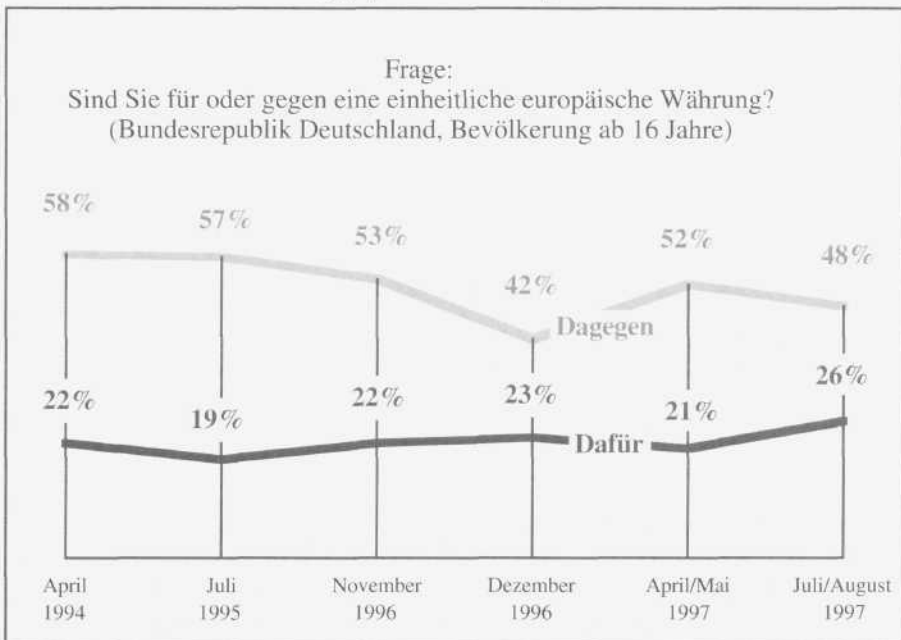


## Die öffentliche Meinung

ELISABETH NOELLE-NEUMANN

Die Jahre 1996 und 1997 werden vielleicht einmal in die Lehrbücher eingehen als Beispiel, wie man mit Demoskopie nicht umgehen kann. Das ganze Jahr 1996 hindurch und auch 1997 gab es in den Umfragen keinerlei Anzeichen, daß sich die Bevölkerung mit der näher rückenden Währungsunion anfreundete. Die Mehrheit erklärte noch im Frühjahr wie in den vergangenen drei Jahren, sie sei gegen eine einheitliche europäische Währung (52%), bei nur einem Fünftel (21%) Befürwortern.<sup>1</sup>

Schaubild 1: Die Bevölkerung gegen die Währungsunion



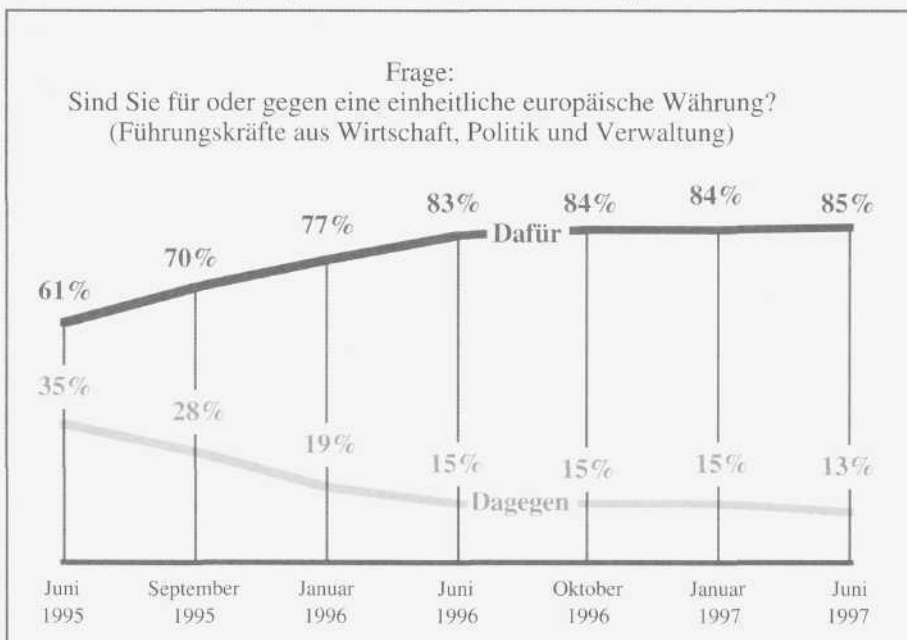
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen.

