

## Staatliche Regulierung und die Freiheit der Umfrageforschung weltweit

Thomas Petersen

Wenn man das komplizierte Verhältnis der Umfrageforschung zu staatlichen Instanzen weltweit verstehen will, sollte man sofort auch das Verhältnis von Umfrageforschern zu Journalisten in den Blick nehmen. Alle drei, der Staat, die Medien und die Umfrageforschung stehen in einer spannungsreichen Dreiecksbeziehung. Jeder ist von jedem bis zu einem gewissen Grade abhängig, und jeder sieht in jedem zumindest eine potentielle Bedrohung. Der große deutsche Verleger *Rudolf Augstein* hat die Umfrageforschung einmal das „gefährliche Brüderchen“ des Journalismus genannt, das den Medien ungefragt das Monopol auf die Interpretation der gesellschaftlichen Verhältnisse streitig macht, ihm von dem „Kuchen“ des Rechts, der Öffentlichkeit zu sagen, wie die Welt angeblich aussehe, etwas wegfrisst. „Wir Meinungsjournalisten“, schrieb er, „hatten uns angewöhnt, für ganze Gruppen und Bevölkerungsteile zu sprechen, ja für unsere Leserschaften insgesamt, und waren, wenn oppositionell, wohl darauf präpariert, alle vier Jahre in Bundestagswahlen, nicht aber darauf, monatlich oder gar wöchentlich widerlegt zu werden.“<sup>1</sup> Und doch nutzen die Medien die Umfrageforschung laufend, sogar mit zunehmender Intensität, benötigen sie gar, weil sie Informationen bietet, die in verlässlicher Form aus anderen Quellen nicht zu beschaffen sind, und die die Mediennutzer erwarten.

Umgekehrt sind die Klagen der Umfrageforscher über den Missbrauch ihrer Daten, das Nichtverstehen ihrer Ergebnisse und die Verzerrung ihrer Aussagen durch Medien Legion. Beispielhaft sei hier die unter Umfrageforschern berühmt gewordene Philippika des US-amerikanischen Sozialforschers *Daniel Yankelovich* genannt, der seine Dankesrede für die Verleihung des Helen Dinerman Awards, der höchsten Auszeichnung für wissenschaftliche Leistungen in der Umfrageforschung, nutzte, um den Umgang der Medien mit Umfragen anzuprangern. Er sagte: „So traurig es ist, die Medien riskieren nichts, wenn die Ergebnisse nicht stimmen und haben darum auch kein Interesse daran, in die Qualität von Umfragen zu investieren (...). Seit die Medien die Umfragen kontrollieren, ist die ‚Quicky-Umfrage‘ die Regel geworden. Und wenn einmal irgendwo eine gute Umfrage gemacht wird, wird sie mit den schlechten zusammengeworfen. Die vorherrschende Meinung ist: ‚Eine Umfrage ist eine Umfrage ist eine Umfrage.‘ Schlechte Umfragequalität vernichtet gute Umfragequalität.“<sup>2</sup> Aufgerüttelt durch diese Rede beschloss die World Association for Public Opinion Research (WAPOR), regelmäßig alle zwei Jahre Fachtagungen zu der Frage abzuhalten, wie sich wissenschaftlich haltbare, nicht oberflächliche Qualitätskriterien für die Umfrageforschung ermitteln lassen und wie man sie gegenüber der Öffentlichkeit und vor allem gegenüber Journalisten vermitteln kann. Als im Jahr 2008 die siebte dieser Tagungen stattfand, stellten die Organisatoren fest, dass sich die Lage seit der Zeit von *Yanke-*

- 1 *Rudolf Augstein*, Demoskopie und Politik, in: *Elisabeth Noelle / Erich Peter Neumann* (Hrsg.), Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968-1973, Allensbach / Bonn 1973, S. XV – XXII, S. XVIII. Vgl. *Elisabeth Noelle-Neumann*, Ein Brüderchen verbrennt man nicht, in: Spiegel Spezial, Nr. 6 (1993), S. 111 – 113.
- 2 *Daniel Yankelovich*, A New Direction for Survey Research, in: *International Journal of Public Opinion Research*, 8. Jg. (1996), H. 1, S. 1 – 9, S. 3 f.

lovichs Rede eher verschlechtert hatte.<sup>3</sup> Und doch brauchen die Umfrageforscher, auch die, die sich den von *Yankelovich* beschriebenen Regeln nicht beugen, die Medien, denn nur durch sie können sie ihre Erkenntnisse der Öffentlichkeit vermitteln.

Beide, Medien und Umfrageforschung, stehen wiederum in einem besonders problematischen und in vielerlei Hinsicht vergleichbaren Spannungsverhältnis gegenüber der Politik und damit gegenüber staatlichen Autoritäten. Auch hier ist es so, dass Politiker Journalisten wie Umfrageforscher gleichzeitig benötigen und fürchten. Deswegen hat es auch praktisch von Anfang an immer wieder Versuche der Autoritäten gegeben, die Kontrolle über beide Gruppen zu gewinnen. Der Unterschied besteht nur darin, dass die Journalisten mit ihrem exklusiven Zugang zur Öffentlichkeit und ihren Möglichkeiten, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, wesentlich mächtiger sind als die Umfrageforscher. Während es ersteren mit Hilfe dieser Macht zumindest in den westlichen Demokratien gelungen ist, sich dem Zugriff des Staates weitgehend zu entziehen und umgekehrt der Politik in weiten Bereichen ihre Regeln aufzuzwingen<sup>4</sup>, steht die Umfrageforschung, die keine vergleichbaren Möglichkeiten hat, den Volkszorn für die eigene Sache zu mobilisieren, auch in vielen sonst der Freiheit und Demokratie verpflichteten Ländern unter dem Druck der Obrigkeiten. Dabei sind vier verschiedene Strategien zu beobachten, die – je nach den politischen Verhältnissen im betreffenden Land – eine unterschiedlich große Rolle spielen:

(1) Nur wenige Fälle sind bekannt, in denen staatliche Autoritäten versucht haben, die Ergebnisse von Umfragen zu beeinflussen oder gar in ihrem Sinne nachträglich zu verfälschen. Das bedeutet nicht, dass es solche Fälle gar nicht gibt, doch sie sind in der Regel nicht nachzuweisen. Dabei kann man annehmen, dass direkte Manipulationen an den Ergebnissen eher selten sind. Die bei Laien weit verbreitete Vorstellung, wonach man sich beim Umfrageinstitut Wunschergebnisse bestellen könne, wenn man nur genug dafür zahle, geht zumeist in die Irre, auch wenn man durch die eine oder andere Andeutung gelegentlich Kunde von solchen Vorgängen erhält. Ein Beispiel ist ein Flüsterwitz, von dem in den 1990er Jahren der russische Soziologe *Vladimir Shlapentokh* berichtete, und der unter Sozialwissenschaftlern seines Landes damals verbreitet gewesen sein soll: Ein Berater kündigt *Boris Jelzin* an, er habe eine schlechte und eine gute Nachricht für ihn. Die schlechte sei, dass 60 Prozent der Russen seinen Gegenkandidaten *Gennadi Sjuganov* wählen wollten. Die gute sei, dass 80 Prozent, ihn, *Jelzin*, wählen wollten.<sup>5</sup>

Stattdessen findet der Versuch der Einflussnahme meist in der Phase der Fragebogenentwicklung statt. Praktiker der Umfrageforschung erleben oft, dass Politiker der Frageformulierung außerordentlich starkes Interesse entgegenbringen. Oft steckt dahinter eine mehr oder weniger unbewusste taktische Motivation, ohne dass dies gleich mit einer ausdrücklichen Manipulationsabsicht verbunden sein muss: Getrieben von der Ahnung, dass Frageformulierungen das Ergebnis wesentlich beeinflussen können, unternehmen sie den verständlichen Versuch zu verhindern, dass die „falschen“, also die für sie ungünstigen Fragen gestellt werden. Nur selten jedenfalls verfolgt ein Politiker die Fragebogenentwicklung aus einem vorwiegend methodischen Interesse heraus, wie *Konrad Adenauer*, der die Gründerin

- 3 Vgl. *Thomas Petersen*, Die Vermessung des Bürgers. Wie Meinungsumfragen funktionieren, Konstanz 2015, S. 12.
- 4 Vgl. *Thomas E. Patterson*, Out of Order, New York 1993; *Hans Mathias Kepplinger*, Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft, Freiburg 1998.
- 5 Persönliche Mitteilung an den Autor im Juli 1996.

des Instituts für Demoskopie Allensbach, *Elisabeth Noelle-Neumann* in den 1950er Jahren belehrte, dass sie für ihre Frage zum Einverständnis mit der Regierung falsche Antwortkategorien verwendete – und, wie *Noelle-Neumann* zugab, damit vollkommen recht hatte.<sup>6</sup>

Dennoch sind Versuche der direkten Einflussnahme in der politischen Umfrageforschung ein geringeres Problem als in Teilen der Markt- und Mediaforschung, wo Auftraggeber teilweise massiven Druck auf Institute ausüben, damit sie die ihnen genehmen Fragen stellen, bis hin zur unverhohlenen Aufforderung, Suggestivfragen zu formulieren. Einfluss auf einzelne Studien lässt sich auch nicht oder allenfalls mit großem Aufwand institutionalisieren. In einigen Diktaturen wird dieser Versuch allerdings durchaus unternommen. So musste Anfang des vergangenen Jahrzehnts in China jeder Fragebogen vor der Feldarbeit beim Amt für Staatssicherheit eingereicht und genehmigt werden. Die Ergebnisse mussten ebenfalls amtlich freigegeben werden, bevor sie an die Auftraggeber weitergereicht werden konnten.<sup>7</sup> Hier kann man also von einer umfangreichen Vor- und Nachzensur sprechen, die mit den frühen Formen der Pressezensur im 17. und 18. Jahrhundert vergleichbar ist.<sup>8</sup> Ein Jahrzehnt später berichten chinesische Umfrageforscher, es gebe derzeit zwar keine konkreten Regeln zur Veröffentlichung von Umfragen, es sei aber die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Umfrageforschung Teil der gesamten staatlichen „Maschine“ sei.<sup>9</sup> Weil über die konkreten Prozesse der Kontrolle über den Umfrageprozess keine verlässlichen Informationen nach außen dringen, kann man über das Ausmaß, in dem die Fragebogen und Ergebnisse der Untersuchungen dabei verändert werden, nur spekulieren. Doch dürfte in der Regel die Verhinderung unliebsamer Informationen im Vordergrund stehen, nicht deren Veränderung.

