

1.

Abhandlungen

Die digitale Transformation der Demokratie¹

Fabrizio Gilardi/Clau Dermont/Maël Kubli

Abstract

Diese Abhandlung bespricht die digitale Transformation der Demokratie, mit einem Fokus auf die Schweiz und ihre direktdemokratischen Institutionen. Im ersten Teil werden drei Aspekte der „digitalen Demokratie“ thematisiert, wobei der direktdemokratische Kontext der Schweiz in Verbindung mit der internationalen Literatur gebracht wird. Die drei Aspekte sind die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, der politischen Partizipation, und der politischen Meinungsbildung bzw. des Wahlkampfs. Im zweiten Teil wird eine empirische Analyse der Nutzung der sozialen Medien in der schweizerischen direkten Demokratie präsentiert. Die Analyse zeigt, dass die sozialen Medien zwar eine spürbare Grösse, jedoch in der Schweiz noch keine prägende Kraft geworden sind. Die digitale Transformation der Demokratie hat die Schweiz bisher nur teilweise erreicht.

A. Einführung

Die digitale Transformation der Demokratie impliziert, dass demokratische Prozesse und Institutionen durch digitale Technologien verändert werden. Obwohl manche die Gefahren dieses Phänomens und andere dessen Potenzial betonen, sind alle damit einverstanden, dass es sich um eine bedeutende Entwicklung handelt, welche bestehende Systeme fordert und politischen Handlungsbedarf mit sich bringt. Diese Aspekte werden in der Politik und der Öffentlichkeit intensiv diskutiert, und sind auch vermehrt Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen. Ziel dieser Abhandlung ist es, die Digitalisierung der Demokratie in der Schweiz einzuordnen.

Die verschiedenen Aspekte des Phänomens werden in drei Elemente gegliedert, nämlich die Interaktion zwischen BürgerInnen und öffentlicher

1 Wir danken für die finanzielle Unterstützung durch den Schweizerischen Nationalfonds (Gesuchsnummer 10DL11_183120).

Verwaltung, die politische Partizipation, und die politische Meinungsbildung sowie den Wahlkampf. Der Schweizer Fall wird zunächst anhand der internationalen Literatur in einen vergleichenden Kontext gesetzt. Dabei fällt auf, dass die Digitalisierung der Stimmabgabe («E-Voting») in der Schweiz eine viel grössere Bedeutung eingenommen hat als in anderen Ländern, wobei E-Voting nicht zwingend der wichtigste Aspekt der digitalen Demokratie ist. Andererseits ist in der Schweiz der Einfluss der sozialen Medien in Wahlen und Abstimmungen, welcher vor allem in den USA zu grossen Debatten geführt hat, nicht in einem vergleichbaren Ausmass zu erkennen. Diese Schlussfolgerung wird in dieser Abhandlung durch eine originäre empirische Analyse belegt, welche die Aktivität von PolitikerInnen auf Twitter vor den Wahlen 2019 und vor den Volksabstimmungen im Februar 2020 vergleicht, wobei die Coronavirus-Debatte auch berücksichtigt wird, als Referenzgrösse für ein Thema, welches eine ausserordentliche Aufmerksamkeit generiert hat.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass die digitale Transformation der Demokratie die Schweiz nur teilweise erreicht hat. Jedoch handelt es sich um ein Phänomen, welches sich rasch entwickelt. Deswegen ist es zentral, dass die Zusammenhänge zwischen digitaler Technologie und demokratischen Prozessen und Institutionen weiterhin intensiv erforscht werden, auch in der Schweiz.

B. Die digitale Transformation der Demokratie

I. Überblick

Der Begriff „digitale Demokratie“ bezieht sich auf das Zusammenspiel zwischen digitaler Technologie und demokratischer Politik bzw. demokratischen Institutionen (DiMaggio et al., 2001; Margetts, 2009; Farrell, 2012; Fung, Russon Gilman and Shkabatur, 2013; Margetts and Dunleavy, 2013; Persily, 2019; Jungherr, Rivero and Gayo-Avello, 2020). Das Phänomen ist komplex, aber die Kernaspekte lassen sich sinnvoll in verschiedene Themengebiete unterteilen.

Erstens verändert die digitale Technologie die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung („E-Government“) (Margetts and Sutcliffe, 2013; Margetts and Dunleavy, 2013; OECD, 2014; Wallis and Zhao, 2017; Danaher et al., 2017; Chen and Lee, 2018). Viele der Aufgaben, die früher einen Gang zu einer Behörde oder das Ausfüllen von Papierformularen erforder-

ten (wie das Einreichen der Steuererklärung oder die Erneuerung des Führerscheins), können jetzt online erledigt werden. Darüber hinaus können öffentliche Einrichtungen grosse Datenmengen und künstliche Intelligenz nutzen, um effektivere und effizientere Dienstleistungen zu erbringen. In diesem Zusammenhang hat die digitale Technologie sicherlich positive Auswirkungen, aber sie schafft auch neue Probleme, wie z.B. den ungleichen Zugang zu den neuen Diensten für alle BürgerInnen unabhängig von Alter, Bildung oder Behinderung. Zentral ist ferner, dass die digitalen Spuren, die die BürgerInnen in ihren Interaktionen mit der öffentlichen Verwaltung und in ihrem täglichen Leben hinterlassen, in Verbindung mit der Technologie der künstlichen Intelligenz von staatlichen Akteuren potenziell dazu genutzt werden können, ein noch nie dagewesenes Niveau an Überwachung zu erreichen. Folglich gibt es derzeit eine Debatte über die Bedingungen, unter denen künstliche Intelligenz von öffentlichen Einrichtungen eingesetzt werden sollte. So erwägt die EU beispielsweise eine Regulierung der Gesichtserkennungstechnologie.²

Zweitens ermöglicht die digitale Technologie neue Formen des politischen Engagements („Civic Tech“) (Gastil and Richards, 2017; Lukensmeyer, 2017; Rahman, 2017; Gilman, 2017; Aitamurto and Chen, 2017). Einige Neuerungen, wie z.B. die elektronische Stimmabgabe, sind einfache Erweiterungen bestehender Systeme. Das Versprechen der digitalen Technologie geht allerdings weiter. Es besteht darin, kollaborative partizipatorische Systeme einzurichten, die es den BürgerInnen ermöglichen, sich selbst zu organisieren, Probleme zu diskutieren und politische Vorschläge zu formulieren, die den politischen Entscheidungsträgern vorgelegt werden können. Ursprünglich von Personen, die sich selbst als Hacker beschreiben, entwickelt, werden diese Plattformen immer mehr zum Mainstream. Zum Beispiel führte die EU im Jahr 2018 den globalen Wettbewerb „Civic-Tech4Democracy“ durch, um Projekte auszuzeichnen, die erfolgreich digitale Werkzeuge zur Förderung der Demokratie eingesetzt haben.³

Drittens verändert die digitale Technologie die politische Meinungsbildung der BürgerInnen. In den letzten Jahren, nicht zuletzt als Folge des vermuteten Einflusses von Facebook bei den US-Präsidentenwahlen 2016, stand die Rolle von Social Media in der Kritik (Barberá et al., 2015; Bakshy, Messing and Adamic, 2015; Vaccari et al., 2016; Margetts et al., 2016; Allcott and Gentzkow, 2017; Boxell, Gentzkow and Shapiro, 2017;

2 <https://on.ft.com/2NnBaKH> (Zugriff 23.7.2020).

3 <https://civictech4democracy.eu/> (Zugriff 23.7.2020).

Faris et al., 2017; Guess, Nyhan and Reifler, 2018; Lazer et al., 2018; Voughi, Roy and Aral, 2018; Tucker et al., 2018). In einer kürzlich erschienenen Rezension erkennt Munger (2019, 1) „ein pessimistisches Bild des Einflusses, den soziale Medien auf die demokratische Politik gehabt haben (und wahrscheinlich in naher Zukunft haben werden)“. Es ist jedoch wichtig anzuerkennen, dass wir trotz einer wachsenden Zahl von Forschungsarbeiten erst am Anfang des Verständnisses dieser Phänomene stehen. Tucker et al. (2018, 55–56) weisen auf viele Forschungslücken hin, einschliesslich des Mangels an grundlegenden Informationen wie gemeinsame Definitionen der Phänomene und beschreibende Daten über ihre Prävalenz.