Nach gängigem Demoskopie-Verständnis wäre damit der Plan, am 1. Januar 1999 die Wirtschafts- und Währungsunion einzuführen, erledigt gewesen – besonders, wenn man bedenkt, daß 1998 ohnehin eine in ihrer Handlungsfähigkeit sehr eingeschränkte deutsche Regierung zu erwarten ist, und alles dem Wahlkampf zum Bundestag unterworfen sein wird.

*Die Bevölkerung gegen die Währungsunion, die Elite dafür*

In dramatischem Gegensatz zu der Einstellung der Bevölkerung stand die Einstellung der Spitzen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung, die seit 1987 dreimal im Jahr für das Wirtschaftsmagazin CAPITAL vom Allensbacher Institut telefonisch befragt werden, ein Panel, das heißt, die aus den oberen Führungskräften ausgewählten Repräsentanten, werden regelmäßig wieder befragt. Scharf hoben sich Bevölkerung und Elite voneinander ab.

Schaubild 2: Führungskräfte zunehmend für die Währungsunion



Quelle: Allensbacher Archiv, IFD-Umfragen, CAPITAL Elite-Panel.

Was geschieht in einer Demokratie bei einer solchen Konstellation? Für denjenigen, der „öffentliche Meinung“ verwechselt mit demoskopisch festgestellter Mehrheit, ist das keine Frage. Es gibt ja sogar in der amerikanischen Fachliteratur eine Definition von öffentlicher Meinung, die lautet: „aggregation of individual attitudes by pollsters“.<sup>2</sup> Aber schon eine einfache sprachliche Analyse, in welchem Zusammenhang der Begriff „öffentliche Meinung“ in Texten erscheint, zeigt, daß das nicht die Wirklichkeit treffen kann. Man findet nämlich seit der Antike und insbesondere seit dem Ende des 16. Jahrhunderts in Europa den Begriff „öffentliche Meinung“ regelmäßig in Verbindung mit Wortwendungen wie „Unter dem Druck der öffentlichen Meinung“, „Der Widerstand der öffentlichen Meinung“, „Die Forderungen der öffentlichen Meinung“. Das bedeutet, öffentliche Meinung

ist eine Kraft, mit Sanktionen bewehrt, wie man schon aus der Antike bei Aristoteles erfuhr: „Wer die öffentliche Meinung verliert, ist kein König mehr“. Von der Mehrheit andererseits – im lebhaften Kontrast zum Wesen der echten öffentlichen Meinung – erfährt man häufiger, daß sie eine schweigende Mehrheit sei. Dieser Ausdruck findet sich schon in einem Brief an den amerikanischen Präsidenten Herbert Hoover im Jahre 1930.<sup>3</sup>

Eine schweigende Mehrheit: Das ließ sich schon vermuten, als Renate Köcher im November 1995 die Gegner der Währungsunion wie folgt beschrieb: Deutlich niedrigere Bildung als bei den Anhängern, weniger Interesse am Thema, weniger Information.<sup>4</sup>

#### *Eine kraftlose Mehrheit*

Schon diese Charakterisierung ließ an der Durchschlagskraft der Gegner der Währungsunion zweifeln. Was allerdings die Prognose, wie es weitergehen würde, erschwerte, waren Erkenntnisse, wie die meinungsbildenden Medien aus Presse und Fernsehen zur Währungsunion eingestellt waren. Zwischen Herbst 1995 und Frühjahr 1997 zeichnete sich – quantitativ über Computerprogramme erfaßt – massiver Negativismus ab: Bedenken gegen die Währungsunion, Warnungen hatten ein Übergewicht gegenüber positiven Darstellungen von zwei zu eins.<sup>5</sup>

