

Aufmerksamkeit für Europa. Eurobarometer, empirische Sozialforschung und die Euro- päische Kommission, 1958–1979

Anja Kruke

ABSTRACT

Attention for Europe. Eurobarometer, Empirical Social Research and the European Commission, 1958–1979

Public opinion polling became one of the most important political instruments during the second half of the twentieth century. After its formation in 1960, the new press and information office of the European Commission (later Direction General X) soon became aware of the importance of surveys. Its members tried to develop an information service that mimicked the formation of public opinion on the national level, but failed to achieve this goal – due to structural constraints, political restrictions and a restricted focus on the own European institutions. The actors of the press and information service embraced the idea of a united Europe which had yet to be brought about with the help of political integration. Thus, polls were needed as an instrument to build a common public, as polling results would prove – it was hoped – that a united Europe was commonly wished for. The Eurobarometer was at the heart of this development when it finally became established in 1974. It came about as an element of the broader idea to build a common public sphere in Europe with the help of political discussions, as it was developed by members of a Europeanized epistemic community concerned with empirical social research. Much later, it spilled over into the general public – but paradoxically, as a negative discourse on a unified Europe that was decidedly not supported by all Europeans.

Seit den dreißiger Jahren stiegen Umfragen als Instrument zur Vermessung der öffentlichen Meinung und damit zu einer führenden Orientierungshilfe in der gesellschaftlichen Selbstverständigung auf. Ausgehend von den USA und im Zuge der Etablierung der empirischen Sozialforschung als eine Leitwissenschaft, erlebten sie in den folgenden drei Dekaden in der gesamten westlichen – und mit Abstrichen auch in der östlichen

– Hemisphäre einen Durchbruch in allen Bereichen einer wissenschaftlich inspirierten gesellschaftlichen Selbstbeschreibung.¹ Die Medien spielten dabei eine wesentliche Rolle, waren sie es doch, die den ‚ewigen‘ Neuigkeitswert von Umfragen für sich entdeckten und die Etablierung dieser Beobachtungsmethode vor allem mit Blick auf Politik forcierten. Diese Rolle teilten sie sich mit staatlichen Einrichtungen, die Umfragen zeitgleich nicht nur als nützliches Instrument zur Beobachtung und Kontrolle von Gesellschaft entdeckten, sondern auch förderten. Allerdings spielte diese staatliche Förderung nur in wenigen Ländern, wie z. B. in Westdeutschland, bis in die sechziger Jahre hinein eine dominierende Rolle; sie verlor gegenüber der medialen Verwertung bzw. Auftragsvergabe zunehmend an Bedeutung. Demgegenüber verdankte die Meinungsforschung ihren Aufstieg in anderen Ländern vornehmlich der Presse, bevor sie in größerem Umfang politisch genutzt wurde.²

Ganz in diesem Sinne stellte die Nation die wichtigste Referenzgröße für Umfragen dar – sie war die entscheidende politische Einheit und entsprach zugleich der Reichweite der führenden politischen Medien, zunächst der Tageszeitungen und politischen Magazine, später – seit den sechziger Jahren – auch der des Fernsehens. Dieser Zusammenhang von Umfragen auf nationaler Ebene und ihrer entsprechenden Verbreitung wurde in den letzten Jahren in der historischen Forschung stark mit der Konstruktion nationaler Öffentlichkeiten sowie Überlegungen zu einem nationalen Selbstverständigungsdiskurs verbunden; allein aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, den Versuch der Konstruktion einer europäischen Öffentlichkeit oder sogar Identität näher zu beleuchten.³

Die Methode der repräsentativen Umfrage erlebte – nach ersten Ansätzen während der späten dreißiger Jahre – insgesamt in Europa nach 1945 ihren Durchbruch. Parallel zur Begeisterung für die europäische Idee wurden in diesen frühen Studien auch Fragen zu Europa (z. B. zur Sympathie für die „Vereinigten Staaten von Europa“) gestellt, aber weder auf Seiten der Auftraggeber noch der durchführenden Institute systematisch verfolgt. Eine der wenigen Ausnahmen bildete in der jungen Bundesrepublik das Institut Emnid, das in den fünfziger Jahren teilweise im Kontext von Gallup International Fragen zu Europa in seine üblichen Mehrthemenumfragen aufnahm.⁴ Wenn Fragen gestellt wurden, standen diese im Kontext des Kalten Krieges oder der eigenen nationalen Politik mit Bezug auf den beginnenden europäischen Integrationsprozess.

1 Vgl. dazu den Beitrag von Bernhard Fulda in diesem Band. Welche gesellschaftlichen Folgen dies für die medial organisierte Selbstbeschreibung auch auf individueller Ebene hatte, zeigt S. E. Igo, *The Averaged American. Surveys, Citizens, and the Making of a Mass Public*, Cambridge, Mass. u. a. 2007.

2 Vgl. A. Kruke, *Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland. Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949–1990*, Düsseldorf 2007; z. B. auch M. Goot, „A worse Importation than Chewing Gum: American Influences on the Australian Press and their Limits – The Australian Gallup Poll, 1941–1973“, in: *Historical Journal of Film, Radio and Television* 30 (2010), S. 269–302.

3 Vgl. S. E. Igo, *Averaged American* (Anm. 1); L. Lipari, *Polling as Ritual*, in: *Journal of Communication* 49 (1999), S. 83–102.

4 Diese Umfragen sind über den Datenbestandskatalog des GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften zu finden: <http://www.gesis.org/unser-angebot/recherchieren/datenbestandskatalog/>.

In den USA hingegen hatte es, hervorgehend aus der Meinungsforschung zu europäischen Staaten während des Krieges, durchgehend ein starkes Interesse an der (west)europäischen öffentlichen Meinung gegeben. So ließen das Office of International Information and Cultural Affairs in der Nachkriegszeit zunächst unsystematisch für den europäischen Rahmen (im Gegensatz zu Umfragen in Westdeutschland), ab 1952 dann die US Information Agency gezielt Umfragen zur öffentlichen Meinung in Westeuropa anfertigen.⁵

Gerade seitens der europäischen Akteure selbst waren lange Zeit jedoch weder Umfragen zur Meinung der Bevölkerung der Mitgliedstaaten noch eine entsprechende Pressearbeit erwünscht. Dies änderte sich erst ab den sechziger Jahren und führte schließlich zur Gründung des „Eurobarometer“, das bis heute zweimal jährlich Umfragen zu europäischen und allgemein zu aktuellen gesellschaftspolitischen Fragen in den Mitgliedstaaten durchführen lässt. Die Etablierung erfolgte zum einen im Kontext einer zunehmenden Politisierung der Frage, wie die europäische Integration fortgesetzt werden sollte. Zum anderen setzte sich immer mehr die Überzeugung durch, das ‚europäische Projekt‘ könnte durch die Schaffung bzw. Herausarbeitung einer gemeinsamen transnationalen Identität durch gemeinsame Werte und gesellschaftlichen Vorstellungen gewissermaßen hergestellt werden.

In welcher Weise sich die Weichen für europäische Umfragen stellen ließen, welche Rolle die (Konstellation innerhalb der) Europäische(n) Kommission und die boomende politische / sozialwissenschaftliche Forschung jeweils spielten und wie beide Seiten die Gestalt des Eurobarometer (im Folgenden: EB) prägten, steht hier im Zentrum der Betrachtung. Dabei wird die Öffentlichkeitsarbeit näher betrachtet, in deren Kontext sich das EB entwickelte. Es wird gefragt, unter welchen strukturellen und politischen Bedingungen sich die Öffentlichkeitsarbeit etablieren und ausweiten konnte, zumal die heutzutage gängige Kritik an dieser Arbeit bis zu ihren Anfängen zurückreicht. In diesem Kontext stellt sich zudem die Frage, warum sich die europaweite Umfrage – im Gegensatz zu allen anderen institutionalisierten Umfragen – nicht medial durchsetzte und kein Teil der medialen Informationswelt in Europa, weder in den kaum vorhandenen europäischen Medien noch in den „durchnationalisierten“ Medien (Jörg Requate) der Einzelstaaten geworden ist. Die Arbeitshypothese ist dabei schon in der Fragestellung angelegt, da die Bedingungen der Öffentlichkeitsarbeit als die grundlegende Variable der Analyse fungieren: Das Eurobarometer scheiterte als politische Umfrage in den Medien wie auch in der politischen Nutzung, da es in systemlogischen Zusammenhängen entwickelt wurde, die einer konkreten politischen Nutzung nicht zuträglich waren. Den Fluchtpunkt für diese Fragen bildet in der Konsequenz die Diskussion über das Vorhandensein oder die

5 Vgl. für weitere Informationen R. L. Merritt/D. Puchala (Hg.), *Western European Perspectives on International Affairs. Public Opinion Studies and Evaluations*, New York u. a. 1968.