II. Digitale Verwaltung

Die Interaktion zwischen der Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung ist einer der konkretesten Bereiche, in denen der Einsatz digitaler Technologie für die breite Öffentlichkeit sichtbar geworden ist. In der vergleichenden Literatur wird das Phänomen als „E-Government“ bezeichnet, jedoch versteht die Konferenz der Kantonsregierungen (2018) „E-Government“ als einen Teilaspekt der „Digitalen Verwaltung“. Mit „E-Government“ ist

„die Vereinfachung, Durchführung und Unterstützung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion innerhalb und zwischen staatlichen und sonstigen behördlichen Institutionen sowie zwischen diesen Institutionen und Bevölkerung bzw. Unternehmen durch den Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien“ (Konferenz der Kantonsregierungen, 2018, 14).

gemeint. Der Begriff der „Digitalen Verwaltung“ ist breiter, indem er

„nebst dem eigentlichen Einsatz neuer Technologien auch deren Auswirkungen auf Organisation, Kultur, Arbeitsweisen, Geschäftsmodelle und Datenwirtschaft in die Betrachtung mit ein[bezieht]“ (Konferenz der Kantonsregierungen, 2018, 14).

2019 verabschiedete der Bundesrat eine neue E-Government-Strategie, welche auf „Digital First“ setzt (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2019). Die Digitalisierung der Verwaltung soll auf allen Ebenen erfolgen. Die neue Strategie folgt auf die erste E-Government-Strategie, welche 2008 in Kraft trat. Sie löste eine grosse Anzahl an Projekten aus. Eine kleine Auswahl ist in der Tabelle 1 aufgelistet.

Tabelle 1: Meilensteine von E-Government in der Schweiz, 2008–2019
(Eidgenössisches Finanzdepartement, 2019, 4)

2008	Erste E-Government-Strategie der Schweiz
2008	Plattform für den sicheren Datenaustausch „Sedex“
2009	Portal „simap.ch“ für die Publikation öffentlicher Ausschreibungen
2009	13-stellige AHV-Nummer als eindeutiger Personenidentifikator
2010	Gründung der interkantonalen Fachgruppe E-Government
2010	Steuererklärung kann in allen Kantonen elektronisch eingereicht werden
2011	Handbuch für E-Government Websites
2011	Portal für Agrarsektor „agate.ch“
2012	Bund und Kantone unterstützen gemeinsame Projekte finanziell
2012	Geoadmin.ch wird mit Public Service Award ausgezeichnet
2013	Virtueller Polizeischalter
2013	Nationales Open-Government-Data-Portal opendata.swiss
2014	Elektronisches Fundbüro
2015	99% der Gemeinden melden Zivilstandesänderungen elektronisch
2016	E-Government-Strategie 2016-2019
2016	E-Rechnungs-Obligatorium für Lieferanten des Bundes
2017	E-Government-Portal für Unternehmen „EasyGov“
2017	Elektronische Deklaration der Mehrwertsteuer für Unternehmen
2018	Elektronische Umzugsmeldung „eUmzugCH“
2019	Parlament verabschiedet E-ID-Gesetz
2019	Neuausrichtung von E-Voting

Es fällt auf, wie divers die Digitalisierung der Verwaltung ausgeprägt ist. Viele Aspekte zielen auf naheliegende Effizienzgewinne, die man durch digitalisierte Dienstleistungen wie online-Portale erreichen kann. Die elektronische Einreichung der Steuererklärung ist ein Paradebeispiel dafür. Es gibt aber auch andere Aspekte wie E-Voting und die elektronische Identität, welche deutlich umstrittener sind und das Potenzial einer starken Politisierung aufweisen. Das E-Voting Projekt wurde bereits 2000 mit drei Pilotkantonen gestartet (Genf, Neuenburg und Zürich), und die elektronische Stimmabgabe wurde seitdem in vielen Kantonen intensiv getestet. 2017

wurde das System der Schweizerischen Post für den Einsatz mit 50% des kantonalen Elektorats zugelassen, und 2018 beschloss der Bundesrat die Eröffnung der Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, um E-Voting als dritten ordentlichen Stimmkanal (neben der persönlichen und der brieflichen Stimmabgabe) zu etablieren. 2019 entschied der Bundesrat allerdings, den E-Voting-Versuchsbetrieb neu auszurichten, nachdem wesentliche Mängel im System der Post entdeckt worden waren. Die Neuausrichtung von E-Voting wird seit 2019 von einer Expertengruppe begleitet. Die Schwierigkeit, E-Voting als ordentlichen Stimmkanal zu etablieren, basiert primär auf technischen Herausforderungen, welche bisher nicht vollumfänglich gelöst sind. Jedoch sind auch breitere Implikationen von E-Voting von Bedeutung, die über die digitale Verwaltung hinausgehen und im Teil B. III näher betrachtet werden.

Die Politisierung der digitalen Verwaltung ist offensichtlich im Bereich der Erstellung einer elektronischen Identität. Ein eindeutiger, elektronischer Personenidentifikator würde viele digitale Dienstleistungen vereinfachen, und damit die Digitalisierung der Verwaltung vorantreiben. Umstritten ist aber, wer die elektronische Identität ausstellen soll; der Staat oder Privatfirmen? Das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste, welches im September 2019 vom Parlament mit grossem Mehr verabschiedet wurde, sieht eine staatliche Anerkennung einer von privaten Akteuren erstellten elektronischen Identität vor. Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen, mit dem Argument, dass die Ausgabe der elektronischen Identität, ähnlich wie die des Reisepasses, eine staatliche Aufgabe ist. Als problematisch wird auch der Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen wahrgenommen. Eine im September 2019 durchgeführte Umfrage ergab, dass eine grosse Mehrheit der Befragten (vier von fünf) der Meinung ist, dass der Staat die elektronische Identität (eID) herausgeben sollte (Gilardi et al., 2019).

Der Einsatz der künstlichen Intelligenz (KI) in der öffentlichen Verwaltung ist ebenfalls ein Aspekt, welcher viele Fragen aufwirft (Christen et al., 2020). Einerseits ist das Potenzial von KI gross, denn Anwendungen mit einem klaren Mehrwert für die öffentliche Verwaltung umfassen unter anderem Übersetzungen, Gesichtserkennung, Vertragsprüfung, Textgenerierung und Chatbots. Diese Anwendungen kommen beispielsweise in Bereichen wie der vorausschauenden Polizeiarbeit („predictive policing“), der Einschätzung der Rückfallgefahr bei Straftätern, der Erkennung fehlerhafter Steuererklärungen und sprachbasierten Assistenten für die Beantwortung von Anfragen zum Einsatz. Andererseits sind verschiedene Aspekte der KI problematisch. KI-basierte Entscheide können unwirksam sein,

wenn sie sich auf ungenügende Daten stützen oder wegen intrinsischen Grenzen der Voraussage menschlichen Verhaltens; zudem können sie unfair sein (Danaher et al., 2017). Das Vertrauen in KI-gestützte Entscheidungen wird somit durch verschiedene Faktoren gefährdet. Die Daten, welche die KI benötigt, können Verzerrungen aufweisen, welche in den Entscheidungen reproduziert werden. Zudem gibt es keine Garantie, dass die Algorithmen sich auf breit akzeptierte Verständnisse von Gerechtigkeit stützen. Schliesslich erfolgt die Interaktion zwischen Daten und Algorithmen in einer Art „Black Box“, welche die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen erschwert. Dadurch entstehen generelle Probleme für den Datenschutz und die Privatsphäre, mit Blick auf die Datenqualität oder das Diskriminierungspotenzial, sowie auch konkrete rechtliche Herausforderungen hinsichtlich der Begründung staatlicher Entscheidungen und des Anspruchs auf rechtliches Gehör. All diese Aspekte können problematisch sein, wenn Entscheidungen sich stark auf KI-Systeme stützen (Christen et al., 2020, 217–221). Zusammenfassend kann man feststellen, dass die zunehmende Bedeutung der KI neue Governance-Strukturen für Algorithmen erfordern, welche ihre Wirksamkeit und Legitimität sicherstellen (Danaher et al., 2017).