Aber offenbar gelang den Medien etwas nicht, was unbedingt dazu gehört, um aus der schweigenden Mehrheit eine redende, emotionalisierte Mehrheit zu machen. Offenbar war es unmöglich, das Thema Währungsunion zu moralisieren, wie das mit den Themen NATO-Nachrüstung und Tiefflugübungen 1982 bis 1984, Shell-Ölplattform Brent Spar in der Nordsee oder französische Atomtests 1995 im Südpazifik gelungen war.

#### *Kommt der Euro? Ein dramatischer Meinungswandel*

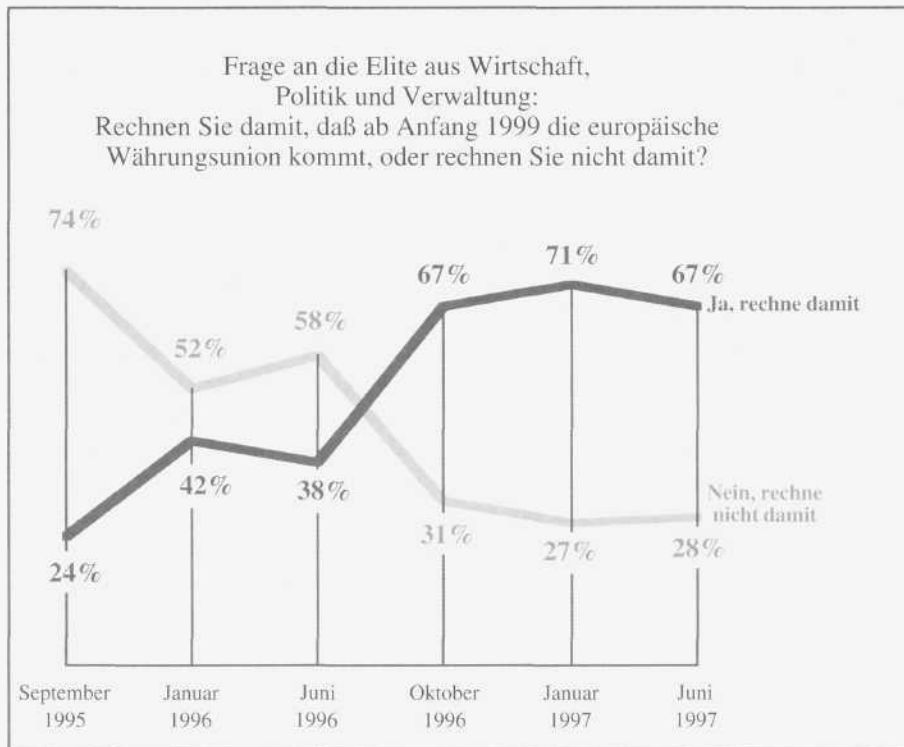
Die Währungsunion war zwar, als zentrales Thema, verknüpft mit der traumatischen Angst der Deutschen vor Geldverlust und Inflation, aber andererseits unlösbar verbunden mit einer Entwicklung, die die Deutschen gefühlsmäßig sowieso für unaufhaltsam halten: mit der Entwicklung zur Europäischen Union.

In dieser Situation kam alles auf die deutsche Entscheider-Elite an, die deutsche Elite aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung, die – im Unterschied zur intellektuellen Elite aus Kunst, Wissenschaft und Journalismus – das Handeln bestimmt, zwei Eliten, die in den letzten Jahren zunehmend auseinanderdrifteten. Vom Juni 1995 an war die Entscheider-Elite mit immer größerer Mehrheit für die Währungsunion eingetreten (vgl. Schaubild 2).

