit des Surveys und dessen Glaubwürdigkeit ein. Wenn das Eurobarometer jedoch seine Beobachtungsfunktion für die Kommission weniger gut erfüllt, wird dadurch auch die Interventionsfunktion geschwächt.

### 5. Fazit

Die Skizze von Struktur und Entwicklung des Eurobarometers hat einen Wandel der mit dem Eurobarometer verbundenen Intentionen deutlich gemacht. Das Eurobarometer wurde 1973 als Instrument für die Kommission eingerichtet, mit dessen Hilfe die Entwicklung der europäischen Integration beobachtet und ausgewertet werden sollte. Der öffentliche Gebrauch des Surveys und seiner Ergebnisse macht aus dem Eurobarometer ein Politik-Instrument, in dessen Zentrum nicht mehr die Beobachtungs- sondern die Interventionsfunktion steht. Durch die Einflussnahme der Kommission auf Konzeption und Umsetzung des Eurobarometers hat sich das Survey-Instrument in der europapolitischen Praxis von der Gründungsintention entfernt. Dabei trägt die Monopolstellung der Europäischen Kommission bei Anspruch, Konzeption, Finanzierung, Durchführung, Interpretation und Publikation der Meinungsbefragung gleichsam planwirtschaftliche Züge.<sup>76</sup>

Dies erinnert an die Bemerkung Bourdieus, »daß die Umfrage kein Instrument demokratischer Beratung, sondern ein Instrument rationaler Demagogie« sei.<sup>77</sup> Nicht unabhängige Wissenschaftler haben das Eurobarometer ins Leben gerufen, sondern die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, denen es ursprünglich darum ging, »to observe, and to some extent forecast, public attitudes towards the most important current events connected directly or indirectly with the development of the European Community and the unification of Europe.«<sup>78</sup> Vierzig Jahre Eurobarometer zeigen, dass dieses Ziel politisch aufs Spiel gesetzt wurde.

### Zusammenfassung

Seit 40 Jahren lässt die Europäische Kommission die Entwicklung der Europäischen Union im Spiegel öffentlicher Meinung beobachten. Das Eurobarometer misst die Einstellung der europäischen Bevölkerung zu verschiedenen, Europa bezogenen Fragen.

76 Vgl. Charlemagne, aaO. (FN 43).

77 Pierre Bourdieu, *Die verborgenen Mechanismen der Macht*, Hamburg, 1992, S. 129.

78 Europäische Kommission, *Eurobarometer 1*, Brüssel 1974, S. 1, und *Eurobarometer 69*, Brüssel 2008, S. 1; Jacques-René Rabier, aaO. (FN 1), S. 1.

Der Informationswert des Eurobarometers gilt als hoch, da durch die halbjährlich durchgeführten Surveys ein äußerst umfangreicher Datensatz generiert wird.

Der Beitrag untersucht die Rolle des Eurobarometers im Prozess der Europäischen Integration. Dazu werden die methodischen Grundlagen des Eurobarometers analysiert und Schwächen diskutiert. Anschließend wird der These nachgegangen, dass die Kommission als Auftraggeberin das Eurobarometer als politisches Instrument einsetzt, um die Unterstützung für den Prozess der Europäischen Integration zu fördern. Durch die Nutzung des Eurobarometers als Interventionsinstrument wird der Beobachtungswert des Surveys allerdings fraglich, während der politische Nutzen der Instrumentalisierung ungewiss ist.

### *Summary*

The European Commission observes the development of the European Union for 40 years now. The Eurobarometer measures the Europeans' attitudes towards a number of Europe related questions. The information value is classified as high because the surveys are conducted twice a year and thus generate an ever growing set of data.

The paper investigates the role of the Eurobarometer in the process of the European integration. To this end, the methods applied are examined and weaknesses discussed. Subsequently the contribution advances to the thesis that the commission uses the Eurobarometer as a political instrument to foster European integration processes. The use of the Eurobarometer as an instrument of intervention, however, questions its usefulness as a survey and leaves the political benefit of its exploitation uncertain.

*Sylke Nissen*, Observation or Intervention. The Eurobarometer and the Process of European Integration