III. Politische Partizipation

Die Digitalisierung verspricht, die politische Partizipation in verschiedenen Hinsichten auszubauen. Ein scheinbar naheliegender Schritt ist die elektronische Stimmabgabe („E-Voting“), welche, wie oben erwähnt, in der Schweiz bereits seit vielen Jahren in Vorbereitung ist, ohne dass eine flächendeckende Einführung absehbar ist. Die Debatte zu E-Voting fokussiert primär auf Datenschutz- und Sicherheitsaspekte. Jedoch ist eine grundlegende Frage, ob E-Voting tatsächlich zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung führt. Die Literatur zeigt, dass das eher nicht der Fall ist, auf jeden Fall nicht in der Schweiz. Insbesondere zeigt die Studie von Germann und Serdült (2017), dass die E-Voting-Pilotprojekte in den Kantonen Genf und Zürich keinen messbaren Effekt auf die Wahlbeteiligung hatten, abgesehen von einem temporären Schub, welcher der Neuigkeit des Tools zuzusprechen ist. Eine grosse Rolle spielt dabei die briefliche Stimmabgabe, welche von über 80% der Stimmenden genutzt wird. Im Vergleich mit diesem bestehenden Kanal ist die elektronische Stimmabgabe nicht spürbar unkomplizierter. Dieses Argument wird auch von internationalen Studien bestätigt, zum Beispiel zum kanadischen Fall (Goodman and Stokes, 2020).

Dazu soll noch Folgendes ergänzt werden. Erstens, die Schlussfolgerung, dass E-Voting keinen Einfluss auf die Wahlbeteiligung hat, basiert auf durchschnittlichen Effekten. Es kann aber sein, dass bestimmte Gruppen anders reagieren, zum Beispiel AuslandschweizerInnen, für welche die briefliche Stimmabgabe zum Teil unpraktisch ist, oder Menschen mit Behinderungen, oder kranke Personen. Die Bedeutung dieses letzten Punktes ist in Coronazeiten sichtbar geworden. Die Annahme, dass E-Voting besonders unter jüngeren Menschen beliebt sein würde, konnten Germann and Serdült (2017) hingegen nicht bestätigen.

Die Tatsache, dass kein grosser Schub für die Wahlbeteiligung von E-Voting zu erwarten ist, enttäuscht angesichts der Hoffnung, dass die Digitalisierung die politische Partizipation fördern könnte. Sie bringt aber auch gewisse Vorteile mit sich. Man kann insbesondere auf die politische Unterstützung für E-Voting verweisen. Diese wäre noch geringer, wenn gewisse Gruppen sich durch E-Voting stärker mobilisieren liessen. In diesem Szenario wäre E-Voting nicht ergebnisneutral, sondern würde stärker linke statt rechtskonservative Parteien favorisieren, denn unter jüngeren WählerInnen sind überproportional viele AnhängerInnen der SP oder der Grünen zu finden. Das ist aber eben nicht von E-Voting zu erwarten: keine Partei würde von einer flächendeckenden Einführung von E-Voting überproportional profitieren.

Obwohl E-Voting die öffentliche Debatte dominiert, liegt das Potenzial für den Ausbau der politischen Partizipation eher bei anderen digitalen Tools. Dabei spielt in einem direktdemokratischen Kontext die Möglichkeit, Unterschriften für Volksabstimmungen elektronisch zu sammeln eine ganz besondere Rolle. Pionier auf diesem Gebiet ist die Plattform WeCollect⁴, die seit 2016 aktiv ist. WeCollect versteht sich als überparteilich, unterstützt aber primär linke Anliegen. Auf der Plattform kann man mit ein paar Klicks ein vorausgefülltes Formular ausdrucken, welches man ohne Kuvert und Frankierung einreichen kann. Allerdings ist es notwendig, das Formular handschriftlich zu unterschreiben. Eine vollständige elektronische Unterschriftensammlung ist aktuell nicht möglich, dies aber nicht aus technischen, sondern aus rechtlichen Gründen. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte sieht nämlich keine elektronischen Unterschriften vor. Trotzdem verspricht WeCollect die Kosten einer Unterschriftensammlungskampagne wesentlich zu senken, indem die Zielgruppe viel effizienter erreicht werden kann, insbesondere in einem Kontext, in dem die meisten

4 <https://wecollect.ch/de/> (Zugriff 23.7.2020).

StimmbürgerInnen per Post wählen und abstimmen, und somit nicht regelmässig an der Urne zu finden sind. Zudem führt WeCollect eine Datenbank von NutzerInnen, die für spätere Aktionen eingesetzt werden kann. Des Weiteren ermöglicht die Plattform die Verknüpfung von Unterschriftensammlungen und Crowdfunding. Die Anforderung, Geld für eine Kampagne zu spenden, lässt sich nämlich reibungslos auf der Webseite integrieren, so dass eine Kampagne sich im besten Fall laufend weiterfinanzieren lässt, ohne grosses Startbudget. WeCollect war bisher nur auf nationaler Ebene aktiv, plant allerdings einen Ausbau auf kantonaler und lokaler Ebene.

WeCollect nutzt digitale Tools um etablierte Formen der politischen Partizipation voranzutreiben. Andere Plattformen zielen darauf, den Zugang zu bestehenden Einflusskanälen auszubauen, von welchen die meisten Menschen aus praktischen und organisatorischen Gründen ausgeschlossen sind. Im Prinzip kann jede und jeder versuchen, das Stimmverhalten von Parlamentsmitgliedern zu beeinflussen. Jedoch sind die Erfolgsperspektiven massiv höher für organisierte Interessengruppen mit vielen Ressourcen. Die Plattform CrowdLobbying⁵ versucht, diese Ungleichheit zu korrigieren, indem sie die Stimmen von Einzelpersonen kanalisiert und bündelt, damit sie eine grössere Signalwirkung erzielen. Konkret kann man auf der Plattform ein Parlamentsmitglied sowie eine von mehreren vorformulierten Nachrichten auswählen. Die Plattform sammelt die Nachrichten und übergibt sie den entsprechenden Parlamentsmitgliedern. Obwohl die Wirkung solcher Aktionen im Moment noch unklar erscheint, ist CrowdLobbying ein gutes Beispiel dafür, wie relativ unkomplizierte digitale Tools eingesetzt werden können, um die Schwelle für den Zugang zu politischer Partizipation zu senken.

Auf der internationalen Ebene wird die Einsetzung von digitalen Tools für den Ausbau der politischen Partizipation unter dem Begriff „Civic Tech“ verstanden. Aus Schweizer Perspektive fällt auf, dass Civic Tech oft darauf zielt, eine Dosis direkter Demokratie in politische Systeme einfließen zu lassen, welche diese Institution nicht kennen. Es sind oft Initiativen auf der lokalen Ebene, auf der die Mitsprache der BürgerInnen in Fragen wie Budgetgestaltung oder Vernehmlassungen anhand von Plattformen wie „decidim“⁶ gefördert wird. Aber auch im Schweizer Kontext, mit den ausgeprägten direktdemokratischen Kanälen, haben solche Ideen Potenzial, indem die politische Partizipation auch für Menschen ermöglicht wird, die

5 <https://crowdlobbying.ch/> (Zugriff 23.7.2020).

6 <https://decidim.org/> (Zugriff 23.7.2020).

sonst davon ausgeschlossen wären. Damit sind nicht nur AusländerInnen gemeint, sondern alle Menschen, die nicht stimmberechtigt sind, obwohl sie von bestimmten politischen Entscheiden betroffen sind. Das sind zum Beispiel schweizerische Minderjährige, aber auch Menschen, die zum Beispiel in einem Kanton oder in einer Gemeinde stimmberechtigt sind, die aber in einem anderen Kanton oder einer anderen Gemeinde arbeiten. Durch Civic Tech-Instrumente könnte zum Beispiel die Stadt Zürich Menschen in relevante Entscheidungsprozesse einbeziehen, die in der Stadt Zürich arbeiten aber im Kanton Aargau stimmberechtigt sind. Ein solches Pilotprojekt läuft im Moment beispielsweise im Zürcher Stadtquartier Wipkingen⁷, im Rahmen der „Smart City“ Strategie der Stadt.

IV. Politische Meinungsbildung und Wahlkampf

Die Effekte der Digitalisierung auf die politische Meinungsbildung und den Wahl- bzw. Abstimmungskampf ist von grosser Bedeutung für die direkte Demokratie in der Schweiz. Nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen 2016 besteht die Befürchtung, dass die sozialen Medien die Ergebnisse von Wahlen und Volksabstimmungen verzerren könnten. In der öffentlichen Wahrnehmung wurde nämlich die Wahl von Donald Trump in Verbindung mit dem intensiven Gebrauch, und zum Teil Missbrauch, von Facebook seitens seiner eigenen Kampagne sowie anderen Akteuren im In- und Ausland beeinflusst. Diese Vermutungen zu bestätigen oder zu widerlegen war und bleibt schwierig. Facebook ist eine sehr intransparente Plattform, die für unabhängige Forschende (das heisst, ohne privilegierte Beziehung zu Facebook) schwer zu untersuchen ist. Trotzdem wurden in den letzten Jahren mehrere hochwertige Studien publiziert, die uns helfen, das Phänomen besser einzuordnen. Die meisten Studien fokussieren allerdings auf die USA, so dass die Resultate nicht direkt auf die Schweiz (oder andere Länder) extrapoliert werden können (Jungherr, Rivero and Gayo-Avello, 2020, 7). Angesichts der sehr starken Polarisierung der politischen Landschaft und Bedeutung der sozialen Medien in den USA, können Forschungsergebnisse aus diesem Land als Obergrenze dienen. Das heisst, in der Schweiz dürfte das Phänomen weniger ausgeprägt sein. Im Teil C. stellen wir eine empirische Auswertung vor, die diesen Eindruck bestätigt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Forschung sind „Fake News“. Der Begriff hat sich vor allem in den Medien stark etabliert, wobei die wissenschaftliche

7 <https://quartieridee.ch/> (Zugriff 23.7.2020).