Aber zugleich war sie bis zum Sommer 1996 skeptisch gewesen, daß sich das Datum 1. Januar 1999 halten lassen würde. Zwischen Sommer und Herbst 1996 war jedoch ein Ereignis eingetreten, das die Einstellungen der Elite schlagartig veränderte. Es ist noch ein Jahr später, im Sommer 1997, nicht klar, was genau den Sinneswandel der Entscheider-Elite bewirkte. Sicher ist inzwischen, daß es sich

nicht um eine launenhafte Schwankung handelte, sondern um eine entschiedene Kehrtwendung.

Schaubild 3: Wird die Europäische Währungsunion 1999 eingeführt?



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, CAPITAL Elite-Panel.

Über die Gründe kann man nur spekulieren. Sie liegen sicher im Fortschreiten der Globalisierung – die Elite erklärt sich zu 67% optimistisch, der Euro werde eine starke Welt-Reserve-Währung.<sup>6</sup> Aber warum kam dieser Sinneswandel so plötzlich? Hing er zusammen mit dem Scheitern der gesetzlichen Novellierung zur Lohnfortzahlung in der Praxis, das im Frühsommer 1996 am Debakel bei Daimler-Benz offenbar wurde? War das wie ein letzter Tropfen für deutsche Unternehmen, daß man, um die Inlandsarbeitsplätze zu verteidigen, so entschieden wie möglich in die Globalisierung eintreten müsse und dazu den Euro brauche?

Die Beschleunigung der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland seit Herbst 1996 bei steigenden Arbeitslosenzahlen spricht für eine solche Erklärung. Die Sorge bei der Bevölkerung, „daß die Unternehmer hier in Deutschland ihre Betriebe schließen, um im Ausland billiger zu produzieren“, ist zwischen März 1992 und

Mai 1997 von 21% auf 38% angestiegen. Unter mehr als zwanzig Sorgen steht sie jetzt auf Rangplatz sechs.<sup>7</sup>

Vielleicht gab dem Sinneswandel der Elite auch die zunehmende Schwäche der Koalitionsparteien in den Ergebnissen der Meinungsforschung Nachdruck. Die Möglichkeit eines Regierungswechsels mit der Bundestagswahl 1998 fachte wahrscheinlich Überlegungen an, am Termin der Einführung des Euro am 1. Januar 1999 unter allen Umständen festzuhalten, es werde sonst alles unberechenbar.

Überraschenderweise nahm ein Teil der Bevölkerung den Klimawandel in der deutschen Wirtschaft wahr. Auf die Frage: „Was glauben Sie, wie die Unternehmen bei uns in Deutschland über die gemeinsame europäische Währung denken? Ist die deutsche Wirtschaft eher für oder gegen die europäische Währungsunion?“ hatte 1995 die Ansicht: „Sind gegen die Währungsunion“ mit 35% noch ein leichtes Übergewicht („Dafür“: 29%). Bis zum Sommer 1997 gewann die Überzeugung: „Die deutsche Wirtschaft ist dafür“ mit 51% – bei 19% Gegenstimmen – die klare Mehrheit.

Daß ab Herbst 1996 die Bundestagswahl 1998 als Unsicherheitsfaktor in den Überlegungen der Elite auftauchte, hatte gute Gründe. Seit Beginn demoskopischer Analysen der Einstellung der Bevölkerung zu Europa war auffallend: Bei diesem Thema gab es durch viele Jahre hindurch kein Parteienprofil. Aber fast unmerklich veränderte sich das, und zwar mit dem Erfolg der CDU/CSU, sich mit dem Engagement von Bundeskanzler Kohl die Kompetenz zu erobern: „Die Partei, der ich zutraue, daß sie die Europäische Währungsunion, die Einführung der neuen Währung, am besten und sichersten regelt.“<sup>8</sup>