In den meisten Fällen und in den meisten Ländern ist es dagegen letztlich eine Frage der moralischen Widerstandskraft (und der finanziellen Unabhängigkeit), ob die Institute den Ansinnen, auf die Umfragen Einfluss zu nehmen, nachgeben oder nicht, und damit vorrangig eine Frage der Ethik und der Selbstregulierung der Umfrageforschung. Der deutsche Fachjournalist *Bernd-Jürgen Martini* sagte zu diesem Thema einmal kurz und prägnant, er unterscheide zwischen *erkenntnisorientierter* und *ergebnisorientierter* Umfrageforschung.<sup>10</sup>

(2) In der Praxis von weit größerer Bedeutung als die direkte Einflussnahme auf einzelne Studien sind administrative Maßnahmen, mit denen versucht wird, die Veröffentlichung von gesellschaftspolitischen Umfrageergebnissen zu kontrollieren oder zumindest zu kanalisieren oder zu behindern. Dies ist auch in demokratisch verfassten Ländern weit verbreitet und geschieht in vielen Fällen in der glaubwürdig begründeten Absicht, die Bürger vor den angeblich schädlichen Folgen der Umfragen schützen zu müssen. Die Maßnahmen reichen von der amtlich festgelegten Pflicht zur Dokumentation bestimmter Umfragedaten über die Registrierungspflicht für Institute und die Verpflichtung, nur „anerkannte“ Methoden zu benutzen, bis hin zum Verbot der Veröffentlichung von Umfrageergebnissen, meist in

6 Vgl. *Elisabeth Noelle-Neumann*, *Die Erinnerungen*, München 2006, S. 174.

7 Vgl. *Frits Spangenberg*, *The Freedom to Publish Opinion Poll Results. Report on a Worldwide Update*, Amsterdam 2003, S. 13.

8 Vgl. *Jürgen Wilke*, *Pressegeschichte*, in: *Elisabeth Noelle-Neumann / Winfried Schulz / Jürgen Wilke* (Hrsg.), *Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation*, Frankfurt am Main 2009, S. 501 – 535, S. 508 f.

9 Vgl. *Robert Chung*, *The Freedom to Publish Opinion Poll Results. A Worldwide Update of 2012*, Lincoln 2012, S. 35.

10 Vgl. *Elisabeth Noelle-Neumann*, a.a.O. (Fn. 1), S. 112.

einer gewissen Zeitspanne vor einem Wahltermin. Dieser Themenkomplex ist besonders wichtig, weil hier die grundlegende Frage nach der gesellschaftlichen Bedeutung der Umfrageforschung berührt wird. Während in freien Ländern Konsens darüber herrscht, dass eine Demokratie eine freie Presse benötigt, die eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung ausübt, ist es keineswegs allgemein anerkannt, dass eine freie Gesellschaft auch eine unbehinderte Umfrageforschung braucht, die ein Korrektiv zur Presse darstellt. Diese Fragen werden in den folgenden Abschnitten noch ausführlich behandelt werden.

(3) Ebenfalls nicht ganz selten sind Versuche staatlicher Autoritäten, die Umfrageforschung als Ganzes zu behindern. In Diktaturen kann dies durch das schlichte Verbot, Umfragen durchzuführen oder zumindest Umfragen zu bestimmten Themen durchzuführen, geschehen. Ein Report der WAPOR aus dem Jahr 2012 über die Freiheit der Umfrageforschung weist sieben Länder aus, in denen die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen zu bestimmten Themen verboten ist, in den meisten Fällen per Gesetz, darunter China, Singapur und Jordanien, aber beispielsweise auch Luxemburg.<sup>11</sup> Auch die direkte physische Bedrohung von Umfragerorschern kommt vor. 2003 wurden zwei iranische Forscher für die Veröffentlichung von Umfragen mit Gefängnis bestraft.<sup>12</sup> Doch es gibt auch subtilere Methoden: Als der Autor dieses Beitrags im Jahr 2010 einen Umfragerforscher aus Katar bat, ihm zu erzählen, ob es in seinem Land staatliche Behinderungen der politischen Umfrageforschung gebe, verstand dieser die Frage nicht. Es gebe keine Wahlen in Katar, also gebe es auch keine Wahlumfragen. Auf den Gedanken, dass es auch andere Arten politischer Umfragen geben könne, kam er anscheinend nicht, auch nicht nach ausdrücklicher Nachfrage. Offensichtlich rührte bereits der Gedanke an eine unabhängige Meinungsforschung an ein gesellschaftliches oder politisches Tabu.

Staatliche Versuche, Umfrageforschung zu unterbinden, gibt es seit deren Gründerjahren, und auch sie sind nicht nur auf autoritäre Regime beschränkt. Ein wenig bekannter Fall ist im Archiv des Instituts für Demoskopie Allensbach dokumentiert, das 1955 eine repräsentative Umfrage unter der Bevölkerung des Saargebietes durchführte, also des damals noch autonom regierten und wirtschaftlich an Frankreich angeschlossenen heutigen Saarlandes. Offensichtlich auf Betreiben der damaligen saarländischen Regierung, die die endgültige Loslösung von Deutschland betrieb und, wie man annehmen muss, für sie ungünstige Ergebnisse im Vorfeld der geplanten Volksabstimmung befürchtete, wurden vier Interviewer des Instituts verhaftet und die Fragebogen beschlagnahmt. Die Fortführung der Untersuchung wurde verboten mit der Begründung, dass für eine solche Interviewtätigkeit eine Genehmigung hätte eingeholt werden müssen (obwohl es eine entsprechende gesetzliche Bestimmung nicht gab). Der Organisationsleiter des Instituts schmuggelte daraufhin die bereits ausgefüllten 580 Fragebogen nachts über einen abgelegenen Grenzübergang aus dem Land.<sup>13</sup>

Die Institute lernten rasch, solcher Art von staatlichem Druck auszuweichen, und so gibt es gerade aus der Frühzeit der Umfrageforschung eine ganze Reihe von Beispielen für

11 Vgl. *Robert Chung*, a.a.O. (Fn. 9), S. 13 f.

12 Vgl. EFAMRO / ESPOMAR / WAPOR (Hrsg.), Support for Releasing Iranian Pollsters, in: WAPOR Newsletter, Nr. 1 (2003), S. 2.

13 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.), Die Stimmung im Saargebiet. Ergebnisse einer Bevölkerungsumfrage, Allensbacher Archiv, IfD-Bericht Nr. 416 (1955).

verborgene Ermittlungen.<sup>14</sup> 1960 führte das Institut für Demoskopie Allensbach eine Studie in einer ähnlich heiklen politischen Situation in Südtirol durch. Dieses Mal trugen die Interviewer nur Fragebogen zum Thema Tourismus bei sich. Doch die darin enthaltenen Fragen wurden nicht gestellt, sondern politische Fragen, die die Interviewer auswendig gelernt hatten. Die Antworten wurden in den Tourismus-Fragebogen eingetragen, der dieselbe Codestruktur hatte wie die auswendig gelernten Fragen. Bei einer etwaigen Polizeikontrolle konnten die Interviewer nun eine harmlose Tourismusstudie vorweisen.<sup>15</sup>

Eine gesonderte Betrachtung wert sind die Fälle, in denen staatliche Autoritäten die Umfrageforschung behinderte, ohne dies zu beabsichtigen. Dies ist beispielsweise bei den Bemühungen der Europäischen Union und vieler ihrer Mitgliedstaaten der Fall, die Bürger vor aggressivem Telefonmarketing zu schützen. Gesetzesinitiativen, wonach von jedem Bürger zunächst eine schriftliche Einwilligung eingeholt werden muss, bevor man ihn telefonisch kontaktiert, sollen diesem sicherlich erstrebenswerten Ziel dienen, treffen aber, wenn im Gesetzestext nicht ausdrücklich auf den grundsätzlich unterschiedlichen Charakter von Marketing und Umfrageforschung hingewiesen wird, auch die Sozialwissenschaft mit zumindest potentiell dramatischen Folgen. So wurde im vergangenen Jahrzehnt in Italien erst mit Nachverhandlungen zwischen dem Gesetzgeber und Umfrageforschern verhindert, dass ein in bester Absicht verabschiedetes Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs persönlicher Daten am Telefon als ungewollter Nebeneffekt Telefonumfragen unmöglich machte.<sup>16</sup>

(4) Schließlich sind noch die Fälle zu erwähnen, in denen staatliche Institutionen, wenn sie schon nicht die Umfrageforschung als Ganzes behindern können, versuchen, die vollständige administrative Kontrolle über die Institute zu gewinnen. Die Organisation der empirischen Sozialforschung unter dem Dach, mit dem Segen und unter der Regie des Staates ist in vielen Diktaturen der einzige Weg, überhaupt Umfragen zu organisieren.