Forschung versucht, ein differenzierteres Verständnis des Phänomens zu erreichen. Tucker et al. (2018) unterscheiden zwischen verschiedenen Aspekten, die in der Tabelle 2 zusammengefasst werden.

Tabelle 2: „Fake News“ und benachbarte Konzepte (Tucker et al., 2018, 55)

Fake News	Falsche Informationen, die erfunden werden, um Klicks zu maximieren
Desinformation	Wissentliche Verbreitung falscher Informationen
Fehlinformation	Unwissentliche Verbreitung falscher Informationen
Online-Propaganda	Informationen zur Förderung einer Partei bzw. Kandidatin
Hyperparteiliche Nachrichten	Nachrichten, welche darauf zielen, die andere Partei schlechztureden
Clickbait	Grundsätzlich korrekte Informationen, die speziell präsentiert werden, um Klicks zu maximieren
Gerüchte	Nicht bestätigte Informationen
Verschwörungstheorien	Falsche Geschichten, die oft wiederholt werden mit Hinweis darauf, dass andere versuchen, die Wahrheit zu unterdrücken

In den letzten Jahren ist ein Konsens entstanden, dass die Ausprägung von Fake News und Desinformation in den sozialen Medien weniger stark ist als ursprünglich vermutet. Eine steigende Anzahl an Studien weist auf diese Schlussfolgerung hin. Allcott and Gentzkow (2017) zeigen, dass in den Wochen vor den Präsidentschaftswahlen 2016 die StimmbürgerInnen im Durchschnitt 1.14 Fake News gelesen haben. Diese Zahl widerspricht der Vorstellung, dass Fake News ein Massenphänomen sind. Grinberg et al. (2019) zeigen, ebenfalls im Kontext der Präsidentschaftswahlen 2016, wie konzentriert die Verbreitung von Fake News auf Twitter ist. Diese Studie findet nämlich, dass 0.1% der Nutzer 80% der Fake News teilten. Ferner sind die wenigen Menschen, die viele Fake News teilen, nicht repräsentativ für die Bevölkerung. Vielmehr sind sie älter, konservativer eingestellt, und weisen einen sehr starken Konsum von politischen Nachrichten auf. Diese Erkenntnis wurde von einer anderen Studie bestätigt, die Facebook-Daten ausgewertet hat (Guess, Nyhan and Reifler, 2018): 60% der Fake News wurden von Menschen gelesen, die sich als sehr konservativ einordnen. Das konnte auch für die Zwischenwahlen 2018 belegt werden (Guess, Nagler and Tucker, 2019). Zudem fand diese Studie, dass über 90% der Facebook-

NutzerInnen gar keine Fake News teilten, und über 5% nur eine, und 1% zwei. Nur ganz wenige NutzerInnen teilten eine grössere Anzahl an Fake News. Obwohl diese Forschungsergebnisse eindrücklich sind, muss eine wichtige Grenze erwähnt werden. Alle diese Studien verzichteten darauf, Fake News auf der Ebene der einzelnen Nachrichten zu identifizieren, weil keine zuverlässige Methode dafür vorhanden ist. Stattdessen basieren die Analysen auf einer Liste von Webseiten, die als Quelle von Fake News anerkannt sind. Diese Methode ist vertretbar (und die einzige, die im Moment machbar ist), aber nicht optimal.

Obwohl systematische Analysen nicht vorhanden sind, scheinen Fake News in der Schweiz eine sehr untergeordnete Rolle zu spielen. Was Politik und Medien stärker beschäftigt, ist die Frage der politischen Werbung auf Facebook. Auch zu dieser Frage ist es schwierig, fundierte Aussagen zu machen, insbesondere für die Schweiz. Zwar stellt Facebook eine Werbungsbibliothek zur Verfügung („Ad Library“⁸) jedoch ist diese lückenhaft, denn die Parteien sind nicht verpflichtet, ihre Werbeaktionen dort zu veröffentlichen, sondern sie machen freiwillig mit. In der Schweiz hat sich zum Beispiel die SVP dagegen entschieden, ihre Facebook-Werbung in der Ad Library erscheinen zu lassen. Ohne die wählerstärkste Partei sind Auswertungen nur begrenzt aussagekräftig, und aus wissenschaftlicher Perspektive nicht lohnenswert. Was man sagen kann ist, dass die meisten Kandidierenden selbst keine Facebook-Werbung kaufen. Während die meisten Kandidierenden für die eidgenössischen Wahlen 2019 auf Facebook mit einem persönlichen Profil präsent waren, verfügten nur 261 von über 4'500 Kandidierenden über eine Facebook-Seite, welche die Freischaltung von Werbung ermöglicht (Gilardi, Dermont, Kubli and Baumgartner, 2020). Mit anderen Worten, ungefähr 95% der Kandidierenden verzichteten darauf, das grosse Werbepotenzial von Facebook zu nutzen, obwohl die Einstiegskosten sehr niedrig sind. Eine Erkenntnis zu den USA bietet eine weitere Einordnung der Bedeutung von Facebook-Werbung. Laut Guess, Nagler and Tucker (2019) sahen über 40% der WählerInnen, die Facebook aktiv nutzen, in den Wochen vor den Zwischenwahlen 2018 gar keine politische Werbung, und knapp 13% sahen nur einmal eine solche Werbung. Diese Zahlen relativieren die Reichweite der politischen Werbung auf Facebook für die meisten Menschen.

Ein weiterer Aspekt der politischen Meinungsbildung im Kontext der Digitalisierung betrifft die Agendagestaltung. Die sozialen Medien ermögli-

8 <https://www.facebook.com/ads/library/> (Zugriff 23.7.2020).

chen es nämlich, einen direkten Draht zwischen StimmbürgerInnen, PolitikerInnen, und Medienschaffenden zu erstellen, ohne durch etablierte politische und mediale Eliten gehen zu müssen. Dadurch entsteht potenziell eine viel fluidere Dynamik der Agendagestaltung, die von politischen Parteien und traditionellen Medien weniger wirksam gesteuert werden kann. Eine der Fragen ist, wer bestimmt, welche Themen eine grosse Aufmerksamkeit erhalten. Barberá et al. (2019) beobachten, dass in den USA die Abgeordneten die Diskussion über öffentliche Themen eher verfolgen als sie zu führen. Insbesondere schenken sie denjenigen Themen, die ihre Anhänger auf Twitter intensiv diskutieren, mehr Aufmerksamkeit. Im Schweizer Kontext stellen Gilardi, Gessler, Kubli and Müller (2020) starke Wechselwirkungen zwischen sozialen und traditionellen Medien fest, wobei politische Parteien bei bestimmten Themen wie Klima und Umwelt durch die sozialen Medien die Medienberichterstattung stärker beeinflussen können als umgekehrt. Die Studien weisen darauf hin, dass die Rolle der sozialen Medien für die Agendagestaltung nicht zu vernachlässigen ist.

Zum Abschluss stellen wir fest, dass der Einfluss der Digitalisierung auf die politische Meinungsbildung und den Wahlkampf immer noch nicht gut erforscht ist, insbesondere in der Schweiz. Das liegt an zwei Problemen.

Erstens sind die Anforderungen an Tech-Unternehmen gestiegen, die Privatsphäre ihrer Kunden zu respektieren. Eines der prominentesten Beispiele ist die Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union (DSGVO), die Regeln für die Verarbeitung personenbezogener Daten natürlicher Personen durch natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen in der EU festlegt. Die Verordnung zielt am unmittelbarsten auf Technologieunternehmen wie Google und Facebook ab, deren Geschäftsmodell auf der Sammlung und Monetarisierung persönlicher Daten basiert. Ihre Reichweite ist jedoch viel grösser, da jede Person oder Organisation, die in der EU ansässig ist oder Daten über in der EU lebende Personen sammelt, sich an die Regeln halten muss. Obwohl die DSGVO explizite Ausnahmen für die wissenschaftliche Forschung vorsieht, sind die genauen Regeln unklar (European Data Protection Supervisor, 2020). Forschende müssen die durch die DSGVO gesetzten Regeln beachten, erhalten aber keine klaren Richtlinien dazu.