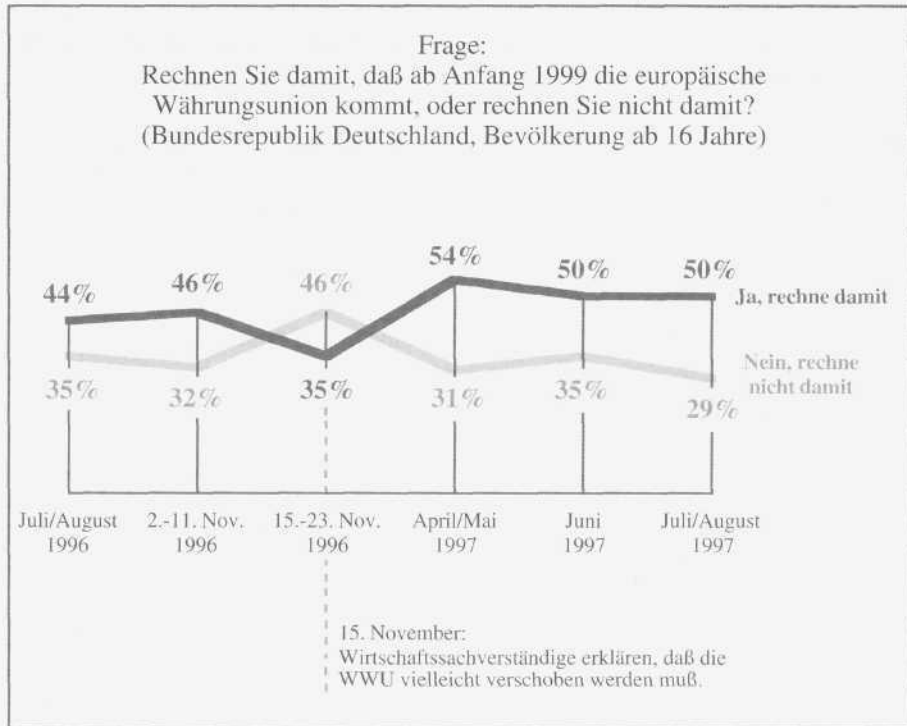
#### *Polarisierung des Europa-Themas*

Damit allerdings ergab sich eine zweiseitige Lage: Einerseits war es naheliegend, die aus Umfragen ausnahmslos bestätigte Ablehnung der Währungsunion durch die Bevölkerung wahlstrategisch gegen die CDU zu nutzen, wie etwa bei der Landtagswahl Baden-Württemberg 1995 geschehen. Damit mußte sich eine Polarisierung zwischen den Anhängern der Volksparteien in Europa-Fragen entwickeln.

Zweiseitig wurde die Situation für die SPD, weil sie zwar mit dem Etikett, in der Europa-Entwicklung eher zu bremsen und Schaden durch überhastetes Handeln zu vermeiden, die Bevölkerung hinter sich,<sup>9</sup> aber den Realismus der Bevölkerung gegen sich hatte. Denn nach großer Unsicherheit im Winter 1996/97 hatte sich nach dem Sinneswandel bei der Elite im Herbst 1996 bis zum Frühjahr auch bei der Bevölkerung die Überzeugung vom pünktlichen Beginn des Euro mit klarer und dauerhafter Mehrheit durchgesetzt (vgl. Schaubild 4).

Damit aber ist die Rolle, die das Europa-Thema im Wahlkampf 1998 spielen wird, vollends ungewiß geworden. Wenn sich ohnehin die Währungsunion nicht aufhalten läßt, ist es dann nicht klüger, diejenigen in die Regierung zu wählen, die die Kompetenz haben, mit diesen schwierigen Europa-Angelegenheiten umzugehen?

Schaubild 4: Die Bevölkerung rechnet mit pünktlicher Einführung des Euro



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen.

### Skepsis gegenüber den Stabilitätskriterien

Den hartgesottenen Realismus der Bevölkerung kann man gerade am Thema der Stabilitätskriterien zur Zulassung zur Währungsunion erklären: 64% der Bevölkerung haben von den Stabilitätskriterien gehört. Nur rund ein Fünftel (19%) glaubten Ende Juli/Anfang August 1997, Deutschland werde rechtzeitig die Stabilitätskriterien erfüllen, ein Viertel (25%) glaubte das nicht.<sup>10</sup> Die Erwartungen könnten kaum skeptischer sein.