Eine freie und erkenntnisreiche Umfrageforschung kann nur in freien Gesellschaften gut gedeihen. Nur wenn die Bürger sich frei fühlen, ihre Meinung zu äußern, nur wenn sie keine Sanktionen als Folge ihrer Meinungsäußerung zu befürchten haben, werden sie auch frei und unbefangen an Umfragen teilnehmen. Es ist auffällig, dass die Entwicklung der modernen Umfrageforschung parallel mit der Demokratisierung der Welt verlaufen ist. Die ersten Schritte wurden vor rund einem Jahrhundert in England<sup>17</sup> und vor allem im – politisch damals vergleichsweise freien – deutschsprachigen Raum vollzogen<sup>18</sup>; doch mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten brach die Tradition ab, und die wichtigsten Forscher, allen voran die Wiener Sozialpsychologen *Paul F. Lazarsfeld*, *Hans Zeisel* und *Marie Jahoda* wanderten in die Vereinigten Staaten aus. Dort erlebte die Methode der Repräsentativumfrage dann bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen 1936 den endgültigen Durchbruch und wurde zum Ende des Zweiten Weltkrieges ins befreite Europa zurückge-

14 Vgl. *Karl-Heinz Reuband*, Indirect and ‚Hidden‘ Surveys: An Almost Forgotten Survey Technique from the Early Years, in: *Hannes Haas / Hynek Jerabek / Thomas Petersen* (Hrsg.), *The Early Days of Survey Research and Their Importance Today*, Wien 2012, S. 186 – 202.

15 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.), *Umfrage in Südtirol. Die Lage der deutschsprachigen Volksgruppe*, Allensbacher Archiv, IfD-Bericht, Nr. 806/II (1960).

16 Vgl. *Sabra Befani*, Italy: Are Telephone Surveys Endangered?, in: *WAPOR Newsletter*, Nr. 2 (2005), S. 3.

17 Vgl. *Arthur Bowley*, *Livelihood and Poverty*, London 1915.

18 Vgl. *Anthony Oberschall*, *Empirical Social Research in Germany 1848-1914*, Paris 1965.

tragen. Auch in anderen Weltregionen, etwa in Lateinamerika seit den 1980er Jahren und in Osteuropa nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums 1989/1990 folgte die Umfrageforschung der Demokratie auf dem Fuße. Umgekehrt ist ihr Niedergang ebenso sehr wie der Niedergang der freien Presse ein sicheres Zeichen dafür, dass eine Demokratie durch ein autoritäres Regime abgelöst wird. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel hierfür ist das kurze Aufblühen einer außerordentlich lebendigen Forschungslandschaft in der Tschechoslowakei nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und ihr jähes Ende nach der Machtübernahme der Kommunisten im Jahr 1948.<sup>19</sup> Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die Geschichte des russischen Umfrageinstituts VCIOM, das in den letzten Jahren der Sowjetunion als erstes unabhängiges Institut gegründet wurde und sich rasch einen guten Ruf erwarb. 2003 installierte das russische Ministerium für Eigentumsbeziehungen Staatsbedienstete im Direktorium des Instituts, offenbar um dessen Arbeit zu kontrollieren. Der damalige Institutsleiter, der Soziologe *Juri Levada*, entzog sich diesem Versuch der Kontrollübernahme dadurch, dass er und seine sämtlichen Mitarbeiter kündigten und die Arbeit an anderer Stelle und unter neuem Namen fortsetzten, so dass das Ministerium letztlich nur leere Räume übernehmen konnte.

In manchen Diktaturen bleibt der Umfrageforschung nur die Nische der Existenz als staatliche Organisation. Die Forschung, die in solchen Institutionen entsteht, kann dabei durchaus von beträchtlichem Wert sein. Ein Beispiel ist das polnische Institut CBOS, das bereits 1982, also in kommunistischen Zeiten gegründet wurde, die politische Wende überlebt hat und heute als wissenschaftlich orientiertes Umfrageinstitut international hohes Ansehen genießt. Auch das Leipziger „Zentralinstitut für Jugendforschung“ hat im Rahmen dessen, was das Regime zuließ, aufschlussreiche Untersuchungen durchgeführt, die zwar natürlich thematisch außerordentlich eng beschränkt und ideologisch gefärbt waren, aber heute als einziger Einblick geben in das Denken und Fühlen der damals jungen Generation in der DDR.<sup>20</sup> Dennoch ist die Leistung solcher Institute natürlich nicht mit der freier Umfrageorganisationen zu vergleichen. Die vielleicht wichtigste gesellschaftliche Funktion der Umfrageforschung – die von der Interpretation durch Dritte unabhängige Dokumentation der öffentlichen Meinung – können sie allenfalls in sehr bescheidenen Grenzen wahrnehmen.

### 1. Die Rolle der Umfrageforschung in der Demokratie

Dass eine freie Umfrageforschung von autoritären Herrschern als potentielle Gefahr für ihr Regime angesehen und dementsprechend bekämpft wird, leuchtet ein. Dass sie sich jedoch auch in vielen demokratischen Systemen zahlreichen Bedenken gegenüber sieht und mit Behinderungen kämpfen muss, ja gelegentlich gar als Gefahr für die Demokratie wahrgenommen wird, bedarf der Erläuterung.

19 Vgl. *Jiri Subrt*, Cenek Adamec and the Early Stages of Public Opinion Research in the Czech Lands, in: *Hannes Haas / Hynek Jerabek / Thomas Petersen* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), Wien 2012, S. 129 – 149.

20 Vgl. *Walter Friedrich / Werner Hennig*, Jugendforschung – Methodologische Grundlagen, Methoden und Techniken, Berlin (Ost) 1976.

Das Hauptargument, mit dem viele Staaten die politische Umfrageforschung und vor allem die Wahlforschung zu behindern versuchen, lautet, dass während des Wahlkampfes veröffentlichte Umfragen über die Stärke der Kandidaten oder Parteien das Wahlverhalten der Bürger beeinflussen würden. Dieser Vorwurf begleitet die Umfrageforschung seit ihren Gründerjahren. Folgerichtig ist er in den letzten Jahrzehnten immer wieder Anlass heftiger Diskussionen und intensiver Untersuchungen gewesen. Dabei gibt es eine bemerkenswert große Anzahl von Annahmen darüber, wie veröffentlichte Wahlumfragen das Wählerverhalten beeinflussen würden. Am weitesten verbreitet ist die These des „Bandwagon-Effekts“, wonach die in den Umfragen führende Partei von der Veröffentlichung profitiert, indem sie unentschlossene Wähler mit sich zieht.<sup>21</sup> Plausible Argumentationen lassen sich aber auch zugunsten des umgekehrt gerichteten „Underdog-Effekts“ ausmachen<sup>22</sup> oder sprechen für weitere denkbare Wirkungen, beispielsweise auf das Verhalten taktischer Wähler.<sup>23</sup>

Diese Thesen sollen an dieser Stelle nicht vertieft behandelt werden. Sie sind in der Literatur vielfach ausführlich besprochen worden.<sup>24</sup> Festzuhalten ist jedoch, dass die Annahme weit verbreitet ist, veröffentlichte Umfragen würden das Wählerverhalten stark beeinflussen. So glaubten beispielsweise im Jahr 2002 83 Prozent der von dem Kommunikationswissenschaftler *Frank Brettschneider* befragten deutschen Journalisten, dass es einen solchen Einfluss gebe<sup>25</sup>, und es ist kein plausibler Grund ersichtlich, dass die Zahl seitdem deutlich gesunken sein könnte. Die große Verbreitung dieser Annahmen ist insofern bemerkenswert, als der Vielfalt der Wirkungstheorien nur eine sehr geringe Zahl bestätigender empirischer Befunde gegenübersteht. Zahlreiche Studien zu diesem Thema haben durchweg entweder schwache oder gar keine Effekte feststellen können.<sup>26</sup> Wenn einmal signifikante Resultate festgestellt werden, scheinen sie sich gegenseitig zu neutralisieren<sup>27</sup> oder nur auf sehr spezifische Sondersituationen zuzutreffen.<sup>28</sup> So gilt heute die These zu-