Zweitens ist die Erforschung dieser Fragen zunehmend schwieriger geworden, da der Zugang zu den erforderlichen Daten immer restriktiver wird (Bruns, 2019). Dies ist zum Teil auf die oben erwähnten neuen Vorschriften zurückzuführen, die von Technologieunternehmen verlangen, dass sie bei der Weitergabe der von ihnen erhobenen personenbezogenen Daten sehr viel sorgfältiger vorgehen. Aber neue Gesetze und Skandale wie Cambridge

Analytica, bei welchem ForscherInnen die von Facebook erhaltenen Datenzugriffsprivilegien missbraucht haben, sind oft nur ein Vorwand, den Tech-Plattformen nutzen, um eine Überprüfung zu verhindern. Das Erreichen eines Gleichgewichts zwischen Datenschutzerfordernungen und Transparenz für Forschungszwecke ist von grösster Bedeutung, um ein besseres Verständnis der Art und Weise zu erhalten, in der Technologieplattformen die Demokratie beeinflussen.

C. Soziale Medien in der direkten Demokratie

In diesem Teil bieten wir eine empirische Analyse zur Nutzung der sozialen Medien in der schweizerischen direkten Demokratie.

I. Daten und Methode

Um die politische Debatte in der digitalen Welt zu verfolgen, bieten sich verschiedene Wege an. Diese unterscheiden sich in der Umsetzbarkeit stark voneinander. Wird beispielsweise auf die Internetauftritte von politischen AkteurInnen und Kampagnen gesetzt, so entspricht dies dem „Web 1.0“ und beinhaltet keine Interaktion, d.h. politische Auseinandersetzung oder Debatte. Dafür sind die Informationen frei zugänglich (beispielsweise die Webseiten einer Kampagne, die privaten Homepages der PolitikerInnen, oder die offiziellen Informationen zu Parlamentsmitgliedern). Soll Interaktion und Austausch mit einbezogen werden, was dem „Web 2.0“ entspricht, so stehen soziale Medien im Zentrum. Facebook, Twitter, Instagram und WhatsApp haben die Kanäle zur politischen Kommunikation erweitert, indem sie politische Debatten in Text, Bild und Video ermöglichen. Allerdings sind diese Plattformen und die Unternehmungen hinter diesen Angeboten unterschiedlich restriktiv im Umgang mit ihren Daten und dem Datenzugang. WhatsApp, ein Kanal der wohl am häufigsten für die direkte Kommunikation in der Bevölkerung genutzt wird, ist nicht öffentlich und lässt sich somit nicht auswerten. Facebook ermöglicht keinen Zugriff auf die privaten Profile von Personen. Instagram ist vergleichsweise weniger im politischen Bereich angekommen und wird noch nicht so häufig für politische Debatten genutzt. Twitter schliesslich ist die einzige Plattform, die den Datenzugang explizit ermöglicht, wenn auch mit einigen Einschränkungen. Hinzu kommt, dass in der Schweiz politische Debatten im Vergleich der drei populärsten Plattformen Facebook, Twitter und Instagram

am intensivsten auf Twitter geführt werden (Gilardi, Dermont, Kubli und Baumgartner, 2020).

Aus Gründen der Zugänglichkeit und Datenverfügbarkeit basiert die folgende Auswertung somit auf Twitter. Bei den Nationalratswahlen 2019 verfügten rund ein Viertel der etwa 4'600 antretenden Kandidierenden über ein Twitter-Profil (Gilardi, Dermont, Kubli und Baumgartner, 2020). In der intensivsten Phase des Wahlkampfes im September und Oktober 2019 wurden pro Woche maximal 6'000 Kurznachrichten von diesen Profilen abgesetzt. Seit Beginn des Jahres 2019 erhebt das Digital Democracy Lab mit seiner automatisierten Infrastruktur die Kurznachrichten aller Kandidierenden, Parteien und politischen Organisationen, die bei den Wahlen 2019 identifiziert wurden. Zusätzlich wurden die „Follower“ von Schweizer Zeitungen erhoben, um so die nicht-politisch aktive Öffentlichkeit auf Twitter zu identifizieren. Diese zusätzlichen NutzerInnen von Twitter wurden während dem Abstimmungskampf zur Volksabstimmung vom 9. Februar 2020⁹ ebenso wie die PolitikerInnen in ihrer Aktivität beobachtet.

Entstanden ist eine Erhebung der politischen Kommunikation und Debatte auf Twitter in der Schweiz, die ausgewertet werden kann, um die Relevanz von verschiedenen politischen Ereignissen zu vergleichen, sowie die Aktivität in digitalen Medien zu untersuchen. Diese wird hier vornehmlich deskriptiv ausgewertet, um so die Intensität der Kommunikation sowie die Interaktion zu beschreiben. Wie sich bei der Auswertung der eidgenössischen Wahlen 2019 gezeigt hat, ist die Kürze der Nachrichten sowie die eingeschränkte Datengrundlage für die Schweiz und ihre vier Sprachen ein Hindernis für automatisierte inhaltliche Auswertungen (Gilardi, Dermont, Kubli und Baumgartner, 2020).

Die Erhebung in diesem Artikel umfasst schlussendlich 1'284 Accounts von 4'600 Kandidierenden, wovon 1'246 ein öffentliches Profil besitzen. Während den fünf Wochen vor und einer Woche nach den eidgenössischen Wahlen haben 1'041 KandidatInnen mindestens einen Tweet veröffentlicht. Schon bei der Abstimmung vom Februar 2020 waren es dann nur noch 868 KandidatInnen, die aktiv waren. In der ersten Analyseperiode im Vorfeld der Wahlen wurden insgesamt 38'418 Tweets von 1'041 KandidatIn-

9 In der Volksabstimmung vom 9.2.2020 ging es um zwei Vorlagen: die Volksinitiative vom 18.10.2016 «Mehr bezahlbare Wohnungen» und die Änderung vom 14.12.2018 des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Diskriminierung und Aufruf zu Hass aufgrund der sexuellen Orientierung)», vgl. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20200209/index.html> (Zugriff 23.7.2020).

nen und 70 verschiedenen Partei-Accounts abgesetzt. Während des Abstimmungskampfes zu den beiden Vorlagen vom 9. Februar 2020 wurden total 24'352 Tweets von 868 KandidatInnen und 62 Partei-Accounts abgesetzt.

Zusätzlich zu diesen Daten, die wir kontinuierlich erheben, haben wir im Zeitraum vom 1. Dezember 2019 bis zum 1. Februar 2020 mittels der Follower der sechs grossen Parteien ein Sample von 28'878 Accounts erstellt, die während dieser Zeit mindestens einen Tweet abgesetzt haben. Total wurden so 1'023'334 Tweets von politisch interessierten Accounts, von Partei-Accounts und KandidatInnen-Accounts gesammelt.

Infolge des Ausbruches des Coronavirus in der Schweiz haben wir alle Follower von gut 20 Zeitungen in der Schweiz auf Twitter heruntergeladen und jene gut 56'000 Accounts ausgesucht, die mindestens fünf dieser Zeitungen folgen. Deren Tweets haben wir sodann kontinuierlich heruntergeladen. Dabei entstand für den Zeitraum beginnend fünf Wochen vor der ausserordentlichen Lage und endend eine Woche nach dem Ausrufen der ausserordentlichen Lage ein Datensatz mit 1'173'385 Tweets von 28'159 verschiedenen Accounts, die während dieser Zeit mindestens einen Tweet verfassten.