Notwendigkeit einer europäischen Öffentlichkeit und ihre Rolle für die Herausbildung Europas zu einer eigenen politischen Ebene.⁶

Öffentlichkeitsarbeit und Selbstbeobachtung, 1958–1967

Bis zum Beginn der sechziger Jahre hatte sich keine der supranationalen Institutionen dafür interessiert, was die Bürger in den Staaten der EGKS bzw. der EWG über den Europäisierungsprozess dachten und wussten. Damit entsprach die öffentliche Selbstbeobachtung der europäischen Gesellschaften und vor allem der an der EGKS beteiligten Staaten zunächst genau der Vorstellung, die der Architekt der Europäischen Einigung Jean Monnet sich von der Entwicklung einer technokratischen Integrationsstrategie gemacht hatte, die mit den zwei Instrumenten der Entpolitisierung und Medienvermeidung der Vorgänge in Luxemburg und Brüssel verbunden war.⁷

Im Jahr 1958 wurde mit einer ‚neuen‘ Europäischen Kommunikation nach Gründung von EWG und Euratom diese strategische Linie verändert und mit einem neuen öffentlichen Anspruch versehen: In seiner Inaugurationsrede verwies Werner Hallstein als frisch gewählter Kommissionspräsident auf zwei – demokratietheoretisch gesehen – eng verbundene Aspekte. Zum einen erhob er den Anspruch, Europa über die wirtschaftliche Integration hinaus zu einen und zur Bildung einer europäischen Identität beizutragen (dies erinnerte an die Verträge von Rom und Paris, in deren Präambeln von der Entwicklung eines „europäischen Bürgersinns“ und „europäischen Bewusstseins“ die Rede ist⁸), zum anderen suchte er für die eigene Legitimation eine direkte Beziehung zum „Bürger“ in Europa. In diesem Sinne richtete er daher „die herzliche Bitte an die Organe der öffentlichen Meinung, unsere Arbeit mit kritischem Interesse zu begleiten und uns zu helfen, den neuen Gedanken mit einem starken und reichen Leben zu erfüllen.“⁹ Im Kern war dies die Botschaft der europäischen Einigung als politische Einheit, also durchaus mit einem Anspruch auf eine eigene Öffentlichkeit – auch wenn dies zu diesem Zeitpunkt nur ansatzweise mit dem Anspruch auf eine demokratische Verfasstheit verbunden wurde.

Der neue Ansatz zu einer weitergehenden Integration wurde in den sechziger Jahren konsequent mittels europäischer Gesetzgebung und dem Ansatz, selbst internationale

6 Vgl. für einen Einblick in die Diskussion auch mit Referenz zur Rolle von Umfragen A. Kruke, *Mit Umfragen zur europäischen Öffentlichkeit? Meinungsforschung, Parteien und Öffentlichkeit in Europa nach 1945*, in: J. Mittag (Hg.), *Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa*, Essen 2006, S. 405-431.

7 Vgl. z. B. C. O. Meyer, *Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre. Die Europäische Kommission, die Medien und die politische Verantwortung*, Berlin 2002, S. 157 f.

8 Vgl. M. Dumoulin, *Die Entwicklung der Informationspolitik*, in: *Die Europäische Kommission 1958–1972. Geschichte und Erinnerungen einer Institution*, hg. v. M. Dumoulin, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2007, S. 543-569.

9 W. Hallstein, *Inaugurationsrede des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor dem Europäischen Parlament in Strassburg, Januar 1958*, zit. nach Dumoulin, ebd., S. 543.

Beziehungen zu pflegen, verfolgt. Die dritte Herangehensweise bestand in einer eigenständigen Öffentlichkeitsarbeit und in dem Ziel, eine ‚eigene‘ Beziehung zu den Bürgern der Mitgliedstaaten aufzubauen.¹⁰ Im selben Jahr wurde die Bildung eines gemeinsamen Presse- und Informationsdienstes beschlossen; doch gestaltete sich die Zusammenführung der drei bis dahin eigenständig bei den Exekutivorganen arbeitenden Einheiten als so schwierig, dass es zwei Jahre dauerte, bis man sich auf die Organisation dieses Dienstes einigen konnte.¹¹ Diese strukturelle Grundkonstellation, die chronische Unterfinanzierung sowie personelle Unterbesetzung bei einer großen Bandbreite und quantitativen Zunahme der Tätigkeiten sowie letztlich die politischen Gegebenheiten mit den divergierenden nationalen Interessen ließen diesen Ansatz jedoch zugleich zum schwierigsten Terrain der Weiterentwicklung in den sechziger Jahren werden.¹² Es scheint nicht übertrieben, diese Problematik eines „technokratischen Erbes“ als sich bis in die heutige Zeit fortsetzendes Kernproblem der Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission zu beschreiben.¹³ Dabei änderten sich die anfänglich gesteckten Aufgaben zur Sichtbarmachung der europäischen Integration, ihrer Institutionen und Arbeitsweisen kaum, sondern weiteten sich lediglich weiter aus, z. B. mit der Einrichtung eines eigenen TV-Studios (1965), mit Publikationen, der Repräsentation bei Ausstellungen und Messen, der Verbreitung europäischer Themen in verschiedenen Medien, in Programmen zur Information/Organisation von Studienreisen/Visiten für Multiplikatoren (Bauern, Gewerkschafter, Universitäten) sowie für Jugendliche bzw. in der Erwachsenenbildung bis hin zu Informationsprogrammen für „Entwicklungsländer“. Dazu kam die Eröffnung von Informationsbüros in verschiedenen europäischen wie außereuropäischen Ländern.¹⁴ Doch trotz aller Widrigkeiten war der „Gemeinsame Dienst für Presse und Information“, unterstützt von der Kommission und dem Europäischen Parlament, mo-

10 Vgl. P. Ludlow, *Frustrated Ambitions. The European Commission and the Formation of a European Identity, 1958–1967*, in: M.-T. Bitsch/W. Loth/R. Poidevin (Hg.), *Institutions européennes et identités européennes*, Brüssel 1999, S. 307–325, S. 308 ff.

11 Und zwei weitere, bis er vollständig arbeitsfähig war. Vgl. M. R. Gramberger, *Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission. PR zur Legitimation von Integration?*, Baden-Baden 1997, S. 102 ff.; Dumoulin, *Entwicklung der Informationspolitik* (Anm. 8), S. 546–550.

12 Vgl. Ludlow, *Frustrated Ambitions* (Anm. 10), S. 317 ff. Ludlow zählt des Weiteren die fehlende „Message“ für die breite Bevölkerung in den verschiedenen Ländern hinzu, was sicherlich auch der zu breiten Aufgabenstellung zugerechnet werden könnte.

13 Diese Grundaussage betrifft im Grunde genommen alle Arbeiten, die sich mit der Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Union befassen. Vgl. v. a. als frühes Standardwerk Meinolf E. Sprengelmeier, *Public Relations für Europa. Die Beziehungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu den Massenmedien*, Bochum 1976; Marc R. Gramberger, *Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission. PR zur Legitimation von Integration?*, Baden-Baden 1997; Meyer, *Europäische Öffentlichkeitsarbeit* (Anm. 7); Michael Brüggemann, *Der Mythos vom Dialog mit den Bürgern. Der Beitrag der Europäischen Kommission zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit*, *TranState Working Papers*, Nr. 84, Universität Bremen, Bremen 2009, siehe auch unter <http://www.bruegge.net/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1:publikationen&download=17:euipolitik_transtatewp&Itemid=1> [19.6.2011].

14 Vgl. Dumoulin, *Entwicklung der Informationspolitik* (Anm. 8), S. 564 f.; Ludlow, *Frustrated Ambitions* (Anm. 10), S. 311 f.

tiviert und engagiert, eine eigene Öffentlichkeitsarbeit aufzubauen.¹⁵ Denn nicht allein Sichtbarmachung war das Ziel, sondern der Gewinn einer direkten Legitimierung durch die Zustimmung und Unterstützung der Bürger.¹⁶ In dieser hoch gesteckten Zielperspektive lag zugleich auch ein Enttäuschungspotenzial, das in den folgenden Jahren zu Tage treten sollte.

