

Sollte der ö/r Rundfunk das Publikum konsultieren? Wenn ja, wie?

James Fishkin

Die zentrale Frage lautet: Sollten öffentliche Konsultationen bei Entscheidungen über die Zukunft des ö/r Rundfunks eine Rolle spielen? Ich frage nicht nach spezifischen Programmentscheidungen, sondern nach allgemeinen Zielen und Prioritäten. Einerseits könnte man argumentieren, dass solche Entscheidungen allein das professionelle Management betreffen und es dem Publikum an entsprechender Expertise mangelt. Andererseits nutzt der ö/r Rundfunk öffentliche Ressourcen und daher sollten die Rundfunkanstalten die Möglichkeit haben, regelmäßige Input von denjenigen zu erhalten, denen sie dienen. Der Bedarf an öffentlicher Beteiligung ist besonders groß, wenn weitreichende Entscheidungen bevorstehen.

Natürlich erhalten die Rundfunkanstalten bereits Input von den Zuschauer*innen, nämlich in Form von Bewertungen der Programmauswahl. Doch bei diesem Input geht es nicht um allgemeine Richtlinien und Schwerpunkte des Netzwerks, sondern lediglich um die Einschaltquote eines Programms, das aufgrund seines Unterhaltungs- oder Nachrichtenwerts gewählt wurde. In dieser Funktion konkurrieren die ö/r Rundfunkanstalten mit den kommerziellen darum, wie sich mit bestimmten Programmen eine Zielgruppe erreichen lässt. Aber die ö/r Rundfunkanstalten haben möglicherweise weiterreichende Verantwortlichkeiten als jene, ein Publikum zu gewinnen. Worin besteht ihr Auftrag und ihre Funktion? Regelmäßige und ernsthafte öffentliche Konsultationen würden Aufschluss über diese Prioritäten geben.

Die Herausforderung der öffentlichen Konsultation

Wie würde eine *ernsthafte* Form der öffentlichen Konsultation aussehen? Die Antwort ist nicht so offensichtlich, denn alle offensichtlichen Antworten haben ihre Grenzen. Eine Rundfunkanstalt könnte offene Meetings abhalten, jedoch würden diese nur Personen anziehen, die das größte Interesse haben oder persönliche Interessen verfolgen sowie eventuell Lobbyisten. Jedenfalls wären die Teilnehmer*innen mit Sicherheit nicht repräsentativ für die breite Öffentlichkeit. Weiterhin könnten

die Rundfunkanstalten Fokusgruppen einberufen, jedoch sind diese zu klein, um repräsentativ zu sein. Sie könnten online um selbstgewählten Input bitten, jedoch käme dieser Input größtenteils von denjenigen, die sich am stärksten fühlen, Gruppen mit ausgeprägten Interessen und speziellen Sichtweisen. Schließlich könnten sie konventionelle öffentliche Meinungsumfragen durchführen. Sind diese gut gemacht, könnten sie durchaus die Öffentlichkeit repräsentieren, nicht jedoch eine informierte Meinung abbilden.

Warum ist das ein Problem? Die meisten Menschen haben größtenteils weder die Gelegenheit noch das Interesse, Meinungen zu komplexen öffentlichen Themen zu entwickeln. Warum sollten sie auch? Sie unterliegen häufig dem, was Sozialwissenschaftler*innen als rationale Ignoranz bezeichnen. Die Öffentlichkeit wird bei den meisten komplexen Fragen in Umfragen lediglich mit einem Eindruck von Kurzmeldungen und Schlagzeilen antworten. Wenn das Thema komplex oder unklar genug ist, neigen sie dazu zu antworten, selbst wenn sie überhaupt keine Meinung dazu haben. In der öffentlichen Meinungsforschung ist allgemein anerkannt, dass einige Antworten dem entsprechen, was der verstorbene Phil Converse von der University of Michigan »non-attitudes« oder »Phantommeinungen« genannt hat. Als die Teilnehmer*innen einer amerikanischen Umfrage nach ihrer Einstellung zum »Public Affairs Act 1975« gefragt wurden, beantworteten sie die Frage, obwohl das Gesetz erfunden war. Es gab kein solches Gesetz, zu dem sie sich eine Meinung hätten bilden können. Die *Washington Post* feierte das 20. Nicht-Jubiläum dieses berühmten, aber nicht existierenden Gesetzes, indem sie die Öffentlichkeit (mit ähnlichen Ergebnissen) nach dessen Abschaffung befragte (vgl. Fishkin: 2018).