- 21 Vgl. *Wolfgang Donsbach*, Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampf-Kommunikation. Empirische und normative Aspekte über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Wählermeinung, in: *ZfP*, 31. Jg. (1984), H. 4, S. 388 – 407; *ders.*, Who's Afraid of Opinion Polls? Normative and Empirical Arguments for the Freedom of Pre-Election Surveys, Amsterdam 2001; *Sibylle Hardmeier*, The Effect of Published Polls on Citizens, in: *Wolfgang Donsbach / Michael W. Traugott* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*, Los Angeles 2008, S. 504 – 513.
- 22 Vgl. *Thorsten Faas / Rüdiger Schmitt-Beck*, Wahrnehmung und Wirkung politischer Meinungsumfragen. Eine Exploration zur Bundestagswahl 2005, in: *Frank Brettschneider / Oskar Niedermayer / Bernhard Wessels* (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse*, Wiesbaden 2007, S. 233 – 267, S. 262.
- 23 Vgl. *Kurt Reumann*, Gibt es einen Fallbeil-Effekt für die kleinen Parteien? in: *FAZ* vom 9. März 1983, S. 4; *Bruce E. Cain*, Strategic Voting in Britain, in: *American Journal of Political Science*, 22. Jg. (1978), H. 3, S. 639 – 655.
- 24 Vgl. *Sibylle Hardmeier*, a.a.O. (Fn. 21).
- 25 Vgl. *Frank Brettschneider*, Wahlumfragen. Was Journalisten über sie denken und wie sie auf die Wähler wirken, Informationsdienst Wissenschaft, Pressemitteilung vom 8. September 2005.
- 26 Vgl. *Sibylle Hardmeier*, a.a.O. (Fn. 21), S. 506; *Wolfgang Donsbach*, Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampf-Kommunikation, a.a.O. (Fn. 21), S. 394 f.
- 27 Vgl. *Kurt Lang / Gladys Engel Lang*, The Impact of Polls on Public Opinion, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 472. Jg. (1984), H. 1, S. 129 – 142; *Paul J. Lavrakas*, *Polling and Presidential Election Coverage*, Los Angeles 1991.
- 28 Vgl. *Olaf Jandura / Thomas Petersen*, Gibt es eine indirekte Wirkung von Wahlumfragen? Eine Untersuchung über den Zusammenhang zwischen der auf Umfragen gestützten und sonstigen

mindest eines generellen Einflusses der Umfragen im Wahlkampf als weitgehend widerlegt.<sup>29</sup>

Nicht an die Annahme einer konkreten Wirkung im Einzelfall gekoppelt sind die ebenfalls gelegentlich zu vernehmenden Vorwürfe, die Umfrageforschung unterlaufe langfristig das gesamte demokratische System, weil sie die Meinungsbildung abseits der gewählten Instanzen organisiere, diesen letztlich die Entscheidung abnehme und beispielsweise Abstimmungen und Wahlen überflüssig mache.<sup>30</sup> Doch auch hier gibt es keine empirischen Ergebnisse, die solche Behauptungen gerechtfertigt erscheinen lassen.

Bemerkenswert ist, dass bei den Diskussionen um die angebliche Wirkung veröffentlichter Wahlumfragen auf das Bürgerverhalten stets angenommen wird, diese sei illegitim und für den demokratischen Prozess zwangsläufig schädlich. Die Annahme, es gebe eine Wirkung, reicht bereits aus, um die Forderungen, die Veröffentlichung von Umfragen zu verbieten, zu begründen.<sup>31</sup> Doch dieses Argument ist zumindest zu hinterfragen. Mit der gleichen Argumentation müsste man nämlich konsequenterweise auch die Veröffentlichung von Zeitungen und Fernsehnachrichten vor einer Wahl verbieten. Eine solche Forderung hätte nach dieser Logik sogar noch mehr Berechtigung als die nach dem Verbot von Wahlumfragen, weil es anders als bei Umfragen eine Vielzahl deutlicher empirischer Hinweise auf die Wirkung von Presseberichten auf das Wählerverhalten gibt.<sup>32</sup> Dennoch käme zumindest in der westlichen Welt wohl kaum jemand auf solche Gedanken, denn es ist allgemein anerkannt, dass die Bürger das Recht haben, sich über die politische Lage mittels der freien Presse zu informieren. Warum also sollen sie nicht auch das Recht haben, sich über einen bestimmten Teilaspekt davon, nämlich die Meinungsbildung in der Gesellschaft, gemessen mit Umfragen, ebenfalls zu informieren?

Man erkennt, dass die Diskussion um die Rolle der Umfrageforschung im politischen Prozess eine grundlegende rechtliche Dimension hat, die die fundamentalen Prinzipien des demokratischen Staatsverständnisses berührt. Doch dieser Aspekt spielt bei öffentlichen Debatten um die Beschränkung der Veröffentlichung von Wahlumfragen kaum eine Rolle. In Deutschland laufen entsprechende Forderungen allein schon deswegen ins Leere, weil sie dem im Grundgesetz verankerten Recht auf Informationsfreiheit widersprechen. Und doch

politischen Brichterstattung im Bundestagswahlkampf 2002, in: *Publizistik*, 54. Jg. (2009), H. 4, S. 485 – 497.

- 29 Vgl. *Wolfgang Donsbach*, Die Rolle der Demoskopie in der Wahlkampf-Kommunikation, a.a.O. (Fn. 21), S. 296; *Thomas Petersen*, Election Polls and Forecasts, in: *Wolfgang Donsbach* (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Communication*, Bd. 4, Oxford 2008, S. 1487 – 1489, S. 1488.
- 30 Vgl. zum Beispiel *Kurt Sonthheimer*, Meinungsforschung und Politik. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Ansprüchen der „Demoskopie“, in: *Der Monat*, 16. Jg. (1964), H. 187, S. 41 – 46; *Gerald M. Pomper*, The Decline of the Party in American Elections, in: *Political Science Quarterly*, 92. Jg. (1977), H. 1, S. 21 – 42.
- 31 Vgl. zum Beispiel die Forderung der SPD-Bundestagsabgeordneten *Ute Vogt* bei einer Podiumsdiskussion der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen (DVParl) am 12. Juni 2013 in Berlin. *Johannes Haas*, Die Rolle der Demoskopie in der Politik – Demoskopie als politischer Einflussfaktor? Eine Veranstaltung der DVParl am 12. Juni 2013 in Berlin, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 708 – 709, S. 709.
- 32 Vgl. zusammenfassend *Hans Mathias Kepplinger*, Wirkung der Massenmedien, in: *Elisabeth Noelle-Neumann / Winfried Schulz / Jürgen Wilke* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 8), S. 651 – 702.

ist die gesellschaftliche Diskussion meist weit davon entfernt, als selbstverständlich anzunehmen, dass sich dieses Recht auch auf Umfrageergebnisse erstreckt.

Auch aus demokratietheoretischer Perspektive erscheinen Forderungen, die Veröffentlichung von Wahlumfragen zu verbieten, zweifelhaft. In westlichen Gesellschaften gilt es meistens als wünschenswert, dass die Bürger ihre politische Meinungsbildung und ihre Wahlentscheidung möglichst auf sachliche Information und rationale Entscheidungen gründen. Auch wenn die empirische Forschung wiederholt gezeigt hat, dass das Ideal vom „rationalen Wähler“ nicht mit der Wirklichkeit in Einklang zu bringen ist<sup>33</sup>, wird es als solches nicht bestritten. Nun kann aber gerade für den sonst als gesellschaftlich erwünscht geltenden rationalen Wähler die Information über die zu erwartende Stärke von zur Wahl stehenden Kandidaten oder Parteien von besonderer Bedeutung sein, etwa wenn er überlegt, seine Stimme nach taktischen Kriterien zu vergeben, um eine bestimmte Regierungskoalition zu befördern. Es ist also inkonsequent, einerseits zu fordern, der Wähler möge möglichst rational und auf der Grundlage von Sachinformationen handeln, und andererseits eben diese per Gesetz zu verbieten, zumal Wahlumfragen meist nur einen kleinen Teil der Medienberichterstattung über die tatsächlichen oder vermeintlichen Wahlchancen von Kandidaten oder Parteien darstellen. Sie sind aber die einzige Informationsquelle über diesen Gegenstand, die auf wissenschaftlichen Prinzipien beruht. Sie zu verbieten bedeutet, die einzige verlässliche Information zu diesem Thema zu unterdrücken und damit nicht überprüfbar, oft parteilichen Aussagen, die auf persönlichen Eindrücken, Kalkül oder Hörensagen beruhen, das Feld zu überlassen und es unmöglich zu machen, sie gegebenenfalls zu widerlegen. An dieser Stelle wird die gesellschaftliche Wächterfunktion der Umfrageforschung gegenüber den Medien im demokratischen Prozess sichtbar. Doch in der öffentlichen Diskussion wird diese Funktion meist nicht anerkannt.