Von Beginn an hatte der 1960 berufene Leiter des Dienstes, Jacques-René Rabier, eine besondere Rolle gespielt. Er war ein Mitarbeiter von Monnet in Paris gewesen, der ihn 1953 zur Hohen Behörde geholt und für die er einen Pressedienst rund um eine kleine Gruppe von Journalisten in Luxemburg aufgebaut hatte. Er hatte das Anliegen seit 1957 verfolgt und 1958 an einem Bericht für die Kommission mitgewirkt, in dem die Zentralisierung der Dienste vorgeschlagen wurde.¹⁷ Er blieb bis zu seinem politisch motivierten Ausscheiden Ende 1972 die bestimmende Person des Gemeinsamen Presse- und Informationsdienstes; 1973 avancierte er zum Sonderbeauftragten der Kommission, um sich um den Aufbau und die Umsetzung des Eurobarometers zu kümmern. Er hatte diese zentrale Stellung als „Herr der Umfragen“ bis 1986 inne.¹⁸

Rabier suchte und fand Verbündete jenseits der Kommission, z. B. im Europäischen Parlament. Hier ist insbesondere der christlich-soziale Abgeordnete Wilhelmus Johannes Schuijt (Katholische Volkspartei) aus den Niederlanden, ein ehemaliger Journalist, zu nennen. Rabier unterstützte dessen Bericht über die Informationspolitik mit einem eigenen Vorbericht¹⁹, der der Versammlung 1960 vorgelegt wurde, die daraufhin in einer Resolution die Bildung des Gemeinsamen Dienstes befürwortete.²⁰ In den folgenden zwei Jahrzehnten konnte Rabier immer wieder auf Unterstützung in dieser wichtigen personalen Konstellation zählen.

Im Kontext des Aufbaus der Öffentlichkeitsarbeit wurde schließlich 1962 eine erste Umfrage durchgeführt. Ausführendes Institut war Gallup International, das bereits in den

15 Gerade an diesem Beispiel der Informationspolitik bzw. der Öffentlichkeitsarbeit lässt sich zeigen, dass Spinellis These von den „funktionalistischen Technokraten“ nur in Teilen zutrifft.

16 So Ludlow, *Frustrated Ambitions* (Anm. 10), S. 310 f.

17 Vgl. für die Rolle Rabiers 1957/58 sowie insgesamt für die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Institutionen und den Sozialwissenschaftlern in einer sehr zugespitzten Form: P. Aldrin, *L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre (1950–1973)*, in: *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 23 (2010) 89, S. 79–101.

18 Rabier hat sich selbst und seine Rolle für die Informationspolitik in verschiedenen Aufsätzen und Interviews herausgestellt, vgl. z. B. sein zweistündiges Interview durch Étienne Deschamps auf dem *European Navigator* (ENA): <http://www.ena.lu/interview_jacques_rene_rabier_voller_lange_sanem_februar_2002_dauer_021024-3-30578> [19.6.2011]. Dadurch ist er zu einem der richtungsweisenden Zeitzeugen für die historische Interpretation geworden, vgl. Dumoulin, *Entwicklung der Informationspolitik* (Anm. 8); L. Rye, *The Origins of Community information policy. Educating Europeans*, in: W. Kaiser/B. Leucht/M. Rasmussen (Hg.), *The History of the European Union: Origins of a Supranational Polity 1950–72*, Abingdon 2009, S. 148–163. Es gibt allerdings auch einige Historiker, die diese Quellen sehr kritisch betrachten (und bewerten), vgl. insb. Gramberger, *Öffentlichkeitsarbeit* (Anm. 11); Aldrin, *L'invention* (Anm. 17).

19 Vgl. den Hinweis bei Rye, *Origins* (Anm. 18), S. 154.

20 Vorausgegangen war Ende 1959 im Parlament eine Diskussion zur Verbesserung des Wissens der Bürger über Europa und der Bildung einer europäischen Öffentlichkeit. Vgl. Gramberger, *Öffentlichkeitsarbeit* (Anm. 11), S. 106 f.; Dumoulin, *Entwicklung der Informationspolitik* (Anm. 8), S. 551; Ludlow, *Frustrated Ambitions* (Anm. 10), S. 321.

fünfziger Jahren Erfahrungen mit europäischen Befragungen gesammelt hatte. Die Umfrage inspirierte Rabier, an der Freien Universität Brüssel über die öffentliche Meinung in Europa und die Haltung bzw. den Informationsstand der Bürger zu bzw. über Europa zu publizieren und sich dabei für eine Verstärkung des Interesses an diesen Themen in den Mitgliedsstaaten (sowie den möglichen Beitrittskandidaten) einzusetzen.²¹ In der 1962 ausgeführten Studie wurden bereits vorhandene Kenntnisse aus den wenigen älteren Umfragen aus anderen Zusammenhängen über die Zustimmung zu Europa bei gleichzeitig dürftigem Kenntnisstand über die europäischen Institutionen bestätigt.²² Sie passten hervorragend zu der politikwissenschaftlichen Annahme eines „permissiven Konsenses“²³, die sich seit Ende der 1950er Jahre – beginnend mit Ernst Haas’ Buch zur europäischen Integration 1958²⁴ – durchzusetzen begann: Alle Untersuchungen seit Haas’ Studie zeigten, dass bei einer breiten, aber diffusen Unterstützung in der Bevölkerung vor allem Eliten in Europa bewusst das europäische Projekt unterstützten, während der generelle Kenntnisstand bei einer gleichzeitigen Dominanz des Nationalen erschreckend gering war. Daraus ließ sich der Auftrag des Dienstes zur Informations- und ‚Überzeugungsarbeit‘ hervorragend ableiten und untermauern. Für Rabier bedeutete dies, nach einem Neuanfang Europas als „Europa der Bürger“ zu fragen und den „Teufelskreis“ der indirekten Politik zu durchbrechen.²⁵

Dieser Befund passte in besonderer Weise zu der sich finanziell und organisatorisch zuspitzenden Situation in der Behörde, deren Problematik nun auf die „politische Ebene“ gehoben wurde. Vor diesem Hintergrund entstand 1963 ein Kommissionsbericht, der den bereits beschrittenen Weg der Öffentlichkeitsarbeit auf der Grundlage der empirischen Befunde aus der Studie aus dem Vorjahr zur Fortsetzung empfahl und zur Grundlage von Beratungen im Ministerrat wurde.²⁶ Mit der Nutzung der Umfrageergebnisse für die eigene Legitimation schien zugleich ihre Funktion erfüllt worden zu sein. In den nächsten Jahren folgte zunächst keine weitere Umfrage, sondern ein weiterer Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit. Dieser Umstand verweist darauf, dass Umfragen zuvörderst als Methode zur Überprüfung eines vorhandenen Wissensbestandes betrachtet wurden und

21 J.-R. Rabier, *L'information des Européens et l'intégration de l'Europe*, Brüssel 1965; ders., *L'opinion publique et l'Europe*, Brüssel 1966.

22 Vgl. für die Ergebnisse *Public Opinion and the European Community*, in: *Journal of Common Market Studies* 2 (1963) 2, S. 101-126; *Enquête internationale en Allemagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas*, in: *Sondages. Revue française de l'opinion publique* 25 (1963) 1, S. 7-59; vgl. weiterhin eine ähnliche Untersuchung vornehmlich über das Konsumverhalten, beauftragt von *Reader's Digest*, der die britische Paralleluntersuchung gefördert hatte: *Products and People. A digest of the marketing survey of the European Common Market and Britain*, 1963, London 1963.

23 Der Begriff wurde in folgender Studie geprägt: L. N. Lindberg/S. Scheingold, *Europe's would-be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ 1970, S. 249-278.

24 Vgl. E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Calif. 1958; weitere wichtige Publikationen waren z. B. ders., *Beyond the Nation-State*, Stanford, Calif. 1964; K. W. Deutsch u. a., *France, Germany and the Western Alliance. A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics*, New York 1967.

25 Rabier, *L'information des Européens* (Anm. 21), S. 70.

26 Vgl. Dumoulin, *Entwicklung der Informationspolitik* (Anm. 8), S. 551 f.; Ludlow, *Frustrated Ambitions* (Anm. 10), S. 316 f., 320 ff.

weniger als ein Beobachtungsinstrument, mit dessen Hilfe ein Meinungswandel über längere Zeiträume erfasst werden konnte.