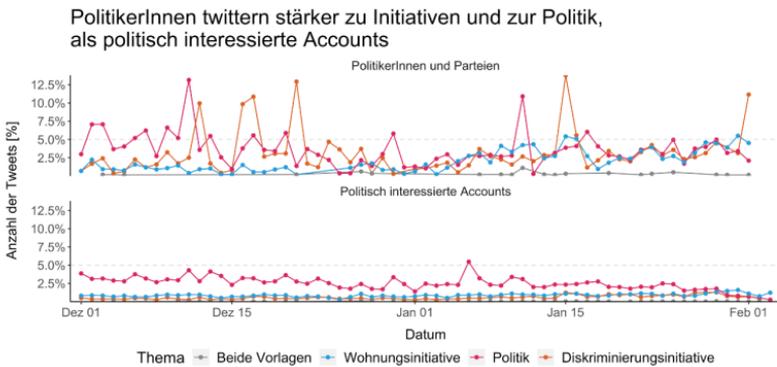
Für die Klassifikation von Tweets, die mit den Abstimmungsvorlagen oder mit dem Coronavirus in Verbindung stehen, haben wir Wörter definiert, die eindeutig mit den jeweiligen Themen zusammenhängen. Diese haben wir in den Tweets automatisch mittels einer bash-Funktion suchen lassen. Sofern ein Tweet eines oder mehrere dieser Schlüsselwörter enthielt, haben wir ihn dem jeweiligen Thema zugeordnet. Dadurch war es uns möglich, schnell und relativ präzise einen grossen Teil der Tweets, die sich mit einer der beiden Februar-Abstimmungsvorlagen oder mit dem Coronavirus befassen, für die Auswertungen zu klassifizieren.

II. Aktivität im Vergleich

In einem ersten Schritt soll eruiert werden, wer eigentlich häufiger zu politischen Themen und insbesondere Abstimmungen Position bezieht. Dazu werden in Abbildung 1 die relative Anzahl der Tweets zu politischen Themen und den zwei Abstimmungsvorlagen vom Februar 2020 in der Schweiz dargestellt. Da viel mehr NutzerInnen als politisch interessiert kategorisiert werden als Kandidierende bei den eidgenössischen Wahlen 2019, wird mit relativen Zahlen gearbeitet; d.h. wir stellen darauf ab, wie gross der Anteil an Politik in der Kommunikation ist.

Wie die Abbildung 1 zeigt, sind PolitikerInnen (respektive Kandidierende und somit politisch engagierte Personen) stärker auf die Abstimmungen fokussiert. Während dies stark schwankt, so zeigt sich doch, dass im Schnitt rund fünf Prozent der Tweets gesichert als politisch gewertet, d.h. Hashtags oder Begriffe beinhalten, die politisch identifiziert werden können. Bei den Accounts der breiteren Twitter-Nutzerschaft sind dies klar weniger, etwa die Hälfte der Tweets im Vergleich zu jenen der Kandidierenden 2019.

Abbildung 1: Die Aktivität von PolitikerInnen und der politisch interessierten Öffentlichkeit im Vergleich

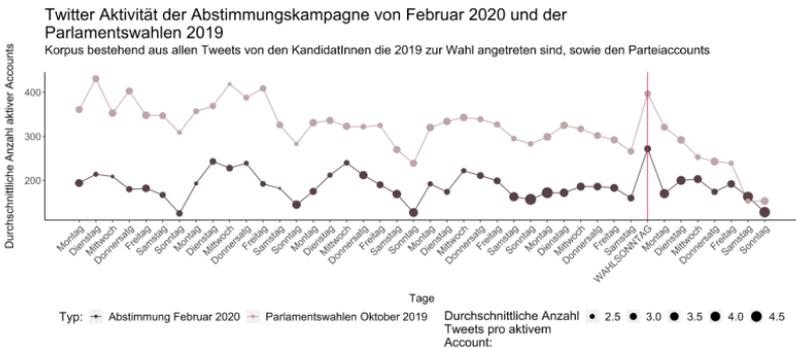


Insgesamt lässt sich zudem feststellen, dass der Anteil an politischen Tweets allgemein und zu den zwei Abstimmungsvorlagen spezifisch recht klein ist. Politik scheint somit wenig relevant zu sein, bzw. keinen grossen Teil der Kommunikation auszumachen. Das kann mehrere Gründe haben – einerseits technische, da es nicht möglich ist, Kurznachrichten mit wenigen Dutzend Zeichen klar Themen zuzuordnen, wenn diese keine Schlagwörter beinhalten, andererseits weil die Kommunikation sich schlicht auch nicht immer um Politik dreht. Gerade bei PolitikerInnen und Parteien wäre zu erwarten, dass dieser Anteil höher ist als knapp fünf Prozent. Auf der anderen Seite ist durchaus möglich, dass die Kommunikation sich nicht nur um Inhalte dreht („Fakten“, „Argumente“ und „Botschaften“), sondern die PolitikerInnen solche Plattformen auch nutzen, um sich selbst als zugängliche und interessante Person darzustellen. Beispielsweise, indem Fotos von Ausflügen und Events geteilt werden, um so einen Einblick ins Leben eines Politikers zu geben, was nicht im engeren Sinne eine politische Aussage ist,

aber auch als Dauerwahlkampf für die Person gewertet werden muss. Mit dem Ansatz nach Stichwörtern oder Hashtags zu suchen, werden solche Nachrichten aber natürlich nicht als inhaltlich politisch gewertet.

Ein anderer möglicher Grund für die tiefere Häufigkeit von politischen Tweets vor Abstimmungen könnte sein, dass nicht alle politisch engagierten Personen sich zu diesen spezifischen Themen äussern wollen. Nicht alle setzen auf Wohnungspolitik oder LGBT-Themen, die an diesem Abstimmungssonntag auf der politischen Agenda waren. Somit könnte dies ein spezieller Aspekt der Abstimmungen vom Februar 2020 und bei einer Abstimmung z.B. über die Begrenzungsinitiative der SVP anders sein, da das letztgenannte Thema tiefgreifenderen Einfluss auf die Schweiz hätte. Das zeigt auch Abbildung 2: Die untersuchten NutzerInnen waren vergleichsweise viel aktiver während dem Wahlkampf als während dem Abstimmungskampf. Dies lässt sich natürlich auch mit der vergleichweisen Relevanz erklären: Wahlen entscheiden die politische Macht und Agenda für die nächsten vier Jahre, während einzelne Abstimmungen meist nicht eine so langfristige und breite Wirkung auf das politische Geschehen haben.

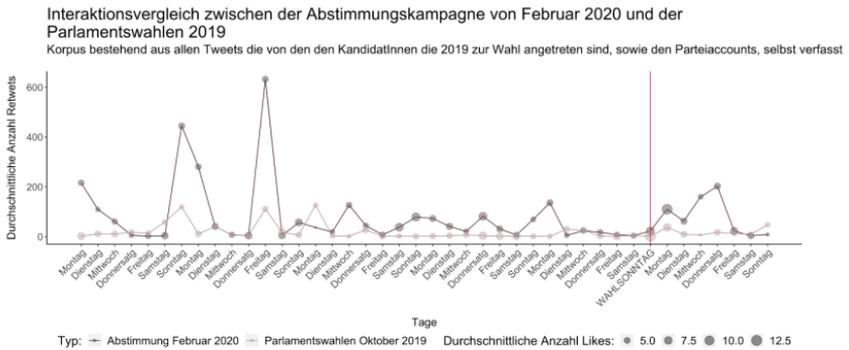
Abbildung 2: Die Aktivität von PolitikerInnen vor Wahlen und vor Abstimmungen im Vergleich



Andererseits könnte es auch sein, dass ein Anteil der Kandidierenden für die Wahlen 2019 in erster Linie für diesen Zeitpunkt ihren Online-Auftritt gestaltet haben, und seither nicht mehr nutzen. Wie viele Akteure sich an der Debatte beteiligen, könnte somit auch dadurch erklärt werden, dass Kandidierende nun keine Notwendigkeit mehr sehen, aktiv in die Kampagne einzugreifen – entweder, weil sie gewählt wurden und die Arbeit im Parlament und den Kommissionen zentraler ist als der öffentliche Auftritt auf Twitter,

oder weil sie nicht gewählt wurden und darum nicht mehr die Notwendigkeit sehen, in der Kampagne ihre eigene Person bekannt zu machen (anders als während dem Wahlkampf). Jedenfalls kann gesagt werden, dass die Aktivität der NutzerInnen höher ist bei Wahlen als bei Abstimmungen. Dafür scheint es, als ob Abstimmungen zu einer höheren Interaktion führen. Abbildung 3 zeigt für die Erhebung der Kandidierenden wieviel Interaktion sie während dem Wahlkampf und der Abstimmungskampagne hatten.