## 2. Selbstregulierung der Umfrageforschung

Bereits in den Gründerjahren der modernen Umfrageforschung begannen die neu entstehenden Institute sich mit den Sorgen weiter Teile der politischen und gesellschaftlichen Eliten angesichts der vermuteten Auswirkungen der Umfrageforschung auf die Politik auseinanderzusetzen. Eines der Mittel, mit denen versucht wurde, den Ängsten zu begegnen, waren umfangreiche Selbstverpflichtungen, ein anderes regelmäßig wiederkehrende Forderungen nach größtmöglicher Transparenz des Forschungsprozesses, die dann in der Praxis allerdings oft nicht erfüllt wurden, teilweise auch unrealistisch waren.<sup>34</sup>

Darüber hinaus gab es Fälle, in denen die Institute den Forderungen der Öffentlichkeit nachgaben und auch dann, wenn sie kein entsprechendes Gesetz dazu zwang, darauf verzichteten, in den letzten Wochen vor einem Wahltermin Umfrageergebnisse zu veröffentlichen. So hinterlegten bei der Bundestagswahl 1965 die beiden damals führenden Institute, das EMNID-Institut in Bielefeld und das Institut für Demoskopie Allensbach, ihre letzten

33 Vgl. *Hans Mathias Kepplinger / Marcus Maurer*, Abschied vom rationalen Wähler. Warum Wahlen im Fernsehen entschieden werden, Freiburg 2005.

34 Vgl. *Thomas Petersen*, Why Our Efforts to Establish Quality Criteria May Be Leading Us in the Wrong Direction. Vortrag, gehalten auf dem WAPOR-Seminar „Quality Criteria in Survey Research VII“, Cadenabbia, 10. bis 12. Juli 2008.

Wahlumfragen vor dem Wahltermin bei einem Notar, der die Umschläge erst nach Schließung der Wahllokale öffnete. Das Institut für Demoskopie Allensbach hatte, um dem Vorwurf zu entgehen, es wolle die Wahl manipulieren, einen Monat vor dem Wahltag mit der Berichterstattung aufgehört – und sah sich am Wahlabend erst recht diesem Vorwurf ausgesetzt, weil sich die Parteistärken in der Zwischenzeit erheblich verändert hatten. Nun hieß es, das Institut habe die Wahl manipulieren wollen, indem es seine Ergebnisse zurückhielt.<sup>35</sup> So kamen die meisten Institute rasch wieder von dieser Praxis ab.

Das wichtigste Mittel der Selbstkontrolle der Umfrageforschung sind ausführliche „Codes of Ethics“ und Listen von „Best Practices“, die die Fachverbände zusammengestellt haben, und die einzuhalten sich die Mitglieder – seien es, wie oft bei den nationalen Verbänden, die Institute, oder, wie bei den wichtigsten internationalen Verbänden, die einzelnen Forscher – verpflichten. Als wahrscheinlich bedeutendste Regelwerke dieser Art seien drei Dokumente der wichtigsten und ältesten internationalen Verbände genannt, die kurz hintereinander in den Jahren 1947/48 gegründet wurden: der „Code on Market and Social Research“ der European Society for Opinion and Marketing Research (ESOMAR)<sup>36</sup>, die „Standard Definitions“ der American Association for Public Opinion Research (AAPOR)<sup>37</sup> und der „WAPOR Code of Ethics“ der World Association for Public Opinion Research.<sup>38</sup> Alle diese Dokumente werden laufend aktualisiert. Hinzu kommen zahlreiche Richtlinien für spezielle Typen von Umfragen, wie zum Beispiel für Kundenzufriedenheitsstudien<sup>39</sup>, Befragungen von Kindern und Jugendlichen<sup>40</sup> oder Exit Polls.<sup>41</sup> Weniger wichtig sind dagegen Zertifizierungen von Instituten nach ISO 9000. Trotz seit Jahrzehnten immer wiederkehrenden Bestrebungen, diese als Standard für die Umfrageforschung zu etablieren, haben sie sich bisher nicht durchsetzen können. Letztlich wird man den Versuch, Umfrageinstitute nach Industriestandards zu messen oder gar zu normieren, als Missverständnis des Forschungsprozesses werten müssen.

Ein Problem von Selbstverpflichtungen ist, dass sie meist das Resultat komplizierter Diskussionen innerhalb der Verbände darstellen, deren Mitglieder verständlicherweise bestrebt sind sicherzustellen, dass die von ihnen selbst bevorzugten Methoden durch das Regelwerk nicht in Frage gestellt werden. Die entsprechenden Codes stellen damit zwangsläufig Kompromisse dar, die sich auf oft recht allgemeine Formulierungen beschränken. Vor allem aber ist die Einhaltung der Regelwerke kaum zu kontrollieren. In den meisten Ländern gibt es kein von den Instituten selbst organisiertes Sanktionssystem, das Regelverletzungen bestraft. Eine Ausnahme ist der „Rat der deutschen Markt- und Sozialforschung“, ein nach

35 Vgl. *Elisabeth Noelle-Neumann*, Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut, München 2001, S. 13 f.

36 Vgl. ICC/ESOMAR (Hrsg.), ICC/ESOMAR International Code on Market and Social Research, Amsterdam 2008.

37 Vgl. AAPOR (Hrsg.), Standard Definition. Final Dispositions of Case Codes and Outcome Rates for Surveys, o. O. 2009.

38 Vgl. WAPOR (Hrsg.), WAPOR Code of Professional Ethics and Practices (2011), <http://wapor.org/wapor-code-of-ethics/> (Abruf am 29. Juni 2015).

39 Vgl. ESOMAR (Hrsg.), Customer Satisfaction Studies, Amsterdam 2003.

40 Vgl. dies. (Hrsg.), Interviewing Children and Young People, Amsterdam 1999.

41 Vgl. WAPOR (Hrsg.), WAPOR Guideline for Exit polls (2006), <http://wapor.org/wp-content/uploads/2011/12/WAPOR-Guidelines-for-Exit-Polls-and-Election-Forecasts.pdf> (Abruf am 29. Juni 2015).

dem Vorbild des Deutschen Presserats konstruiertes Gremium. In seinen Richtlinien heißt es: „Jeder Befragte, Auftraggeber oder Wettbewerber, der eine Verletzung der Berufsgrundsätze, Standesregeln oder Qualitätsstandards der deutschen Markt- und Sozialforschung zu erkennen glaubt, kann sich an den Rat der Deutschen Markt- und Sozialforschung e.V. wenden, wenn dieser begangen wurde von einem Markt- und Sozialforscher, einem Markt- und Sozialforschungsinstitut, einer auf diesem Gebiet tätigen betrieblichen oder öffentlichen Forschungseinrichtung.“<sup>42</sup> Doch ähnlich wie der Deutsche Presserat erreicht der Rat der deutschen Markt- und Sozialforschung mit seinen Rügen nur eine sehr begrenzte öffentliche Aufmerksamkeit, so dass sein unmittelbarer Einfluss als gering erachtet werden muss.

Eine zusätzliche Problematik liegt in der Tatsache begründet, dass die Dokumente der Selbstregulierung der laufenden Überprüfung und Aktualisierung bedürfen und bei diesen Gelegenheiten anfällig für interessengeleitete Einflussnahmen sind. So gab es anlässlich der Überarbeitung des ESOMAR Codes im Jahr 2007 starke Bestrebungen, das Gebot, wonach die Anonymität der Befragten in der Umfrageforschung strikt zu wahren ist, so sehr aufzuweichen, dass es in der Praxis den Betroffenen kaum noch Schutz geboten hätte. Der Beweggrund war offensichtlich das Interesse, die bei Umfragen gewonnenen persönlichen Daten der Befragten zu anderen als Forschungszwecken gewinnbringend zu verwenden. Nur mit einer gemeinsamen Anstrengung anderer, vor allem wissenschaftlich orientierter Verbände von Sozialforschern gelang es, diesen Bestrebungen Einhalt zu gebieten.<sup>43</sup>

Trotz all dieser Probleme ist die Bedeutung der diversen Dokumente der Selbstregulierung in der Umfrageforschung aber keinesfalls als gering zu veranschlagen. Sie stellen einen qualitativen Mindestmaßstab dar, an dem sich nicht nur die Institute, sondern auch Außenstehende orientieren und damit solche Institutionen unter Rechtfertigungsdruck setzen können, die den Regeln nicht folgen. Nicht selten wird bei Projektausschreibungen, aber auch bei nationalen gesetzlichen Regelungen auf diese Kodizes Bezug genommen.

Allerdings konzentrieren sich alle diese Regelwerke auf die technischen, die handwerklichen Aspekte der Umfrageforschung sowie auf ethische Grundlagen, nicht jedoch auf die oben beschriebene politische Grundsatzfrage nach der gesellschaftlichen Rolle der Umfrageforschung. Diese Auseinandersetzung ist letztlich nicht mit Prinzipien der Selbstregulierung zu klären, sondern nur mit politischen Diskussionen.