Lösungsvorschlag

Wie sähe eine ernsthafte Form der öffentlichen Konsultation aus? Basierend auf unserer jahrzehntelangen Arbeit am Deliberative Polling® und anderen deliberativen Methoden, sind wir der Meinung, dass öffentliche Konsultation drei Kriterien erfüllen sollte: Sie sollte repräsentativ, sorgfältig und informiert sein. Die befragten Personen sollten sowohl hinsichtlich demografischer Faktoren als auch hinsichtlich ihrer Einstellungen die breite Bevölkerung repräsentieren; sie sollten die Möglichkeit haben, sich eingehend mit den gestellten Fragen auseinanderzusetzen und sie sollten über Instrumente verfügen, mit deren Hilfe sie sich besser informieren können, um die Fragen zu beantworten. Das Verfahren der öffentlichen Konsultation sollte ein Gesamtbild davon vermitteln, welche politischen Maßnahmen und Veränderungen die Öffentlichkeit unterstützen würde, wenn sie sich wirklich auf eine sinnvolle Weise mit den Themen auseinandersetzen würde. Stratifizierte Zufallsauswahl mit einer Stichprobe, die groß genug ist, um statistisch aussagekräftig zu sein, stellt die etablierte Methode zur Repräsentation einer Bevölkerung dar. Unter der Vorausset-

zung, dass die Stichprobe zu Beginn die Öffentlichkeit repräsentiert, werden auch die letztendlichen Schlussfolgerungen das abbilden, was die gesamte Öffentlichkeit denken würde, wenn sie sich an einem solchen Verfahren der intensiven Auseinandersetzung mit den Themen beteiligen würde. Anhand dieser Überlegungen haben wir z.B. für das Projekt *America in One Room* eine repräsentative nationale Stichprobe aus 500 Personen erstellt, die für ein langes Wochenende der Beratungen einberufen wurde.¹

Eine weitere praktische Anforderung besteht darin, die gesammelten Meinungen von den sozialen Zwängen, die auf eine Einigung oder das Mitlaufen mit der Masse abzielen, abzuschirmen. Damit die individuellen Meinungen sowohl vor als auch nach dem Beratungsprozess aussagekräftig sind, sollten sie in vertraulichen Fragebögen statt eines geteilten Konsensdokuments erfasst werden. Falls ein Konsens besteht, wird er in den Daten ersichtlich sein. Falls nicht, würde der Versuch ihn zu erzwingen nur den Prozess verzerren. Insofern unterscheidet sich dieses Verfahren von Bürger*innenversammlungen, die einen Konsensbericht liefern und in der Regel viel kleinere Stichproben aufweisen, die sich über einen Zeitraum von sechs Monaten oder einem Jahr treffen. Deliberative Polls® dagegen können nach angemessener Vorbereitung an einem Wochenende durchgeführt werden und erzeugen in der Regel große und bedeutsame Veränderungen der Meinungen sowie der dahinterliegenden Gründe für diese Meinungen. Diese Veränderungen reichen in der Regel insgesamt aus, um Empfehlungen auf einer wissenschaftlichen Basis, sowohl hinsichtlich der wesentlichen Meinungsveränderungen als auch der Repräsentativität der Ergebnisse, zu geben.

Daher baut die von mir empfohlene Lösung, Deliberative Polling®, auf konventionellen Umfragen auf, indem sie ein repräsentatives Sample erstellt, die sich unter guten Bedingungen vertiefend mit Fragen auseinanderetzt. Zu diesen Bedingungen gehören geprüfte und ausgewogene Briefing-Materialien (mit Input und Zustimmung eines ausgewogenen Beratungskomitees), moderierte Kleingruppendiskussionen sowie Plenarsitzungen, in denen Fragen aus den Kleingruppen von Expert*innen oder Entscheidungsträger*innen aus verschiedenen Blickwinkeln beantwortet werden. Es sollte eine Agenda der vorgeschlagenen Reformvorschläge geben, mit Materialien, die Pro- und Contra-Argumente enthalten, welche es zu berücksichtigen gilt, bevor die Öffentlichkeit zu einem informierten Urteil kommt.

Deliberative Polling® mit repräsentativen Samples kann nützlichen Input für politische Maßnahmen und den öffentlichen Dialog liefern. Deliberative Polls spielten eine bedeutende Rolle dabei, die Windenergie in Texas einzuführen, die Desegregation der ausschließlich Roma zugänglichen Schulen in Bulgarien voranzutreiben, die Bildung und Gesundheitsversorgung für Frauen in ländlichen Teilen Ugan-

1 Siehe <https://deliberation.stanford.edu/news/america-one-room> (aktuell zuletzt am 30. 07.2023)

das zu verbessern, die japanische Regierung bei der Rentenreform sowie bei nationalen energiepolitischen Entscheidungen (nach der Fukushima-Katastrophe) zu unterstützen, der südkoreanischen Regierung bei der Entscheidung zu helfen, ob der Bau von zwei Atomkraftwerken fortgesetzt werden sollte oder nicht, sowie dabei, eine Verfassungsänderung in der Mongolei zu formulieren und zu verabschieden (nach dem neuen »Law on Deliberative Polling« des Landes). Dies sind nur einige der rund 120 Projekte, die weltweit mit diesem Verfahren durchgeführt wurden.²