Der weitere Ausbau der Arbeit in diesem Feld wurde sowohl in der Europäischen Kommission als auch von einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich, argwöhnisch beäugt. Seit 1963 sah sich der Gemeinsame Dienst (neben internen Differenzen) regelmäßig Angriffen von französischer Seite (aber auch anderen Beteiligten) ausgesetzt. Kleine Anlässe wie ein als problematisch empfundener Fragebogen lösten immer wieder Zwistigkeiten aus, bis Frankreich nach der Krise des leeren Stuhls Anfang 1966 Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit forderte, die im Folgenden leicht abgeschwächt umgesetzt wurden.²⁷ Parallel dazu wurde nach dem Wechsel der Kommission 1967 der Informationsdienst zur Generaldirektion Presse und Information X, abgekürzt DG X, umgebaut und in den folgenden drei Jahren umstrukturiert.²⁸

Diese Gängelung, die Querelen um die Strukturen sowie um die Finanzierung der Arbeit führten zu Frustration und einem Nachlassen der zuvor herrschenden Dynamik. Rabier machte seinem Ärger Luft, indem er 1967 einen Artikel in „Government & Opposition“ platzierte, in dem er anhand von Umfragen nachwies, wie groß die Unterstützung für Europa in allen Mitgliedstaaten, insbesondere in Frankreich sei, wohingegen das Land ‚gegen den eigenen Willen‘ von Charles de Gaulles in eine entgegengesetzte Richtung geführt würde.²⁹

Vorarbeiten zum Eurobarometer 1968–1973

Je stärker der Dienst den französischen Angriffen ausgesetzt war, desto stärker schien sich das Interesse an der über Umfragen gemessenen öffentlichen Meinung zu Europa zu steigern.³⁰ Der Gemeinsame Dienst war von je her offen gegenüber Wissenschaftlern gewesen, die wie Lindberg oder Daniel Lerner zwar nicht im Dienst der Institutionen standen, aber unterstützt wurden, um die Erforschung der europäischen Integration, ihrer Institutionen, Arbeitsweisen und Strukturen zu fördern und dabei zugleich ihrem Auftrag als PR-Einrichtung entgegenzukommen.³¹ Allein aufgrund dieser Informations-

27 Vgl. Gramberger, Öffentlichkeitsarbeit (Anm. 11), S. 114-116; Dumoulin, Entwicklung der Informationspolitik (Anm. 8), S. 552-556; Ludlow, Frustrated Ambitions (Anm. 10), S. 322 ff. Rye interpretiert die Entwicklung gegensätzlich: Nicht die Öffentlichkeitsarbeit verändert sich, sondern Frankreich; die französische Regierung führt einen erfolglosen Kampf, der am Ende durch die Politisierung der Informationspolitik sogar dafür gesorgt habe, dass die Beamten durch externe Experten ausgetauscht werden konnten – so also paradoxerweise ein noch höherer Kontrollverlust entstanden sei. Vgl. Rye, Origins (Anm. 18), S. 160 ff.

28 Vgl. Dumoulin, Die Entwicklung der Informationspolitik (Anm. 8), S. 556 ff.; Gramberger, Öffentlichkeitsarbeit (Anm. 11), S. 120 ff.

29 Vgl. J. -R. Rabier, The European Idea and National Public Opinions, in: Government & Opposition 2/3 (1967), S. 443-454.

30 Rabier publizierte zur Umfrage 1962 erst 1965/66 und dann 1967 mit neuen Zahlen aktueller Umfragen.

31 Vgl. entsprechende These bei Ludlow, Frustrated Ambitions (Anm. 10), S. 314 f. 1965 hatte im konkreten Fall der Unterstützung Daniel Lerner eine Beschwerde aus Frankreich ausgelöst. Vgl. ebd., S. 322 f. Die Studie wurde 1969 publiziert: D. Lerner/M. Gordon, Euratlantica. Changing Perspectives of the European Elites, Cambridge, Mass./London 1969.

und Kontaktarbeit zu Wissenschaftlern verfolgte der Dienst die Forschungen zur europäischen Integration sehr genau. Rabier besaß ein ausgeprägtes Interesse an den sozial- und politikwissenschaftlichen Studien und hielt Kontakt zu den unterschiedlichen Wissenschaftlern. Im Jahr 1960 waren ein eigenes Förderprogramm für Universitäten und Forscher und eine Vielzahl von weiteren Arbeits- und Kontaktpunkten (Förderung von Hochschulvereinigungen zur Netzwerkbildung, Preise für Studierende etc.)³² aufgelegt worden, so dass sich hier ein nicht unbedingt bekannter, aber wichtiger Schwerpunkt in der Öffentlichkeitsarbeit ergab, über den die Erforschung der europäischen Integration mit ‚angeschoben‘ wurde, aus der sich wiederum eine wechselseitige Wahrnehmung und Beeinflussung ergab.

Aus diesem Wissen heraus entwickelte Rabier in seinem Aufsatz aus dem Jahr 1967 die Skizze einer zukünftigen europäischen Integrationsforschung. Seine zentrale These, dass die Mehrheitsmeinung bzw. die Elite Frankreichs sich gegen de Gaulles Meinung pro-europäisch entwickle, untermauerte er mit dem Hinweis, dass gerade die politische Debatte aufgrund der Krise 1965/66 zu einer stärkeren Zustimmung zu Europa geführt habe.³³ Diese Erkenntnis beruhte auf einem Vergleich der öffentlichen Meinung im Zeitverlauf über verschiedene Umfragen hinweg. Dies, zusammen mit dem Befund einer weiterhin teilweise diffusen oder oberflächlichen Zustimmung, ließ ihn schlussfolgern, dass dringend weitere Forschung zur europäischen Integration mit Blick auf die Meinung der Bevölkerung vonnöten sei. Dazu sei es auch notwendig, potenzielle Mitgliedstaaten wie insbesondere Großbritannien miteinzubeziehen, um einerseits Forscher auf die mögliche politische Zusammenarbeit „vorbereiten“ und andererseits Daten zu ermitteln, die einer „historical reconstitution of the socio-political processes which Europeans on the continent have lived through since 1950“ dienen.³⁴ Als beispielgebend führte er eine belgische Studie an, die qualitative psychologische Vorstudien beinhaltete und daher eine differenziertere und tiefergehende Analyse der Meinungen und der Meinungsbildungsprozesse erlaube. Vor allem würde sich hier zeigen, wo potenzielle Unterstützer („can be psychologically mobilized“) zu finden seien.³⁵ Rabier interessierten die psychologische Entwicklung von Einstellungen und die Einflussmöglichkeiten zugunsten einer Zustimmungsmaximierung zum europäischen Projekt. In diesem Sinne spiegelte er nicht nur die Forschungs- und Analyseansätze der sozial-/politikwissenschaftlichen Studien seit den fünfziger Jahren, sondern wollte diese Ansichten für eine pro-europäische Politik nutzbar machen.³⁶ Dementsprechend nutzte er verbliebene Spielräume im

32 Dumoulin, Entwicklung der Informationspolitik (Anm. 8), S. 561 f.

33 Vgl. Rabier, The European Idea (Anm. 29), S. 446 f.

34 Ebd., S. 453.

35 Ebd., S. 452. Die Studie erschien 1968 erstmals auf Französisch, 1970 dann in deutscher Übersetzung: Gérard Lute, Leitbilder und Ideale der europäischen Jugend. Untersuchung in sieben europäischen Ländern, Wuppertal 1970.

36 Aldrin konstruiert geradezu eine wissenschaftlich-ökonomisch Verschwörung zwischen den Sozial-/Politikwissenschaftlern (v. a. Jean Stoetzel und Elisabeth Noelle-Neumann und der Europäischen Kommission bzw. Rabier). Vgl. Aldrin, L'invention (Anm. 17), S. 89 f., S. 93 f.

DG X: Sobald sich die Möglichkeit ergab, förderte der DG X seinen Interessen entsprechende Studien.

Eigentlich handelte es sich dabei um gleich drei verschiedene Studien: In einer ersten Untersuchung aus dem Jahr 1968 wurden Kinder zwischen elf und 16 Jahren befragt. In einer zweiten, nicht-repräsentativen „Pilotstudie“ wurden Jugendlichen (15/16 und 19–21 Jahre alt) Fragen probenhalber gestellt, um in einer dritten Studie ein repräsentatives Sample in den Mitgliedstaaten zu befragen.³⁷ Rabier sah in dieser letztgenannten Umfrage die Grundlage für regelmäßig erfolgende Studien zum Nachvollzug eines prozessualen Verlaufs sowie zur Ausweitung auf anderen Staaten in Europa.³⁸

Die Umfrage unter Jugendlichen aus dem Jahr 1969 war eine Fortsetzungsstudie in mehrerlei Hinsicht. Es handelte sich nämlich zugleich um die Vertiefung einer 1968 von den amerikanischen Politikwissenschaftlern Leon Lindberg, Stuart Scheingold und Ronald Inglehart durchgeführten Umfrage unter Erwachsenen.³⁹ Die Interviewer hatten 1968 die Namen und Adressen der Kinder der Interviewten eingesammelt und befragten sie im folgenden Jahr zu ihren Einstellungen zu Europa. Diese Studie wurde gefördert, weil sie das Zentrum der politischen Hoffnungen traf; auf eine jüngere Generation mit stärker werdenden Bezügen zu Europa als Trägerschaft einer aktiven politischen Integration.