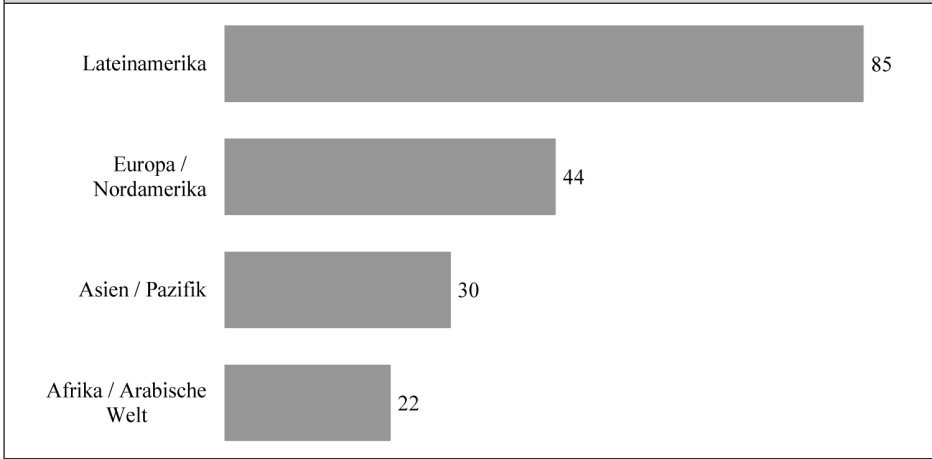
### 3. Die Regulierung der Umfrageforschung weltweit

Mit einer umfangreichen weltweiten Befragung unter Sozialforschern hat der in Hongkong lehrende Sozialwissenschaftler *Robert Chung* im Jahr 2012 ermittelt, in welchen Ländern die Umfrageforschung durch administrative Maßnahmen behindert wird, wobei der

42 Rat der Deutschen Markt- und Sozialforschung e.V. (Hrsg.), Beschwerdeordnung, <http://rat-marktforschung.de/index.php?id=beschwerde> (Abruf am 29. Juni 2015). Vgl. auch *Anne Niedermann*, Enforcing Quality Standards and Rules of Professional Conduct of German Market and Social Research by a Board of Arbitration: „Rat der deutschen Markt- und Sozialforschung e. V.“, Vortrag, gehalten auf dem WAPOR-Seminar „Quality Criteria in Survey Research VII“, Cadenabbia, 10. bis 12. Juli 2008.

43 Vgl. *Thomas Petersen*, National Representative Report: Germany, in: WAPOR Newsletter, H. 1 (2007), S. 5 – 6.

Abbildung 1: Anteil der Länder, in denen die Veröffentlichung von Wahlumfragen behindert wird (Angaben in Prozent)



Quelle: Robert Chung, a.a.O. (Fn. 9), S. 6 – 9.

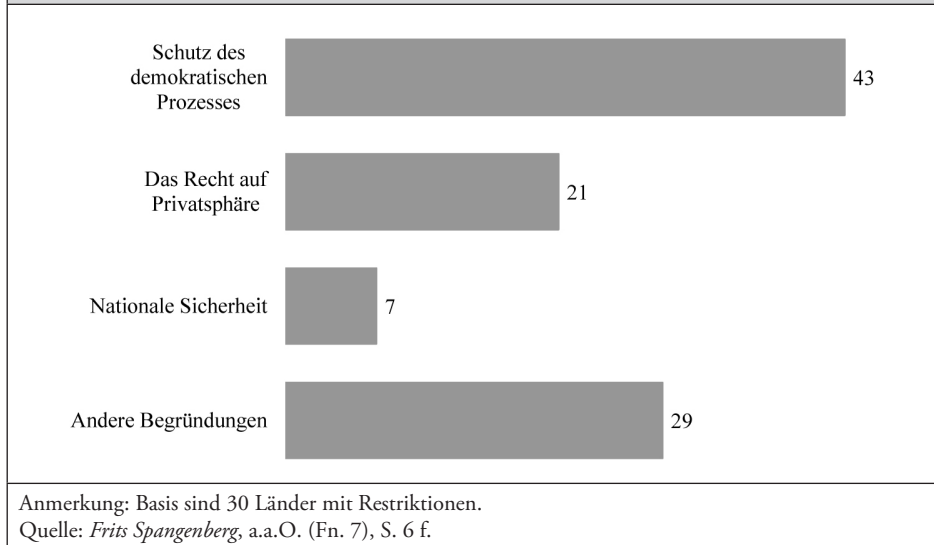
Schwerpunkt der Erhebung auf der Frage nach der Behinderung der Wahlforschung lag.<sup>44</sup> Die Studie knüpfte an ähnlich angelegte Untersuchungen der World Association for Public Opinion Research aus den Jahren 1996 und 2003 an.<sup>45</sup> Chungs Erhebung fand in 85 verschiedenen Ländern auf allen Kontinenten statt. In 21 Prozent dieser Länder gab es erhebliche Restriktionen: Wahlumfragen durften sieben Tage und mehr vor dem Wahltermin nicht mehr veröffentlicht werden; in 23 Prozent der Fälle existierten geringe Einschränkungen von sechs Tagen oder weniger. Diese Werte entsprechen nahezu exakt denen der Vorgängerstudie aus dem Jahr 2003.

Der Anteil der Länder mit erheblichen Restriktionen ist besonders groß in Lateinamerika, das unter den Weltregionen mit deutlichem Abstand vorne liegt. In 11 von 13 Staaten existieren hier gesetzliche Regelungen, die die Freiheit der Umfrageforschung – und hier vor allem der Wahlforschung – einschränken. An zweiter Stelle folgen Europa und Nordamerika mit 44 Prozent der beteiligten Länder. In Asien und Afrika wird die Veröffentlichung von Wahlumfragen dagegen nur in 30 beziehungsweise 22 Prozent der beteiligten Staaten behindert (vgl. Abbildung 1). Dieses Ergebnis erscheint auf den ersten Blick überraschend, denn es suggeriert, dass ausgerechnet in dem Teil der Welt, in dem die meisten Länder Demokratien sind, die Behinderung der Umfrageforschung besonders ausgeprägt ist. Der Befund muss jedoch vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, dass die Studie zur Freiheit der Umfrageforschung nicht in sämtlichen Ländern der Welt, sondern nur in jenen durchgeführt wurde, in denen eine entwickelte Umfrageforschung existiert und sich die Umfrageforscher frei genug fühlten, über ihr Handeln und damit auch über etwaige Restriktionen, denen sie ausgesetzt sind, Auskunft zu geben. Mit anderen Worten: Die Untersuchung erstreckt sich fast ausschließlich auf Demokratien oder auf Länder mit gemäßigt autoritären Regimen. Es gelang nur in wenigen Fällen, verlässliche Auskünfte aus

<sup>44</sup> Vgl. Robert Chung, a.a.O. (Fn. 9).

<sup>45</sup> Vgl. Frits Spangenberg, a.a.O. (Fn. 7).

Abbildung 2: Begründungen für die Einschränkung der Publikationsfreiheit (Angaben in Prozent)

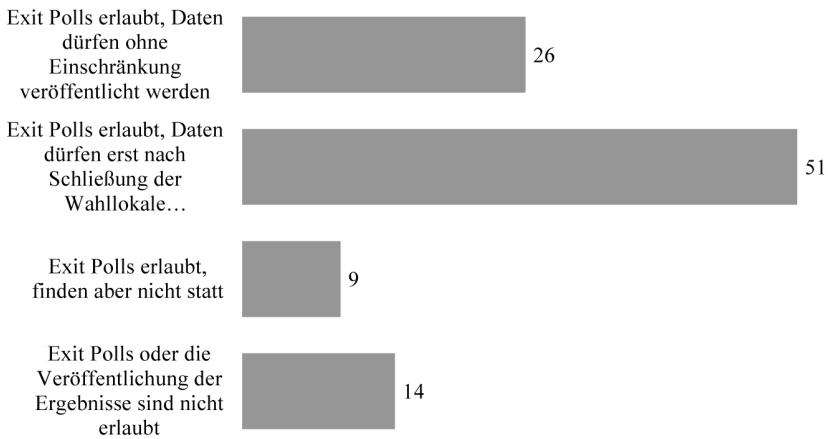


Diktaturen zu erhalten. Damit sind die scheinbar niedrigen Anteile von Ländern in Afrika und Asien, in denen der Staat in die Umfrageforschung eingreift, erheblich zu relativieren. Bezöge man die zahlreichen Diktaturen in diesen Regionen in die Rechnung ein, läge der Anteil der Länder mit Restriktionen in diesem Teil der Welt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sehr viel höher.

Bemerkenswert bleibt aber, dass auch in der westlichen Welt die Behinderung der Umfrageforschung durch staatliche Stellen weit verbreitet ist. Dass ausgerechnet in der Weltregion, die sich selbst als Hüter der Demokratie versteht, fast jedes zweite Land die Forschungs- beziehungsweise Publikations- und damit auch die Pressefreiheit auf diesem Gebiet beschränkt, zeigt, wie wenig der Gedanke an die Notwendigkeit einer freien und unabhängigen Meinungsforschung in den Gesellschaften verankert ist. So ist auch bezeichnend, dass 2003 (2012 wurde dieser Aspekt nicht erfragt) in den meisten Fällen die Beschränkungen der Freiheit der Umfrageforschung mit dem Argument begründet wurden, damit solle der demokratische Prozess geschützt werden. Nur selten kam das klassische Argument autoritärer Regime zur Anwendung, wonach die Verbote dem Schutz der nationalen Sicherheit dienen (vgl. Abbildung 2). Mit anderen Worten: Die Beschneidung der demokratischen Grundrechte der Presse- und Informationsfreiheit sollte dem Schutz der Demokratie dienen. Man muss annehmen, dass den Beteiligten in vielen Fällen die Widersprüchlichkeit dieser Argumentation nicht bewusst ist.

Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang Exit Polls, bei denen die Institute Bürger, die die Wahllokale verlassen, über ihre gerade zuvor getroffene Wahlentscheidung befragen. Solche Exit Polls sind meistens besonders präzise, weil viele Störfaktoren, die die Prognosekraft von Vorwahlumfragen beeinträchtigen können, ausgeschaltet sind: Es werden nur tatsächliche Wähler befragt, es müssen keine Unentschiedenen den zur Wahl stehenden Parteien oder Kandidaten zugeordnet werden, keine überraschenden Ereignisse können nach der Fertigstellung der Studie die politische Lage und damit das Wahlverhalten

Abbildung 3: Beschränkungen der Veröffentlichung von Exit Polls (Anteil der Länder in Prozent)



Quelle: Robert Chung, a.a.O. (Fn. 9), S. 11 – 13.

der Bürger noch verändern. Nachwahlbefragungen genießen in vielen Ländern deswegen eine besondere Glaubwürdigkeit. Weichen sie vom veröffentlichten Wahlergebnis ab, wird dies gelegentlich sogar als Grund für einen Anfangsverdacht der Wahlmanipulation angesehen. Ein Beispiel dafür ist eine Volksabstimmung in Venezuela aus dem Jahr 2004, bei der darüber entschieden wurde, ob der damalige Präsident des Landes, *Hugo Chavez*, aus seinem Amt entfernt werden sollte. Exit Polls wiesen auf eine deutliche Niederlage von *Chavez* hin, er gewann jedoch die Abstimmung mit 58 zu 42 Prozent. Das Carter Center, das die Wahl beobachtet hatte, beauftragte daraufhin die American Association of Public Opinion Research und die World Association for Public Opinion Research die Methoden der Exit Polls zu überprüfen. Obwohl die Datenlage zumindest auf den ersten Blick eher auf eine methodische Schwäche als auf eine Wahlfälschung hindeutete<sup>46</sup>, wurden die Vertreter von AAPOR und WAPOR in ihrer Arbeit so massiv behindert, dass es nicht möglich war, die methodische Prüfung durchzuführen.<sup>47</sup> Bis heute ist die Frage, ob die Nachwahlbefragungen oder das Wahlergebnis unkorrekt waren, nicht geklärt.

Die besondere Autorität, die Exit Polls entfalten können, dürfte der Grund dafür sein, dass ihnen nicht nur in autoritär regierten Ländern mit besonders großem Misstrauen begegnet wird. So ist lediglich in 35 Prozent der von *Chungs* Studie erfassten Staaten ihre Veröffentlichung ohne jede Einschränkung erlaubt, was immerhin eine deutliche Zunahme im Vergleich zu 2003 bedeutet, als Exit Polls nur in 27 Prozent der Länder uneingeschränkt erlaubt waren.<sup>48</sup> Die meisten Staaten erlauben diese Art der Datenerhebung zwar, doch die

46 Vgl. *David Rosnick*, Polling and the Ballot: The Venezuelan Referendum, [http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela\\_2004\\_08.htm](http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela_2004_08.htm) (Abruf am 29. Juni 2015).

47 Mündliche Mitteilung von *Esteban Lopez Escobar*, der der Kommission auf Seiten der WAPOR vorsah.

48 Vgl. *Frits Spangenberg*, a.a.O. (Fn. 7).

Ergebnisse dürfen am Wahltag nicht vor Schließung der Wahllokale veröffentlicht werden (vgl. Abbildung 3) – und dies, obwohl selbst die Veröffentlichung tatsächlicher Teilergebnisse einer Wahl vor Schließung der Wahllokale das Wahlverhalten nicht oder zumindest nicht nennenswert beeinflusst, wie Studien mehrfach gezeigt haben.<sup>49</sup>

#### 4. Die Verteidigung der Forschungsfreiheit

Die Frage, wie die internationale Gemeinschaft der Sozialwissenschaftler Tendenzen zur Regulierung von Umfragen begegnen kann, wird in Fachkreisen kontrovers diskutiert. Ein Ansatz besteht in der Forderung, den staatlichen Institutionen und ihren Vertretern möglichst gute Kenntnisse der Umfragemethoden zu vermitteln, damit sie diese besser einschätzen können, wobei meist besonderes Gewicht auf formale Qualitätsmerkmale von Umfragen gelegt wird: Stichprobengröße, Fehlertoleranzen usw. Doch man kann berechtigte Zweifel am Nutzen eines solchen Vorgehens anmelden. Dass die Vermittlung von Methodenkenntnissen nicht zwangsläufig die Furcht vor der vorgeblichen Macht der Umfragen vermindert und sogar dazu führen kann, dass die Vorschriften zur Behinderung der Umfrageforschung noch detaillierter ausfallen, als dies sonst der Fall gewesen wäre, zeigt das Beispiel eines Gesetzes der Republik Griechenland, das im August des Jahres 2007 verabschiedet wurde und unter anderem die folgenden Bestimmungen enthält:

- Die Stichprobenziehung von Wahlumfragen darf nur auf der Grundlage von Verfahren und auf der Grundlage von Basisdaten stattfinden, die vom statistischen Amt offiziell anerkannt sind.
- Die Stichprobengröße muss mehr als 1.000 Befragte umfassen.
- Analysen von Teilgruppen, die weniger als 100 Personen umfassen, dürfen nicht inhaltlich interpretiert werden.
- Analysen von Teilgruppen, die weniger als 60 Personen umfassen, sind verboten.
- Der Vergleich der Ergebnisse von verschiedenen Umfragen ist nur zulässig, wenn gleichzeitig auf die Unterschiede, etwa in der Methode, hingewiesen wird.
- Die Umfrageergebnisse dürfen nicht an Dritte weitergereicht werden, bevor sie in den Medien publiziert wurden.
- Wahlumfragen dürfen in den letzten 15 Tagen vor dem Wahltermin nicht mehr veröffentlicht werden.

Neben diesen Bestimmungen enthält das Gesetz eine Reihe von Regulierungen, die in der Konsequenz auf eine strikte staatliche Überwachung der Umfrageforschung und der Berichterstattung über sie in Griechenland hinauslaufen.<sup>50</sup>

49 Vgl. *Douglas A. Fuchs*, Election-day Radio-Television and Western Voting, in: *Public Opinion Quarterly*, 30. Jg. (1966), H. 2, S. 226 – 236; *Harold Mendelson / Irving Crespi*, Pollt, Television and the New Politics, Scrandon 1970; *Wolfgang Hartenstein*, Mit Prognosen leben: Der Einfluss von Wahlvoraussagen auf das Wählerverhalten, in: *Carl Böhrer / Dieter Grosser* (Hrsg.), *Interdependenzen von Politik und Wirtschaft*, Berlin 1967, S. 285 – 306; *Olaf Jandura / Wolfgang Donsbach*, I Know What You Did Last Summer. How the Knowledge of Possible Election Outcomes Determines Voting Decisions, Vortrag, gehalten auf dem WAPOR-Seminar „Public Opinion, Communication and Elections“, Jerusalem/Haifa, 26. bis 29. Juni 2007.

50 Vgl. Republik Griechenland (Hrsg.), Law No. 3603 Regulation of Gallup Issues (8. August 2007), Government Gazette of the Hellenic Republic, Sheet No. 188.

An dieser Stelle ist weniger die politische Intention, die hinter dem Gesetz stecken mag, von Interesse – dieser Aspekt ist bereits oben besprochen worden –, sondern die Ausgestaltung der konkreten Regelungen. Sie ist in der vorliegenden Form nämlich nur verständlich, wenn man annimmt, dass sie das Produkt jener Art von Halbwissen ist, das entsteht, wenn man in der Öffentlichkeit das Einhalten technischer formaler Merkmale als entscheidendes Qualitätskriterium darstellt.

So ist es beispielsweise in der Umfrageforschung unstrittig, dass die Stichprobe von Wahlumfragen, wenn sie verlässliche Informationen bieten soll, auf bestimmten methodischen Prinzipien beruhen muss: Zufalls- oder Quotenauswahl auf der Grundlage verlässlicher, und das heißt in aller Regel: amtlicher Daten. Es ist offensichtlich, dass den Verfassern des Gesetzes die Notwendigkeit repräsentativer Stichproben zu Gehör gekommen ist. Sie beschreiben ein grundsätzlich durchaus richtiges Vorgehen. Sie verstehen aber nicht, dass der Versuch, die Forscher auf eine Methode festzulegen, das Ende jeder Kreativität und damit auch das Ende jeder Innovation auf dem betreffenden Gebiet bedeutet. Mit einem Gesetz wie diesem in den Vereinigten Staaten der 1930er Jahre hätte sich *George Gallup* und mit ihm die moderne Umfrageforschung nicht durchsetzen können, denn die „anerkannten“ Methoden waren damals die heute als untauglich angesehenen der Zeitschrift „Literary Digest“, die damals riesige Mengen an Abstimmungs-Postkarten an alle Adressen versandte, derer sie habhaft werden konnte, ohne jegliche Maßnahmen zur Sicherung der Repräsentativität der Auswahl. Obwohl auf diese Weise im Präsidentschaftswahlkampf 1936 zehn Millionen Bürger angeschrieben worden waren, ging das Ergebnis dieser Umfrage als die größte Fehlprognose aller Zeiten in die Geschichte der Umfrageforschung ein.<sup>51</sup>