Abbildung 3: Die Interaktion bei Wahlen und Abstimmungen im Vergleich



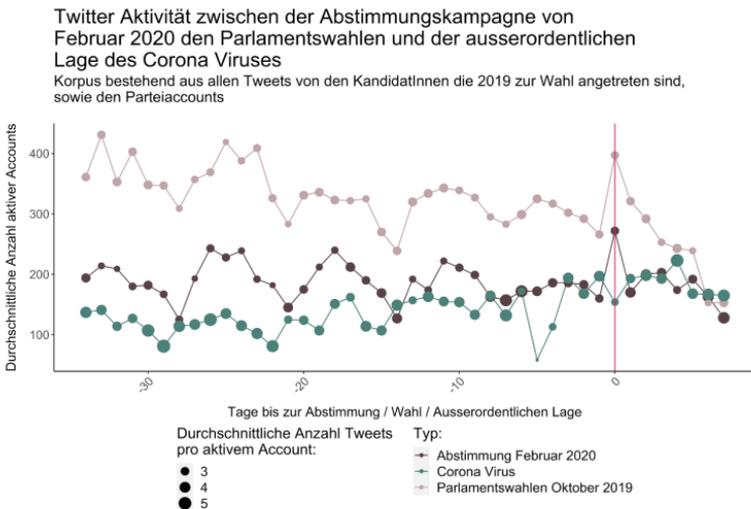
Interessanterweise sind die durchschnittlichen Retweets während der Abstimmungskampagne höher, wobei auch die mittlere Anzahl Likes tendenziell höher ist. Dafür gibt es zwei verschiedene Erklärungen, da dieser relative Wert sich natürlich auch an der absoluten Zahl orientiert. Während der Abstimmungskampagne im Februar 2020 gab es weniger Tweets, die dafür häufiger retweeted wurden. Einerseits können so wenige Tweets, die häufiger retweeted wurden, den Durchschnitt nach oben drücken, während im Wahlkampf 2019 die Masse an Nachrichten nur tiefe Retweet-Zahlen hatte. Somit könnte dies ein weiterer Hinweis darauf sein, dass nach dem Wahlkampf die Web-Auftritte gewisser KandidatInnen nicht mehr gepflegt werden.

Auf der anderen Seite ist es schlüssig, dass zu Abstimmungen die Retweets häufiger sind: Es ist anzunehmen, dass die Nachrichten häufiger zu einem spezifischen Thema sind, die während dem Abstimmungskampf entweder der Pro- oder Contra-Seite zugeordnet werden können. Während einer Wahl gibt es mehr als zwei Parteien im Wahlkampf, was also das Potenzial an Retweatern reduziert, sowie auch mehr Nachrichten, die eine Person bekannt machen wollen, anstatt ein Thema. Dieser Fokus auf Themen

statt auf (Partei-)Positionen macht es einfacher, Nachrichten zu unterstützen und entsprechend weiter zu teilen. Da sich auch mehrere Parteien im selben Boot befinden, wenn sie für die Annahme oder Ablehnung einer Vorlage einstehen, wird häufiger auf Koalitionen gesetzt als bei Proporzahlen.

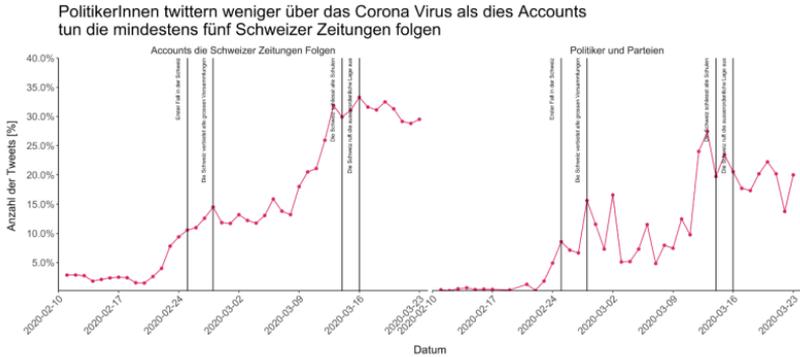
In Anbetracht dessen, dass im Frühjahr 2020 die Krise um COVID-19 ihren Beginn nahm, drängt sich der Vergleich zu diesem nicht-politischen Thema auf. Anders als spezifische Abstimmungsfragen oder die eigene politische Karriere betrifft das Coronavirus und seine Folgen die gesamte Gesellschaft, es wäre also nicht erstaunlich, wenn dieses Thema deutlich präsenter wäre. Interessanterweise ist es aber umgekehrt: Zumindest wenn die Ausrufung der ausserordentlichen Lage auf eidgenössischer Ebene als Referenzpunkt genommen wird, haben sich die PolitikerInnen nicht häufiger oder stärker zu diesem Thema geäußert als zu den Wahlen im Herbst 2019, wie Abbildung 4 zeigt. Die Aktivität scheint eher den Abstimmungen zu entsprechen, d.h. nicht alle Kandidierenden äussern sich zu diesem Thema, welches am ehesten zur Gesundheitspolitik gehören könnte, oder nachgelagert zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Abbildung 4: Politik im Vergleich zu Grossanlässen: Aktivität während der COVID-19 Krise



Damit scheint die politische Elite allerdings nicht den Nerv der Zeit zu treffen. In Abbildung 5 wird gezeigt, wie häufig die politisch interessierten Accounts, welche mindestens fünf Schweizer Zeitungen auf Twitter folgen, sich zum Thema COVID-19 geäußert haben.

Abbildung 5: Die politischen AkteurInnen und die politisch interessierte Öffentlichkeit während der COVID-19 Krise



Für diese Gruppe von NutzerInnen scheint das Thema klar wichtiger zu sein als für die PolitikerInnen, bei welchen in der intensivsten Phase rund 20 Prozent der Tweets zum Thema sind, während es bei der breiteren Bevölkerung 30 Prozent und mehr sind. So zeigt sich, auch im Vergleich zu Abbildung 1, dass die breite Bevölkerung sich mehr für ein Thema wie COVID-19 interessiert und sich häufiger dazu auf Twitter äussert, als zu den zwei Abstimmungsvorlagen vom Februar 2020.

Zuletzt bleibt die Frage, ob dies generell so gesagt werden kann – dass die politische Debatte in den sozialen Medien in erster Linie in stark politisierten Kreisen erfolgt (beispielsweise Personen, welche auch für Parlamente kandidieren) und dann, wenn es um langfristige Themen wie beispielsweise eine Wahl geht, und nicht nur einzelne Abstimmungen. Um dies zu verifizieren wäre es zentral, auch stärker mobilisierende Abstimmungen zu betrachten, welche das Bild der politischen Debatte in digitalen Medien vervollständigen könnten. Allerdings zeigt der zeitlich sich anbietende Vergleich mit dem Coronavirus, dass die Politik nicht notwendigerweise ein zentraler Punkt der gesellschaftlichen Diskussion ist – und Politik häufig von einem kleineren Kreis debattiert und geprägt ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei Wahlen häufiger auf Twitter kommuniziert wird als bei Abstimmungen, dass der politische Austausch dafür intensiver ist bei Abstimmungen, und beide Bereiche zumindest vor Ausrufung der ausserordentlichen Lage präsenter waren bei den Kandidierenden als die Debatte um COVID-19. Die Auswertungen in diesem Teil haben bislang stark auf den Vergleich gesetzt: wann wird mehr kommuniziert, welche Nutzergruppe kommuniziert mehr.

Spannend sind aber auch die absoluten Werte, d.h. wie viele Nachrichten abgesetzt werden und wie viele Akteure tatsächlich kommunizieren. Abbildungen 2 und 4 zeigen auch die Anzahl durchschnittlich aktiver Accounts in absoluten Zahlen an. Dabei kann festgestellt werden, dass von den rund 1'200 Accounts, die von Kandidierenden bei den Wahlen 2019 untersucht wurden, bei Wahlen rund 350 Accounts pro Woche aktiv sind, d.h. aktiv kommunizieren. Während Abstimmungen sind es wiederum weniger. Das sind knapp mehr als es eidgenössische Parlamentsmitglieder hat (246) und deutlich weniger als es kantonale Parlamentsmitglieder gibt (2'609). Die Anzahl Tweets, die beispielsweise während der heissen Phase des Wahlkampfes 2019 abgesetzt wurden, übersteigt in einer einzigen Woche die Zahl von 6'000 (Gilardi, Dermont, Kubli and Baumgartner, 2020).

Wird somit der Einfluss der sozialen Medien in Kampagnen, zumindest für die Schweiz, überschätzt? Immerhin sind es wenige Akteure, die sich aktiv an der Diskussion beteiligen, und zumindest mit einer automatisierten Auswertung muss festgestellt werden, dass nur ein Teil ihrer Kommunikation tatsächlich zu greifbaren politischen Themen stattfindet. Einschränkend kommt hinzu, dass hier nur eine Plattform ausgewertet werden kann, die in der Schweiz nur eine begrenzte – wenn auch politischere – Nutzerbasis hat. Allerdings zeigt sich trotzdem, dass digitale Medien und die Veränderungen, die von ihnen für die Demokratie ausgehen, nicht überschätzt werden sollten, zumindest zum jetzigen Zeitpunkt.