Die Jugend-Studie erweist sich als Dreh- und Angelpunkt für die weitere Entwicklung der Umfragen durch die Europäische Kommission: Sie bildete zum einen durch die Fragestellungen zu einem generationellen Wandel und der politischen Sozialisation die inhaltliche Grundlage des Eurobarometers. Zum anderen kam mittels der Studie erstmalig eine direkte Zusammenarbeit zwischen der DG X und dem für diese Art der Fragestellung wichtigen Forscher Ronald Inglehart zustande. Inglehart war 1969/70 Gastdozent an der Genfer Universität, wo am politikwissenschaftlichen Institut intensiv über europäische Integration geforscht wurde, und kümmerte sich von dort aus um die Durchführung der weiterführenden Studie bzw. des Piloten für 1970. Er kannte Europa bereits von einem Studienaufenthalt als Fulbright Stipendiat an der Universität Leiden 1963/64, in dessen Rahmen er 1964/65 die Daten für seine Dissertation zur Sozialisationsforschung von jungen Europäern gesammelt hatte.⁴⁰ Er hatte dazu mit Unterstützung der nationalen Forschungsförderung der Niederlande eine schriftliche Umfrage unter Schülern in

37 Vgl. grundsätzlich dazu Jacques-René Rabier, der die Studie als dreistufiges Vorgehen beschreibt: *Europeans and the Unification of Europe*, in: G. Ionescu (Hg.), *The new politics of European integration*, London u. a. 1972, S. 153-177. Für die Jugendstudie vgl. auch die kurze Beschreibung in Jacqueline Bissery, *Comment l'idée de l'Europe vient aux plus jeunes*, in: *Communauté européenne* 131 (1969), S. 30-32. 1970 wurde die Studie parallel auch in Großbritannien durchgeführt, finanziert durch die Universität von Michigan. Vgl. R. Inglehart, *The Silent Revolution in Europe. Intergenerational Change in Post-Industrial Societies*, in: *The American Political Science Review* 65 (1971), S. 991-1017, S. 994, Anm. 12.

38 Vgl. Rabier, *Europeans and the Unification* (Anm. 37), S. 154 f.

39 Vgl. R. Inglehart, *Public Opinion and Regional Integration*, in: *National Organization* 24 (1970), S. 764-795, S. 789 f.

40 Für verlässliche Aussagen zum Lebenslauf und für die Fülle an Veröffentlichungen vgl. seine Angaben auf den Seiten der University of Michigan: <<http://www.lsa.umich.edu/UMICH/polisci/Home/People/CV%27s/inglehartCV.pdf>> [19.6.2011].

Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik durchgeführt.⁴¹ Diese Studie bildete für ihn die Grundlage zur Analyse eines generationellen Wandels in Europa, den er in den folgenden Jahren untersuchte, mit weiteren Daten durch Sekundäranalysen in Verbindung brachte und sich selbst auf diese Weise zum unangefochtenen Experten eines postulierten Wandels entwickelte.⁴² So verwendete Inglehart für seinen ersten Aufsatz die Daten aus der ersten Untersuchung der Europäischen Kommission von 1962 bzw. 1963. Er setzte sich mit seiner differenzierenden Interpretation deutlich von anderen empirischen Politikwissenschaftlern wie Karl Deutsch ab, auch wenn es insgesamt eher darum ging, eine neue Nuance zu setzen und die Daten etwas anders zu bewerten.⁴³ Diese Nuance lag in der psychosozialen Deutung der Daten auf Grundlage politischer Sozialisationstheorien in Verbindung mit einer starken Empirie; so zog Inglehart Wahlstudien mit neuen Ansätzen der politischen Sozialisationsforschung der frühen sechziger Jahre (beispielsweise Angus Campbell, *The American Voter*; ‚Michigan-Schule‘) ebenso heran wie die Studien zur autoritären Persönlichkeit der Frankfurter Schule; damit schuf er ein deutliches Gegenprogramm zu einer bislang dominierenden klassisch politikwissenschaftlichen Perspektive.⁴⁴ Gerade in den frühen Aufsätzen wird darüber hinaus eine deutliche Diskrepanz zwischen öffentlicher Meinung und den Einschätzungen der politischen Verantwortlichen ausgemacht. In diesem Sinne argumentierten Inglehart und Rabier mit Blick auf de Gaulle prinzipiell auf dieselbe Art und Weise; Inglehart prophezeite darüber hinaus eine steigende Bedeutung der öffentlichen Meinung, wie sie sich in den Umfragen darstellte.⁴⁵

In den Aufsätzen Ingleharts zu Beginn der siebziger Jahre avanciert eine neue „politische Generation“ zum Hoffnungsträger für die europäische Integration, wie schon die Titel wie „*The New Europeans*“ oder die erst später als Buchtitel berühmt gewordene „*Silent Revolution*“ ankündigten.⁴⁶ Letzterer wurde als Aufsatztitel für eine der ersten Auswertungen der Pilotuntersuchung von 1970 verwendet und trägt die These vom generationellen Wandel und seinen sozialen Bedingungsfaktoren („*Intergenerational Change in Post-Industrial Societies*“) im Untertitel. Die gemessene Veränderung (zusammengekommen mit anderen Beobachtungen) in der politisch-kulturellen Grundauffassung der jungen Bevölkerung der westeuropäischen Staaten nährte die Hoffnung auf eine Europäisierung der Jugend mithilfe des Aufstiegs postmaterieller Werte, auch wenn qua-

41 Die Dissertation selbst blieb unveröffentlicht: R. Inglehart, *The Socialization of Europeans*, Diss. Univ. of California, Berkeley 1967.

42 Er verwendete die Daten vielfach in Aufsätzen, vgl. z. B. R. Inglehart, *The New Europeans. Inward or Outward Looking?*, in: *International Organization* 24 (1970), S. 129-139; P. R. Abramson/R. Inglehart, *The Development of Systemic Support in Four Western Democracies*, in: *Comparative Political Studies* 2 (1970), S. 419-442.

43 Vgl. R. Inglehart, *An End to European Integration?*, in: *American Political Science Review* 61 (1967), S. 91-105; ders., *Trends and nontrends in the Western alliance. A review*, in: *Journal of Conflict Resolution* 12 (1968), S. 120-128.

44 Vgl. entsprechende Hinweise zur F-Skala in Inglehart, *The New Europeans* (Anm. 42).

45 Vgl. insbesondere Inglehart, *The New Europeans* (Anm. 42) und ders., *Public Opinion* (Anm. 39); Rabier, *The European Idea* (Anm. 29).

46 Vgl. R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton 1977.

si zeitgleich andere Untersuchungen zeigten, dass eine gewisse Skepsis gegenüber der europäischen Integration heranwuchs, wenn es um konkrete Dinge ging, der permissive Konsens also in seiner negativen Sichtweise zum Tragen kam.⁴⁷

Die Studien aus den Jahren 1969 und 1970 brachten den Durchbruch für die Etablierung des Eurobarometers. Man hatte die Form und das auf Werte zielende Fragen-set gefunden, mit dem man in den folgenden Jahren weitere Umfragen durchführen wollte – aber vor allem hatte sich eine besondere Konstellation aus politischem und wissenschaftlichem Interesse, Akteuren und Finanzierungsoptionen herauskristallisiert. So dürfte über Inglehart die Paralleluntersuchung 1970 in Großbritannien ermöglicht worden sein, da er seit 1967 an der Universität von Michigan Assistant Professor for Political Science war. Er vertrat am Institute for Social Research als der weltweit führenden Institution der empirischen Sozialforschung auf allen möglichen Forschungsfeldern (Politik, Wahlforschung, Sozialwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft) entwickelte Thesen und brachte sie interdisziplinär für den europäischen Fall zusammen – ganz so, wie es sich Rabier schon 1967 gewünscht hatte. Neben Jacques René Rabier wurde somit Ronald Inglehart zum bedeutendsten Akteur für die Entwicklung des Eurobarometers. Die in dieser Zeit einer erneuten Umstrukturierungsdebatte erfolgende Umfrage aus dem Jahr 1970 wurde erst ex post als Nullnummer des Eurobarometers behandelt, auch wenn zuvor bereits der Wunsch nach einer Verstetigung solcher Umfragen z. B. von Rabier in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit artikuliert worden war. Umgesetzt wurde sie unter der Leitung von Héléne Riffault vom französischen IFOP (institut français opinion publique), dessen Leiter Jean Stoetzel mit Rabier seit den vierziger Jahren gut bekannt war.⁴⁸ Rabiers Stolz darüber, diese Studie durch- und umgesetzt zu haben, wurde in dem Ergebnisbericht vom Juni 1972 deutlich, in dem er sein Werk als die „most important public opinion survey ever conducted among the six countries of the European Economic Community on attitudes – and the formation of these attitudes – toward European unification considered in all its manifold aspects“ charakterisierte.⁴⁹

Als Kontext aller drei Studien sollte neben dem Schwerpunkt der universitären Multiplikatorenförderung und dem eigenen Interesse der DG X auch das Jugendprogramm der Europäischen Kommission in den Blick kommen, in dessen Rahmen 1970 das erste große „Europäische Jugendkolloquium“ und in Folge das „Europäische Jugendforum“

47 Zumindest verwiesen die zwei anderen Mitstreiter Ingleharts bei den beiden Studien 1968/69 auf diese Möglichkeit, dass das Glas nicht nur halb voll, sondern auch halb leer sein könnte: Lindberg/Scheingold, *Europe's Would be-polity* (Anm. 23).