Ebenfalls unbestritten ist, dass es wünschenswert ist, bei Wahlumfragen eine Fallzahl von 1.000 oder mehr Befragten zu haben. Nur dann wird man in aller Regel, vor allem bei den europäischen Wahlen in Mehrparteiensystemen und mit Verhältniswahlrecht, eine verlässliche Wahlprognose errechnen können. Es ist anzunehmen, dass die Verfasser des griechischen Gesetzes von dem Zusammenhang zwischen Fallzahl und Fehlertoleranzen gehört haben. Doch sie haben nicht verstanden, welche Untersuchungsziele mit Wahlumfragen verfolgt werden können und inwieweit die Aussagekraft von Umfragen mit kleineren Fallzahlen gegenüber größeren Umfragen eingeschränkt beziehungsweise in welcher Hinsicht sie nicht oder nur geringfügig eingeschränkt ist. Auch Umfragen mit wenigen hundert Befragten können bei Wahlanalysen von großem Erkenntniswert sein. Die Fallzahl sagt letztlich nichts über die fundamentale Qualität der Umfrage aus. Die Folge eines solchen Gesetzes ist, dass die Umfragen großer, gut finanzierter Institute mühelos die Anforderungen erfüllen können, auch wenn sie im Übrigen methodisch schlecht sind, während etwaige innovative Studien kleinerer Institute, etwa aus dem akademischen Umfeld, die mit geringen Budgets auskommen müssen, durch den Rost fallen. Die bis heute bahnbrechendste und berühmteste Wahlstudie, *Paul Lazarsfelds* Untersuchung der US-amerikanischen Präsidentschaftswahl von 1940<sup>52</sup>, wäre nach diesem Gesetz verboten gewesen.

51 Vgl. *Kathleen A. Frankovic*, Straw Polls in the U.S.: Measuring Public Opinion 100 Years Ago, in: *Hannes Haas / Hynek Jerabek / Thomas Petersen* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 66 – 84.

52 Vgl. *Paul F. Lazarsfeld / Bernard Berelson / Hazel Gaudet*, The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in A Presidential Campaign, New York 1944.

Besonders bemerkenswert ist der Versuch des Parlaments, den Forschern vorzuschreiben, welche Analyseschritte sie unternehmen dürfen und welche nicht. Den griechischen Gesetzesautoren war anscheinend bewusst, dass es in aller Regel nicht sinnvoll ist, die Ergebnisse von Befragten, die kleiner als 100 sind, inhaltlich zu interpretieren, und dass man es als fast schon unverantwortlich bezeichnen kann, wenn Schlussfolgerungen auf der Basis von weniger als 60 Befragten gezogen werden. Doch sie haben nicht verstanden, in welchen Fällen diese Regel gilt und in welchen nicht. Analysen der Motivation, kleine extremistische Parteien zu wählen, werden damit in vielen Fällen unmöglich gemacht; ähnliches gilt für einen großen Teil der Wählerwanderungsanalysen.

Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass Aufklärung über die Möglichkeiten und methodischen Grenzen der Umfrageforschung allein die Bestrebungen zu ihrer staatlichen Kontrolle kaum eindämmen wird. Letztlich ist es keine Frage der Methoden, sondern eine politische Frage, ob die Forschungsfreiheit in einem Land respektiert wird oder nicht. Damit führt wahrscheinlich kein Weg an der politischen Grundsatzdebatte über die gesellschaftliche Rolle der Umfrageforschung vorbei, die oben ausführlich behandelt wurde.

Auch internationaler Druck und gegenseitige Hilfe unter Umfrageforschern über nationale Grenzen hinweg können in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. Gelegentlich ist es der internationalen wissenschaftlichen Gemeinschaft gelungen, Pläne nationaler Regierungen, die Freiheit der Umfrageforschung zu beschränken, aufzuhalten. So erklärte der Oberste Gerichtshof der Philippinen am 5. Mai 2001 auf der Grundlage von Informationen, die unter anderem von der WAPOR zur Verfügung gestellt worden waren, die bis dahin gültigen Verbote der Veröffentlichung von Wahlumfragen vor dem Wahltermin als verfassungswidrig.<sup>53</sup> Weniger erfolgreich waren dagegen die Versuche, die griechische Regierung zur Revision des oben beschriebenen Gesetzes zu bewegen. Die Briefe der internationalen Wissenschaftler-Gemeinschaft haben nur zu einer vorübergehenden Verschiebung des Gesetzesbeschlusses geführt. Ein im Prinzip ähnlich gelagerter Fall in Peru führte zu keinem Ergebnis.<sup>54</sup>

Auf lange Sicht dürfte sich die Position der Umfrageforschung gegenüber den Staaten, die sie zu regulieren versuchen, verbessern. Die internationale Vernetzung war im Bereich der Umfrageforschung bereits seit den Gründerjahren sehr ausgeprägt, hat sich aber in den letzten Jahrzehnten noch erheblich verstärkt. Gleichzeitig machen es die modernen Kommunikationsmittel leichter, etwaige Publikationsverbote zu umgehen. Als die staatlichen Autoritäten der französischen Niederlassung des britischen Umfrageinstituts MORI im Jahr 2002 verboten, die Ergebnisse ihrer Umfragen zur anstehenden französischen Präsidentschaftswahl zu veröffentlichen, wurden sie kurzerhand von der Muttergesellschaft in London online gestellt – in französischer Sprache und selbstverständlich in ganz Frankreich frei zugänglich.<sup>55</sup>

53 Vgl. *Mahar Mangahas*, Address to the WAPOR 2001 Conference, September 21, 2001: Victory for Survey Freedom in the Philippines, in: Social Weather Stations, Pressemitteilung vom 24. September 2001.

54 Vgl. *Robert Chung*, a.a.O. (Fn. 9), S. 38.

55 Mündliche Mitteilung von *Robert M. Worcester* auf der WAPOR-Jahrestagung 2003.

### 5. Fazit: Die Umfrageforschung als Korrektiv in der Demokratie

Die Umfrageforschung ist in vielen Ländern erheblichen Restriktionen unterworfen. Das gilt besonders für die Wahlforschung. Im Jahr 2012 gab es nach einer Erhebung der World Association for Public Opinion Research in 37 von 85 untersuchten Ländern Verbote, Wahlumfragen vor dem Wahltermin zu veröffentlichen. In fast jedem zweiten Fall handelte es sich um erhebliche Einschränkungen. Dabei ist auffällig, dass die Veröffentlichung von Umfragen auch in vielen Demokratien vom Staat massiv behindert wird.

In vielen autoritär regierten Ländern wird die Umfrageforschung aus – aus Sicht des Regimes nachvollziehbaren – machtpolitischen Gründen bekämpft. Die Methoden reichen dabei von Versuchen, die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen zu verhindern über die Fälschung von Umfrageergebnissen und Verboten, bestimmte Themen zum Gegenstand der Forschung zu machen, bis hin zur verdeckten oder offenen Verstaatlichung der Institute.

In demokratischen Ländern beruhen staatliche Maßnahmen zur Behinderung der Umfrageforschung dagegen meistens auf einem Missverständnis ihrer Funktion in der Demokratie. Gerechtfertigt werden Restriktionen meistens mit dem Argument, dass die Veröffentlichung von Wahlumfragen vor dem Wahltermin die Meinungsbildung der Bevölkerung beeinflussen würde. Die Bürger würden dann unter dem Einfluss der Umfrageergebnisse nicht mehr ihren „wahren“ Präferenzen folgen.

Doch zum einen konnte eine solche Wirkung von Wahlumfragen auf das Wählerverhalten in zahllosen Untersuchungen bisher nicht belegt werden; zum anderen stellt sich die Frage, ob eine Informationsquelle allein schon deswegen illegitim ist, weil sie die Meinungsbildung der Bürger beeinflussen könnte. Wäre dies der Fall, müsste jegliche Medienberichterstattung über den Stand des Wahlkampfes vor einer Wahl verboten werden.

Ein Verbot der Veröffentlichung von Wahlumfragen vor dem Wahltermin widerspräche in Deutschland nicht nur dem im Grundgesetz verankerten Recht auf Informationsfreiheit, sondern es würde die einzige verlässliche Informationsquelle zur politischen Stimmung in der Bevölkerung aus dem öffentlichen Raum entfernen und das Feld Gerüchten und – nicht selten interessegeleiteten – Spekulationen überlassen. Damit wäre ein solches Verbot rechtlich inakzeptabel; mehr noch: es wäre auch demokratietheoretisch höchst problematisch, denn es wäre nicht mit dem Ideal einer Wahlentscheidung informierter Bürger vereinbar.

Es ist wahrscheinlich kein Zufall, dass sich die Umfrageforschung immer dort entfaltet, wo ein freies Staatswesen entsteht, während sie meist sofort unter Druck gerät, sobald ein bis dahin demokratisches System autoritäre Züge entwickelt. Eine freie Umfrageforschung ist für eine demokratische Gesellschaft ebenso wichtig wie eine freie Presse. Nur sie dokumentiert unmittelbar und ohne den Umweg über Interpretationen durch Journalisten, Chronisten, Analytiker oder gar staatliche Instanzen, wie ein Volk denkt und fühlt. Sie ist damit ein wichtiges Korrektiv gegenüber dem Staat, dessen Propaganda sie widerlegen kann, und auch gegenüber dem Journalismus, dessen Weltdeutung sie einer unabhängigen Prüfung unterzieht.