Die Stanford Online Deliberation Platform

Mithilfe neuer Technologie ist das Deliberative Polling®-Verfahren kosteneffektiver geworden. Als *Channel Four* in Großbritannien im Jahr 1994 den ersten Deliberative Poll gefördert hat (zum Thema Kriminalität und was dagegen zu tun ist), war es nötig, alle Teilnehmer*innen aus dem ganzen Land in ein Fernsehstudio zu bringen. Mittlerweile werden viele der Deliberativen Polls online durchgeführt, wobei sich mit der Stanford Online Deliberation Platform die Kosten für Transport, Unterbringung und Verpflegung einsparen lässt. Diese Technologie ist in der Lage, Tausende von Teilnehmer*innen in kleinen Gruppendiskussionen zu moderieren (zehn pro Gruppe, zufällig zugeteilt). Sie steuert die Warteschlange für die Teilnahme an den videobasierten Diskussionen, lädt diejenigen, die noch nicht gesprochen haben, zur Beteiligung ein, interveniert bei unangebrachtem Sprachgebrauch und leitet die Teilnehmer*innen zur Formulierung der Schlüsselfragen der Gruppe, die den konkurrierenden Expert*innen dann in den gemeinsam (online) abgehaltenen Plenarsitzungen gestellt werden sollen. Die Plattform wurde bereits in mehr als 30 Sprachen angewendet und ist von den Teilnehmer*innen durchweg ebenso positiv bewertet worden wie die bestgeschulten menschlichen Moderatoren, die in Face-to-Face-Projekten eingesetzt werden. Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer*innen empfand die Diskussionen als relativ ausgewogen, den Prozess insgesamt als wertvoll und nicht voreingenommen und war der Ansicht, dass alle Aspekte der Themen abgedeckt wurden. Für den Rundfunk hat ein Face-to-Face-Verfahren Vorteile, aber für bedeutende Fragen bietet die Online-Version aussagekräftige und kostengünstige Ergebnisse. Auch ein hybrider Ansatz ist möglich, bei dem die Beratungen online stattfinden und dann eine Teilstichprobe persönlich vor Ort zusammengebracht wird, um die Diskussionen zu Rundfunkzwecken fortzusetzen.

2 Diese und weitere Fälle weltweit sind auf der Website des Stanford Deliberative Democracy Lab zu finden: <http://deliberation.stanford.edu> (aktuell zuletzt am 30.06.2023)

Worüber sollte beraten werden?

Für welche Frage ist diese Art der öffentlichen Konsultation geeignet? Die Öffentlichkeit ist kein Ersatz für Expert*innen und sollte diese Rolle auch nicht anstreben. Allerdings können öffentliche Beratungen, wenn sie ordnungsgemäß durchgeführt werden, die Gründe für die öffentliche Zustimmung bestimmter politischer Maßnahmen sowie Gründe für die öffentlichen Ablehnung anderer aufzeigen.

Die Beratungen drehen sich am besten um Abwägungen konkurrierender, wertgeladener Ziele. Der ö/r Rundfunk ist eine Art öffentliche Institution, die einen Gesellschaftsvertrag mit seinen Zuschauern aufrechterhalten muss. Die Beratung mit repräsentativen Stichproben kann aus der Öffentlichkeit gut durchdachte, repräsentative und informierte Hinweise liefern, wie dieser Gesellschaftsvertrag verändert werden könnte.

Wie soll der öffentliche Rundfunk in Zukunft finanziert werden? Wer soll dazu zahlen? Wie sollte er geregelt werden? Wie lautet sein Auftrag? Auf welche Weise sollte er sich vom kommerziellen Rundfunk unterscheiden? Hat er zusätzliche Verpflichtungen? Dies sind wertgeladene Fragen, die umstrittene Abwägungen beinhalten sowie damit verbundene empirische Fragen, wie diese Werte in der Praxis umgesetzt werden können. Expert*innen können diese Fragen nicht ohne öffentliche Konsultationen entscheiden, da sie Werturteile der Öffentlichkeit erfordern. Aber sollten sie sich von Werturteilen einiger Weniger oder nur der Aktivsten oder von einer wissenschaftlichen Stichprobe, die die gesamte Öffentlichkeit repräsentiert, leiten lassen? Und wenn man eine wissenschaftliche Stichprobe nimmt, möchte man sie dann konsultieren, wenn sie nur ihren Eindruck von Kurzmeldungen und Schlagzeilen wiedergibt, oder wenn sie wirklich über die schwierigen Entscheidungen nachdenkt, denen wir uns stellen müssen? Wenn die politischen Entscheidungsträger Letzteres wollen, sollten sie eine Beratung mit wissenschaftlichen Stichproben in Betracht ziehen, die die hier genannten Kriterien erfüllt.

Professor James Fishkin (Ph.D.), Stanford University, ist Leiter des Stanford Deliberative Democracy Lab und hat öffentliche Befragungen mit Deliberative Polling® in 120 Projekten in Ländern auf der ganzen Welt durchgeführt.

Literatur und Verweise

Fishkin, James (2018): *Democracy. When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford. Oxford University Press. <http://deliberation.stanford.edu> (aktuell zuletzt am 30.07.2023)