48 Die Daten zur Studie finden sich bei GESIS (ebenso wie beim Inter-University Consortium for Political and Social Research der University of Michigan, <<http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/index.jsp>>). Bei GESIS sind alle Daten der EBs über eine Baumstruktur nachvollziehbar angelegt: <<http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp>>, die Berichte liegen wie auf den Seiten der Europäischen Union vor: <<http://www.gesis.org/eurobarometer/service-guide/publications/ec-data-reports/>> [19.7.2011]; alle Datenfiles können dort auch als CDs bestellt werden.

49 Bericht der Europäischen Kommission, J.-R. Rabier, *Europeans and European Unification. The results of a survey study conducted in February–March 1970 in the six countries of the European community*, Brüssel 1972 (hekt. MS.), online über GESIS abrufbar: <http://info1.gesis.org/dbksearch/file.asp?file=ZA0626_r_june72.pdf> [19.7.2011]. Dieser Bericht ist nicht über die Seiten der Europäischen Kommission abrufbar.

stattfand. Dass dieser zweite Schwerpunkt neben der Förderung der Erforschung der europäischen Integration zum Tragen kam, lag nicht nur an den Vorgaben der DG X, sondern auch an den Akteuren: Im Umfeld von Rabier bzw. in der Europäischen Kommission saß eine nicht geringe Anzahl von Personen aus der Europäischen Jugendkampagne, die daher auf diesem Feld besonders engagiert war und sich teilweise schon seit den vierziger Jahren kannte.⁵⁰ In diesem Sinne verband sich hier der Wille zu einer optimistischen und offensiven Öffentlichkeitsarbeit mit politischen Hoffnungen auf eine neue europäische Generation und den Möglichkeiten, Forschung zur europäischen Integration zu fördern. Einen weiteren Hinweis für diesen Kontext gab Rabier selber mit der Angabe, dass eine Expertentagung zu Jugendfragen auf Einladung der DG X im Juni 1967 den Hintergrund für diese Untersuchung darstellte;⁵¹ der Fokus auf die Jugend als die neu sozialisierbare Generation bildete durchgängig die Basis seiner Überlegungen und die Forderung nach einer auf Dauer angelegten Untersuchung der Einstellungen.

Das Eurobarometer 1973–1979

Mit der repräsentativen Untersuchung war ein Weg eingeschlagen, der die Verankerung einer regelmäßigen Beobachtung der sozialen und politischen Ansichten der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten ein wenig wahrscheinlicher werden ließ. Der neue Schwung der europäischen Integration durch die für 1973 in Aussicht genommene Erweiterung führte zu einer Aufgeschlossenheit gegenüber Umfragen, die auch in Bezug gesetzt werden muss zu gesellschaftspolitischen Entwicklungen – der Wunsch nach besserer und mehr Partizipation erreichte auch die Europäische Kommission bzw. das Parlament. Eine Resolution des EP zur besseren Informationspolitik gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit und insbesondere eine Förderung der Beobachtung der öffentlichen Meinung auf Grundlage eines erneuten Berichtes des EP-Abgeordneten Schuijt 1972, in denen jeweils nicht mit Kritik gespart wurde, taten ihr übriges.⁵² Im Grunde genommen fiel die Entscheidung für die Einführung einer regelmäßigen Überprüfung der Meinungen und Einstellungen in den Mitgliedstaaten jedoch bereits zuvor durch den nun jährlich zu erstellenden Bericht zur Informationspolitik 1971.⁵³ Dieser konnte bestens durch eine eigene Umfrage datenbasiert legitimiert werden. Und dass Umfragen als durchaus wichtiges Instrument gesehen wurden, zeigte beispielsweise eine große Untersuchung zur Gemeinsamen Agrarpolitik 1971.⁵⁴

50 Vgl. Dumoulin, Entwicklung der Informationspolitik (Anm. 8), S. 560–563. In diesem Sinne wären (biografische) Verbindungen zwischen der Jugend-Umfrageforschung der französischen Alliierten in Süddeutschland (in deren Kontext sich das Institut für Allensbach 1947 hatte gründen können) und der DG X zu prüfen.

51 Bericht der Europäischen Kommission, Rabier, Europeans and European Unification, Juni 1972, S. I.

52 Vgl. Gramberger, Öffentlichkeitsarbeit (Anm. 11), S. 133 f.; Aldrin, L'invention (Anm. 17), S. 93 f.

53 Vgl. ebd., S. 89.

54 Vgl. den Bericht der Europäischen Kommission, Jacques-René Rabier, L'opinion des européens sur les aspects régionaux et agricoles du marché commun, l'unification politique de l'Europe et l'information du public. Résultats partiels et provisoires d'une enquête par sondages dans les six pays de la Communauté européenne,

Der Zeitpunkt der Gründung des EB war gut gewählt: Im Jahr der Erweiterung konnten von Beginn an die neuen Mitglieder dabei sein; außerdem fiel die Durchführung der ersten regulären Umfrage nicht von ungefähr in eine Zeit, in der sich ab 1972/73 die empirische Sozialforschung und die Politikwissenschaft europaweit zu organisieren begannen. Als Beispiele seien das 1973 gegründete Europäische Konsortium der Politikwissenschaften und das damit zusammenhängende *European Journal of Political Research* oder auch die offizielle Gründung der Forschungsgruppe Wahlen genannt, deren Heimatinstitut an der Universität Mannheim durch Rudolf Wildenmann stark auf eine europäische Perspektive ausgerichtet wurde.

Das stützende Netzwerk durch die auftragnehmenden Institute war jedoch am Beginn stärker, genauso wie die Federführung für den wissenschaftlichen Bereich nicht in Europa, sondern bei Ronald Inglehart am Inter-University Consortium for Political and Social Research (IPCSR) der University of Michigan lag.⁵⁵ Er sollte diese Position bis 1987 innehaben und damit ein Jahr länger an der Durchführung des EB beteiligt sein als Rabier, der altersbedingt 1986 ausschied. In dieser Zeit veröffentlichten Rabier und Inglehart rund ein Dutzend Aufsätze gemeinsam; bei vielen Umfragen und Sonderstudien (z. B. zu Wahlen) teilten sie sich auch die Aufgabe, so z. B. zur Umfrage von 1970, als Rabier über die generelle Bedeutung der Untersuchungen für den Integrationsprozess schrieb (*Europeans and the Unification of Europe*) und Inglehart (*Silent Revolution* u. a.) die konkrete Interpretation vornahm. In gewissem Sinne stand auch der Name des Eurobarometers für eine transatlantische Arbeit, hatte doch bereits die US Information Agency ihre Umfragen als *European Barometer* bezeichnet und die gängigen Überblicke über die politische und gesellschaftliche Meinungslage in Europa geliefert.⁵⁶

Die Daten des Eurobarometer wurden, ganz nach Rabiers Vorstellung, der Forschung zur Verfügung gestellt, indem sie in den USA am Inter-Consortium for Political Research und in Europa den sich entwickelnden politik-/sozialwissenschaftlichen Zentren zur Verfügung gestellt wurden.⁵⁷ Die Umfrageergebnisse selbst wurden zudem bei den verschiedenen durchführenden Instituten vorgehalten. In einigen Fällen ergab sich dadurch auch die Verbindung – z. B. in Frankreich – zu den Forschungsinstituten. Während die wissenschaftliche Verantwortung bei Inglehart lag, wurde die Durchführung in die Hände der jeweiligen durchführenden Institute gelegt. Die Koordination hingegen wurde von Hélène Riffault vom französischen IFOP verantwortet. Die Fragen wurden zentral bearbeitet und dezentral übersetzt, bevor die Ergebnisse an das IFOP zur Zusammenstellung weitergereicht wurden. In der Regel arbeitete die Europäische Kommission

Brüssel Dezember 1971 (hekt. MS.), neben den Seiten des Eurobarometer (<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_2_fr.pdf>) auch verfügbar über das Archive of European Integration (AEI): <http://aei.pitt.edu/8688/1/31735055263895_1.pdf> [19.7.2011].

55 Die Daten der Studie liegen beim IPCSR (wie auch bei GESIS) zur Speicherung vor, vgl. *European Communities Study 1970* [inkl. der Daten aus der britischen Studie], URN: <http://dx.doi.org/10.3886/ICPSR07260>.

56 Vgl. den Überblick bei Merritt/Puchala, *Western European Perspectives*. Rabier hatte in seinen ersten Aufsätzen auch darauf zurückgegriffen, noch bevor die Daten 1968 publiziert wurden.