In einer Dialogfrage wurden im Juli/August 1997 die Positionen an der Frage der Stabilitätskriterien gegeneinander gestellt. Die eine Ansicht lautete: „Die Debatte, ob Deutschland am Euro nur dann teilnehmen kann, wenn es die Stabilitätskriterien hundertprozentig erfüllt, ist doch unsinnig. Ob die Schulden, die der Staat in diesem Jahr neu aufnimmt, bei 3% oder bei 3,2% liegen, macht doch keinen Unterschied für die Stabilität des Euro.“ 19% stimmten zu.

Fast doppelt so viele (35%) schlossen sich dagegen der Ansicht an: „Das sehe ich anders. Die Stabilitätskriterien müssen ganz genau eingehalten werden, sonst gerät die Stabilität des Euro bestimmt in Gefahr.“

Wenn es dann aber ernst wird, geht die Bevölkerung – jedenfalls die Hälfte, die derartige Fragen noch beantwortet – ungerührt davon aus, die Kriterien würden schließlich aufgeweicht werden.

### *Düstere Erwartungen*

Die Menge der schwarzen Befürchtungen der Bevölkerung über die Folgen der Währungsunion ist erschreckend. Auf die Frage nach Vorteilen und Nachteilen, die die europäische Währungsunion bringen wird, meinen im Mai 1997 48%, die Inflation werde höher sein, 35%, die Arbeitslosigkeit werde zunehmen, bei nur 10% Gegenstimmen. 18% denken, das Wirtschaftswachstum werde geringer ausfallen. Die frühere Hoffnung „Das Wirtschaftswachstum wird durch den Euro steigen“ hegen nur noch 24%. Am ehesten verspricht sich die Bevölkerung vom Euro einen größeren Zusammenhalt innerhalb der Europäischen Union, aber auch das erwartet nur gut ein Drittel (36%).<sup>11</sup>

Währung, das ist immer eine Frage des Vertrauens. Aber wie weit ist der Weg, der zurückgelegt werden muß, bis die Bevölkerung das notwendige Vertrauen fassen wird? „Einmal ganz allgemein gefragt: Wieviel Vertrauen hätten Sie zu einer gemeinsamen Währung?“ wurde Ende Juli, Anfang August 1997 gefragt. „Großes Vertrauen“, antworteten 23%, „Weniger Vertrauen“ 46%, „Gar kein Vertrauen“ 22%.<sup>12</sup> Eine andere Frage lautete: „Machen Sie sich Sorgen, daß unser Geld nach der Währungsunion an Wert verliert, oder vertrauen Sie darauf, daß das Geld seinen Wert behält?“ 63% antworteten: „Mache mir Sorgen“, 28%: „Ich vertraue darauf, daß das Geld seinen Wert behält“. „Durch den Umtausch unseres Geldes in die neue Währung werden wir Deutsche Geld verlieren“ erwarteten im Sommer 1997 52%. „Mit der gemeinsamen europäischen Währung kommen höhere finanzielle Lasten auf uns zu“, denken 54%.<sup>13</sup>

Die Stimmungslage ist entsprechend. „Sehen Sie der Währungsunion eher mit Hoffnungen oder eher mit Befürchtungen entgegen?“ wurde gefragt. „Mit Hoffnungen“: 20%, „Mit Befürchtungen“: 58%.<sup>14</sup> Mit der Frage: „Ist die Einigung Europas, die Europäische Union für Sie eher Anlaß zur Freude oder eher zur Sorge?“, die seit dem Frühjahr 1994 gestellt wurde, wurde im Sommer 1997 der Tiefpunkt gemessen: „Eher Freude“ sagen 28%, „Eher Sorge“ 35%, 37%: „Unmöglich zu sagen“.<sup>15</sup>

Man sieht, wieviel der Bevölkerung von der Politik und von der Wirtschaft zugemutet wird. Aber zugleich sieht die Bevölkerung keinen Ausweg, glaubt an keinen Ausweg. Gefühlsmäßig sieht sie keine Alternative. „Wie sehen Sie das, würde Deutschland ohne die Mitgliedschaft in der Europäischen Union politisch besser dastehen, oder glauben Sie das nicht?“; „Besser dastehen“ denken 14% in der Bevölkerung, 32%: „Schlechter“, „Würde keinen Unterschied machen“: 31%. Als „Unentschieden“ erklären sich 23%.<sup>16</sup>