57 Vgl. Angaben weiter oben (Anm. 48).

mit den führenden Instituten der jeweiligen Länder zusammen. Am Anfang waren dies vor allem die gemeinsamen Streiter für die Umfrageforschung, die sich seit den fünfziger Jahren kannten und auch schon zuvor gemeinsam für die Europäische Kommission gearbeitet hatten. Im Laufe der siebziger Jahre ergaben sich aber auch bereits erste Wechsel, als z. B. das Institut für Demoskopie durch EMNID ersetzt wurde.⁵⁸

Insbesondere für die Öffentlichkeitsarbeit bedeutete die Durchführung des Eurobarometers nach 1973 einen gewichtigen Einschnitt. Die Einführung einer solchen regelmäßigen (zweimal jährlichen) Selbstbeobachtung fand, im Vergleich zu nationalen Regierungen oder auch zu großen politischen und sozialen Organisationen, sehr spät statt und ist als symbolischer Akt mit Blick auf die Diskussion zur Entwicklung des sozialen und politischen Europa zu sehen – als neuer Aufbruch für eine europäische Verständigung und Integration unter Einbeziehung der Bürger. Es erinnerte an die alte Idee eines europäischen Bewusstseins und einer gemeinsamen Identität. Insgesamt, so könnte man zuspitzen, versprach die wissenschaftliche Beobachtung einen Fortschritt in der Umsetzung der hehren Ziele der Europäischen Gemeinschaften. Das Eurobarometer sollte ein Instrument sein, um den Fortschritt wissenschaftlich abgesichert zu beobachten, zu beeinflussen und zugleich öffentlich darzustellen. Gleichzeitig war das Barometer jedoch durch die Zuweisung zu Rabier als Verantwortlichem seitens der Europäischen Kommission isoliert, war er doch als „special adviser“ nicht mehr in die Arbeit der DG X eingebunden.

Diese Situation schuf eine spezifische Unwucht für den Umgang mit den Umfragen: Das Eurobarometer wurde jenseits der politischen Sphäre der Kommission abgewickelt und war zudem nicht direkt in der Öffentlichkeitsarbeit angesiedelt. Zusätzlich erschwerend wirkte die schwierige organisatorische Situation der Öffentlichkeitsarbeit, die nach der französischen Kritik durch weitere Umstrukturierungen nicht zu einer klaren Arbeitslinie gefunden hatte, auf der einen Seite unter politischem Druck stand, auf der anderen Seite nicht politisch handeln durfte und dadurch in gewisser Weise (gezwungenermaßen) selbstreferentiell ausgerichtet war. War das nicht genug, barg die inhaltliche Ebene ihre Probleme: Mit Blick auf die Wissensbestände in der Bevölkerung gab es zwar seit den sechziger Jahren einen Fortschritt zu beobachten – und damit einen Erfolg zu verbuchen –, doch verblasste dieser vor dem Hintergrund der Ergebnisse zu Fragen nationaler versus europäischer Identität und der politischen Rollenzuweisung Europas. Das Eurobarometer lernte in den siebziger Jahren dazu, warf quantitativ mehr und andere Fragen auf, wurde mit Blick auf die wirtschaftlichen Probleme aktueller, bezog sich in den Folgejahren also auch stärker auf einzelne policies und entwickelte überdies neue Umfragen. Doch blieb das Manko der als gleichbleibend gering gemessenen Identität.⁵⁹ Insgesamt blieb die Fragestellung des Eurobarometers eher wertefixiert und auf grundsätzliche Fragen politischer Meinungen und gesellschaftlicher Einstellungen ausgerichtet. Mit ande-

58 Die jeweiligen Beteiligten werden in jedem Bericht aufgeführt und gehören zu den Grundangaben für die politik-/sozialwissenschaftliche Forschung.

59 Vgl. zu dieser Fragestellung Kruke, *Mit Umfragen zur europäischen Öffentlichkeit?* (Anm. 6), S. 421 ff.

ren Worten: Das EB war politisch kaum nutzbar im Sinne einer pro-europäischen und pro-integrativen Politik.

Dies machen auch die Aufsätze Rabiers und Ingleharts zum Ende der siebziger Jahre deutlich. Die seit den späten sechziger Jahren entwickelte These von der kognitiven Mobilisierung rückte umso intensiver ins Zentrum der Argumentation, je stärker die europäische Integration in die Diskussion bzw. durch wirtschaftliche Krisenphänomene unter Druck geriet. In gewissem Sinne führten sie Überlegungen, die beide anfangs zur Rolle politischer Persönlichkeiten anhand der Person de Gaulles entwickelt hatten, weiter fort, indem nun die Persönlichkeit nicht mehr wie de Gaulle die Entwicklung hinderte, sondern sie sogar durch ihr Verhalten blockierte. Allerdings erhielt die Situation dadurch eine zeitliche Dimension, dass die Einstellungen stärker auch als Erwartungen formuliert wurden, die bei ausbleibender Erfüllung bei den Menschen zu Resignation oder Ablehnung führen könnten. Rabier und Inglehart koppelten diese Situation konkret an die ökonomischen Probleme, die zumindest an der Oberfläche zu einer sinkenden Zustimmung geführt hatten – die darunterliegenden Werte wie Solidarität seien jedoch stabil geblieben. Es läge nun an dem Verhalten der politischen Akteure, diese Gemeinsamkeit zu erhalten.⁶⁰ In diesem Sinne stellten die Aufsätze Aufforderungen an die Politik dar, europäisch verantwortlich zu handeln. Sie boten keine politischen Argumente für die Politik, die in der Regel von ihrem eigenen nationalen Handlungsinteresse bzw. dem Interesse an Zustimmungsmaximierung im Sinne eines Machterhaltes geleitet wurde – und wenn sie es taten, dann in einem sehr grundsätzlichen Sinne.

Im Lichte dieser Interpretationen der Daten wird ein grundsätzliches Problem des EB in den siebziger Jahren offenbar: Vor allem boten die Daten des EB eine Fundgrube für die wertorientierte Politik- und Sozialforschung. Es handelte sich um eine Art Grundlagenforschung, die für die DG X politisch in einem allgemeinen Sinne einsetzbar war, genauso wie sie als grundsätzliche Unterstützung für eine pro-europäische Politik dienen konnte. Doch waren die Umfragen nicht in gleichem Maße wie nationale Umfragen einsetzbar. So stieß das EB mit Blick auf die Herstellung einer gemeinsamen Öffentlichkeit in den Europäischen Gemeinschaften an nationale Grenzen, da sich die Medien – wenn überhaupt – nur für den „eigenen“ politischen Raum interessierten. Zudem waren die Fragen sehr allgemein und im Sinne der Nachrichtenwerttheorie daher kaum einer Nachricht wert. Dass es Monate dauerte, bis die Berichte zu den Umfragen vorlagen und dann auch noch die DG X die Presse darüber informierte, tat sein Übriges.⁶¹ Zum Vergleich: Auf nationaler Ebene war die monatliche Berichterstattung zur Sonntagsfrage (die im EB nicht gestellt wurde) medialer Standard und die wöchentliche Abfrage durchaus üblich. Mit Blick auf diese Lage wird fraglich, ob das EB überhaupt für einen medialen Markt in

60 Vgl. für die Auseinandersetzung mit der Rolle Frankreichs/de Gaulles v. a. Rabier, *The European Idea* (Anm. 29); Inglehart, *Public Opinion on Regional Integration* (Anm. 39); für die neuere These zur Rolle der Akteure vgl. R. F. Inglehart/J.-R. Rabier, *Economic Uncertainty and European Solidarity. Public Opinion Trends*, aus: P.-H. Laurent (Hg.), *The European Community after twenty years*, Philadelphia 1978, S. 66-97.

61 Für die Probleme des EB in den nationalen Medien vgl. Kruke, *Mit Umfragen zur europäischen Öffentlichkeit?* (Anm. 6), S. 423 ff.

Europa gemacht wurde. Doch fragt sich ebenfalls, welche Möglichkeiten die DG X hatte, mit Nachrichten auf einen nicht vorhandenen und von der Europäischen Kommission (immer noch) nicht gewollten medialen Markt zu gehen, da sie sich ihren Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit widmen musste, die ersten Direktwahlen zum EP bewerben und dazu kontinuierlich um ihre Arbeitsfähigkeit bei laufenden Umstrukturierungen ab 1973 kämpfen musste.⁶² In dieser Hinsicht waren die Daten von Bedeutung, boten sie doch Anhaltspunkte für die Vorgehensweisen, Themen und Fragen der kontinuierlichen und wenig von täglicher Politik betroffenen Arbeit.

Zäsur 1979? Ein Ausblick

Die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament im Jahr 1979 brachte mit Blick auf die Arbeit des Barometers zunächst keinen Einschnitt: Die Umfragen wurden für Untersuchungen zur Erklärung des Wahlergebnisses herangezogen und es wurden einige Anpassungen dafür in den Fragebögen vorgenommen – doch muss man sich vor Augen führen, dass diese Umfragen in keinem Verhältnis zum zur Wahl stehenden Gremium und dem EP nicht unmittelbar zur Verfügung standen. So kam es, dass die Wahl vor allem die Wahlforschung und mit ihr auch die weitere politische empirische Sozialforschung zur Entwicklung der europäischen Integration stimulierte. Aus dem Netzwerk der Meinungsforscher bzw. der Forscher, die sich der empirischen Sozialforschung bedienen, erwuchs eine epistemic community der europäischen empirischen Politik- und Sozialforschung. Sie wurde durch die Wahlergebnisse im Sinne einer ausgeweiteten Forschung gestärkt. In Folge der Analyse als „second-order-election“⁶³ und unter dem Eindruck der Eurosklерose begann man in wissenschaftlichen Kreisen verstärkt und laut vernehmbar über die Integration, ihren Prozess und (Miss-)Erfolg zu diskutieren. Damit lag die einschneidende Zäsur nicht im eigenen Handeln des Eurobarometers und der Öffentlichkeitsarbeit, sondern vielmehr in der gerade durch sie weiterhin geförderten Wahl- und empirischen Sozialforschung. Dazu passt auch die Argumentation, die Rabier und Inglehart in ihrem Aufsatz zu den Ergebnissen der Wahlen zum EP im Vergleich mit den Ergebnissen des EB verfolgten: Grundsätzlich seien die pro-europäischen Parteien leicht gestärkt worden, wobei dies die Grundhaltungen der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten repräsentiere. Zum Theorem der kognitiven Mobilisierung trat nun der Faktor politischer Mobilisierung hinzu – man könnte auch sagen, dass neben die grundsätzliche Haltung zu Europa nun der praktische Faktor der Politik hinzutrat, ohne den

62 Sie erhielt daher den Spitznamen „GD Umstrukturierung“. Vgl. Gramberger, Öffentlichkeitsarbeit (Anm. 11), S. 137 f., 148 ff.

63 Vgl. K. Reif/H. Schmitt, Nine Second-Order national Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: European Journal of Political Research. Official Journal of the European Consortium for Political Research 8 (1980), S. 3-44.

die Grundhaltung politisch nicht wirksam werden konnte; außerdem wurde darin schon der Ansatz der Nachrangigkeit der Wahlen zum EP deutlich.⁶⁴

Damit hatten sich der Weg, gemeinsam mit der Presse ein optimistisches Bild von der europäischen Einigung unter den Vorzeichen der Jugend zu zeichnen und die Annahme, den Fortschritt wissenschaftlich umfragengestützt nachweisen zu können, als Irrweg erwiesen.

Die von nun an dominierende, skeptische und Defizite analysierende Diskussion bedeutete eine ganz andere Ausrichtung, als sich dies (zumindest zeitweilig) die Europäische Kommission wie auch die Öffentlichkeitsarbeit der sechziger Jahre vorgestellt hatten: Sie hatten auf einen optimistischen, positiven Diskurs gezielt, aber nicht mit einer Defizit-Debatte gerechnet. Diese Thematisierungen, die sich zunächst hauptsächlich in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit einer wachsenden Gemeinde der Europaforschung herausbildeten, erzeugten eine Diskussion zur europäischen Identität, zum Demokratiedefizit und der fehlenden Öffentlichkeit sowie der Beharrungskraft des Nationalen über ein Europa der Bürger unter negativen Vorzeichen. Dieses Konglomerat negativer Aspekte verfestigte sich in der Öffentlichkeit in den 1990er Jahren dann unter dem Eindruck der Verweigerung Dänemarks (1991) zum Maastrichter Vertrag. Bezeichnenderweise wurden diverse neue Anstrengungen unternommen, die Informationspolitik bzw. Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern, aber die strukturellen Beschränkungen blieben erhalten. Die Verbesserungen konnten sich jedoch gegenüber der faktischen politischen Situation einer Europäischen Union in der Defensive nicht durchsetzen.⁶⁵ Erneuerungen des Eurobarometers wie das EB Flash wurden erst in den neunziger Jahren als ad hoc Telefonumfrage auf Nachfrage einer europäischen Institution nach der Schockwirkung der dänischen Entscheidung eingeführt.⁶⁶

Dabei war die DG X in ihrem Handeln nicht einfach naiv gewesen. Vielmehr wurde sie in ihrem Verhalten stark gebremst durch die vielfältigen Beschränkungen, Verflechtungen und Kontrollen, die sie bis heute daran hindern, adäquat auf politische Kommunikation seitens der Nationalstaaten zu antworten oder auch zeitgemäß kommunikativ zu agieren. Die gesamte Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission ist in ihrer Entwicklung bedingt durch die Veränderung der Berichterstattung über Europa und das Verhalten des Pressekorps, das sich seit den fünfziger Jahren in einer „symbiotischen Nähe“ zu der DG X befand, erst in den neunziger Jahren allmählich zu einer als „professionell“ zu bezeichnenden Distanz fand und im Ansatz einen investigativen Journalismus entwickelte, dem die DG X nicht viel entgegenzusetzen hatte, auch wenn sie in den Jahren nach 1979 und dann insbesondere nach 1990 immer wieder, von Kommission zu

64 Vgl. R. Inglehart / J.-R. Rabier, Europe elects a Parliament. Cognitive Mobilization and Pro-European Attitudes as Influence on Voter Turnout, in: *Government and Opposition* 14 (1979) 4, S. 479-507.

65 So der Tenor der Studien bspw. von Meyer, Europäische Öffentlichkeit (Anm. 6); Brüggemann, Mythos (Anm. 13).

66 Vgl. den online-Auftritt des Eurobarometers, auf dem auch die Berichte zu den Studien in einem Archiv zum Download bereit stehen: <http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm> [19.6.2011].

Kommission unterschiedlich, versuchte, ihre Öffentlichkeitsarbeit zu verändern.⁶⁷ Mit Blick auf die Entwicklung des Eurobarometers lässt sich damit konstatieren, was allgemein für die Öffentlichkeitsarbeit ein Problem darstellte: Letztere war von Beginn an durch die 1960 aufgegebene, aber de facto fortbestehende Dreiteilung und die chronische Unterfinanzierung strukturell begrenzt geblieben; sie war aufgrund dieser strukturellen Konstellation strategisch auf sich selbst ausgerichtet und ordnete sich mit Blick auf die politisch ungeklärte Rolle der neuen supranationalen Institutionen und den politischen Kämpfen um die Aufgaben, Ausrichtungen und Reichweiten der europäischen Politik dementsprechend unter.⁶⁸ Das Eurobarometer besaß folgegemaß von Beginn an eine nur mäßige politische Reichweite, auf die es auf spezifische Art antizipierend reagierte. Es behielt eine grundsätzlich politische Mission, versuchte aber, sich aus den Problemen der Öffentlichkeitsarbeit mit dem Rückzug auf wissenschaftliche (Grundsatz-)Fragen und mit Blick auf mittelfristige Entwicklungen herauszuziehen.

Es zeigt sich somit, dass das technokratische Erbe auch für die europäische Selbstbeobachtung durch Umfragen sowie die dazugehörige Selbstbeschreibung gilt. Gerade das Eurobarometer, das unter den spezifischen Bedingungen der gewollten De-Politisierung und überhaupt den Arbeitsbedingungen der DG X entstand, knüpfte in den siebziger Jahren an dieses Erbe an. Es war aber nicht in der Lage, die Grundsätze der Kommunikation zu verändern, so dass der durch die Öffentlichkeitsarbeit mit angestoßene Prozess der wissenschaftlichen Bearbeitung sowie schließlich auch die öffentlich-politische Diskussion zu eigendynamischen Faktoren wurden. Das Eurobarometer bildet zwar für viele heutige Untersuchungen die Grundlage, aber die gewünschte Aufmerksamkeit und Deutung ist eine ganz andere als die erdachte – auch wenn das zu Beginn gesteckte Ziel, überhaupt eine Diskussion über das politische Europa anzustoßen, auf paradoxe Weise und mit enormer Verspätung erreicht wurde.

67 Meyer, Europäische Öffentlichkeit (Anm. 6), S. 120 (Zitat), S. 121-150, S. 157-167; vgl. für die Nähe der 1950er/1960er Jahre exemplarisch die Schilderung bei Dumoulin, Entwicklung der Informationspolitik (Anm. 8), S. 544.

68 Vgl. für eine zugespitzte Version F. Foret, Advertising Europe. The Production of Public Information by the Commission, in: A. Smith (Hg.), Politics and the European Commission. Actors, independence, legitimacy, London 2004, S. 156-169.