Etwas um Optimismus bemüht war die Frage: „Kürzlich sagte uns jemand zu Europa: Bei der Einführung des Euro wird es kurzfristig vielleicht viele Umstel-

lungprobleme geben, aber langfristig wird der Nutzen überwiegen. – Glauben Sie das, oder glauben Sie das nicht?“ 41% rangen sich durch: „Glaube ich“ bei 31% Gegenstimmen: „Glaube ich nicht“ und 28%: „Unentschieden“.

### *Identitätsloses Europa?*

Die Zeichen der Ratlosigkeit der deutschen Bevölkerung in Sachen Europa sind unverkennbar. Haben wir es mit dem zu tun, was Holger Bonus ein „identitätsloses Europa“ nennt?<sup>17</sup> Unter den gegenwärtigen Umständen ist das schwer zu erkennen. Bei manchen Fragen kommt doch so etwas wie Identität zum Vorschein. Etwa wenn gefragt wird: „Sind Sie stolz darauf, Europäer zu sein?“ „Unbedingt“ antworten 15%, „Überwiegend“: 42%.<sup>18</sup> Die Ergebnisse liegen nicht weit ab von denjenigen, wenn man fragt: „Sind Sie stolz darauf, ein Deutscher zu sein?“ Hier antworten 25% „Unbedingt“, 44% „Überwiegend“.

Im Frühjahr 1997 lautete eine Frage: „Würden Sie sagen, es ist ein Glück, mitzuerleben, wie sich Europa zusammenschließt, oder würden Sie das nicht sagen?“ Eine Frage gegen die Zeitstimmung, wie wenn man eine Katze gegen den Strich streichelt. Aber nur 20% lehnten einen solchen Gedanken ab, 40% bekannten: „Das mitzuerleben, ist ein Glück“.<sup>19</sup>

### Anmerkungen

- 1 Institut für Demoskopie Allensbach, IfD-Umfrage 6043, April/Mai 1997.
- 2 Gollin, Albert E.: Exploring the Liaison Between Polling and the Press, in: Public Opinion Quarterly 44 (1980), S. 448.
- 3 W. O. Thompson an Herbert Hoover, 12. Januar 1930.
- 4 Köcher, Renate: Kühle Realisten. Die Bevölkerung blickt der Währungsunion skeptisch, aber emotionslos entgegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.11.1995.
- 5 Vgl. Medien Tenor v. 15.12.1996, S. 3, v. 15.3.1997, S. 1 und v. 15.4.1997, S. 16.
- 6 Allensbacher Archiv, Capital Elite-Panel, IfD-Umfrage 3284, Januar 1997.
- 7 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 5061, 6044.
- 8 Diese Einstellung verbanden mit der CDU/CSU 62%, mit der SPD: 13% und mit der FDP und Bündnis 90/Den Grünen je 1%. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6024, Januar 1996. Vgl. dazu auch Noelle-Neumann, Elisabeth, Renate Köcher (Hrsg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993-1997. Demoskopische Entdeckungen, München/Allensbach 1997, S. 1162.
- 9 Auf die Frage: „Wie rasch sollte die Entwicklung zu einem vereinigten Europa sein? Schneller oder langsamer oder weiter wie bisher?“ antworteten im Juli und August 1997 nur 10% der deutschen Bevölkerung „schneller“. 33% wollten lieber eine langsamere Entwicklung. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6046.
- 10 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6046.
- 11 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6044, Mai 1996.
- 12 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6046.
- 13 Ebd.
- 14 Ebd.
- 15 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 5093-6046.
- 16 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6046.
- 17 Bonus, Holger: Europas Identität aus ökonomischer Sicht. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität, Beitrag Nr. 216, 1995, S. 15-19.
- 18 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6043, Mai 1997.
- 19 Ebd.; vgl. auch Noelle-Neumann, Elisabeth, Renate Köcher (Hrsg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993-1997, a.a.O., S. 1149-1193.