D. Fazit

Dass die Digitalisierung einen Einfluss auf demokratische Prozesse und Institutionen ausübt, ist unbestritten. Jedoch ist die genaue Ausprägung dieser Wirkung sehr differenziert zu verstehen und es besteht ein grosser Bedarf an fundierten Analysen, welche das Phänomen in seinen verschiedenen Facetten genauer aufklären. Diese Abhandlung hat versucht, einen kleinen Beitrag dazu zu leisten, indem sie die digitale Transformation der Demokratie in der Schweiz anhand der internationalen Forschungsliteratur sowie

einer originären empirischen Analyse eingeordnet hat. Unsere Hauptargumente sind folgende. Die Digitalisierung der Demokratie gliedert sich in drei Aspekte, nämlich die Interaktion zwischen der Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung, die politische Partizipation, und die politische Meinungsbildung sowie der Wahlkampf. In der Schweiz wurde viel Energie in den Ausbau etablierter Instrumente (wie die Kanäle der Stimmabgabe) und weniger in die Etablierung innovativer Formen der Partizipation gesteckt. Zudem belegt unsere empirische Analyse, dass die Bedeutung der sozialen Medien für politische Meinungsbildung und Wahlkampf sich noch in Grenzen hält. Diese Erkenntnisse sind jedoch nur als provisorisch zu verstehen, denn die digitale Transformation der Demokratie entwickelt sich rasch. Umso wichtiger ist es, dass die Zusammenhänge zwischen digitaler Technologie und demokratischen Prozessen und Institutionen weiter erforscht werden, auch in der Schweiz.

E. Literatur

- Aitamurto, Tanja and Kaiping Chen. 2017. "The value of crowdsourcing in public policy-making: epistemic, democratic and economic value." *The Theory and Practice of Legislation* 5(1):55–72.
- Allcott, Hunt and Matthew Gentzkow. 2017. "Social media and fake news in the 2016 election." *Journal of Economic Perspectives* 31(2):211–36.
- Bakshy, Eytan, Solomon Messing and Lada A Adamic. 2015. "Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook." *Science* 348(6239):1130–1132.
- Barberá, Pablo, Andreu Casas, Jonathan Nagler, Patrick J Egan, Richard Bonneau, John T Jost and Joshua A Tucker. 2019. "Who Leads? Who Follows? Measuring Issue Attention and Agenda Setting by Legislators and the Mass Public Using Social Media Data." *American Political Science Review* 113(4):883–901.
- Barberá, Pablo, John T Jost, Jonathan Nagler, Joshua A Tucker and Richard Bonneau. 2015. "Tweeting from left to right: Is online political communication more than an echo chamber?" *Psychological science* 26(10):1531–1542.
- Boxell, Levi, Matthew Gentzkow and Jesse M Shapiro. 2017. "Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114(40):10612–10617.
- Bruns, Axel. 2019. "After the 'APocalypse': Social Media Platforms and Their Fight Against Critical Scholarly Research." *Information, Communication & Society* 22(1):1544–1566.
- Chen, Yu-Che and Jooho Lee. 2018. "Collaborative data networks for public service: governance, management, and performance." *Public Management Review* 20(5):672–690.
- Christen, Markus, Clemens Mader, Johann Čas, Tarik Abou-Chadi, Abraham Bernstein, Nadja Braun Binder, Daniele Dell'Aglio, Luca Fábíán, Damian George, Anita Gohdes, Lorenz Hilty, Markus Kneer, Jaro Krieger-Lamina, Licht Hauke, Anne Scherer, Claudia Som, Pascal Sutter and Florent Thouvenin. 2020. *Wenn Algorithmen für uns entscheiden: Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz*. Zürich: Hochschulverlag AG.

- Danaher, John, Michael J Hogan, Chris Noone, Rónán Kennedy, Anthony Behan, Aisling De Paor, Heike Felzmann, Muki Haklay, Su-Ming Khoo, John Morison, Maria Helen Murphy, Niall O’Brolchain, Burkhard Schafer and Kalpana Shankar. 2017. “Algorithmic governance: Developing a research agenda through the power of collective intelligence.” *Big Data & Society* 4(2):1–21.
- DiMaggio, Paul, Eszter Hargittai, W Russell Neuman and John P Robinson. 2001. “Social implications of the Internet.” *Annual Review of Sociology* 27(1):307–336.
- Eidgenössisches Finanzdepartement. 2019. *E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023*. Bern.
- European Data Protection Supervisor. 2020. “A Preliminary Opinion on data protection and scientific research.” pp. 1–36.
- Faris, Robert, Hal Roberts, Bruce Etling, Nikki Bourassa, Ethan Zuckerman and Yochai Benkler. 2017. *Partisanship, Propaganda, and Disinformation: Online Media and the 2016 US Presidential Election*. Technical report Berkman Klein Center for Internet and Society at Harvard University.
- Farrell, Henry. 2012. “The Consequences of the Internet for Politics.” *Annual Review of Political Science* 15:35–52.
- Fung, Archon, Hollie Russon Gilman and Jennifer Shkabatur. 2013. “Six Models for the Internet + Politics.” *International Studies Review* 15(1):30–47.
- Gastil, John and Robert C Richards. 2017. “Embracing Digital Democracy: A Call for Building an Online Civic Commons.” *PS: Political Science and Politics* 50(3):758–763.
- Germann, Micha and Uwe Serdült. 2017. “Internet voting and turnout: Evidence from Switzerland.” *Electoral Studies* 47:1–12.
- Gilardi, Fabrizio, Clau Dermont, Maël Kubli and Lucien Baumgartner. 2020. “Der Wahlkampf 2019 in traditionellen und digitalen Medien.” *Selects Medienstudie* 2019.
- Gilardi, Fabrizio, Lucas Leemann, Clau Dermont, Lucien Baumgartner and Maël Kubli. 2019. *Öffentliche Meinung zur eID – September 2019 (elektronische Identifizierung)*. Digital Democracy Lab, Universität Zürich.
- Gilardi, Fabrizio, Theresa Gessler, Maël Kubli and Stefan Müller. 2020. “Social Media and Political Agenda Setting.”
- Gilman, Hollie Russon. 2017. “Civic Tech For Urban Collaborative Governance.” *PS: Political Science and Politics* 50(3):744–750.
- Goodman, Nicole and Leah C Stokes. 2020. “Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting’s Effect on Turnout.” *British Journal of Political Science* 50(3):1155–1167.
- Grinberg, Nir, Kenneth Joseph, Lisa Friedland, Briony Swire-Thompson and David Lazer. 2019. “Fake news on Twitter during the 2016 US presidential election.” *Science* 363(6425):374–378.
- Guess, Andrew, Brendan Nyhan and Jason Reifler. 2018. “Selective Exposure to Misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 US presidential campaign.”
- Guess, Andrew, Jonathan Nagler and Joshua Tucker. 2019. “Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook.” *Science Advances* 5(1):eaau4586.
- Jungherr, Andreas, Gonzalo Rivero and Daniel Gayo-Avello. 2020. *Retooling Politics: How Digital Media are Shaping Democracy*. New York: Cambridge University Press. Book Manuscript.

- Konferenz der Kantonsregierungen. 2018. *Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung*. Bern.
- Lazer, David MJ, Matthew A Baum, Yochai Benkler, Adam J Berinsky, Kelly M Greenhill, Filippo Menczer, Miriam J Metzger, Brendan Nyhan, Gordon Pennycook, David Rothschild et al. 2018. "The Science of Fake News." *Science* 359(6380):1094–1096.
- Lukensmeyer, Carolyn J. 2017. "Civic Tech and Public Policy Decision Making." *PS, Political Science & Politics* 50(3):764–771.
- Margetts, Helen and David Sutcliffe. 2013. "Addressing the policy challenges and opportunities of "Big data"." *Policy & Internet* 5(2):139–146.
- Margetts, Helen and Patrick Dunleavy. 2013. "The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web." *Philosophical Transactions of the Royal Society A* 371(1987).
- Margetts, Helen, Peter John, Scott Hale and Taha Yasseri. 2016. *Political turbulence: How social media shape collective action*. Princeton: Princeton University Press.
- Margetts, Helen Z. 2009. "The Internet and public policy." *Policy & Internet* 1(1):1–21.
- Munger, Kevin. 2019. "Social Media, Political Science, and Democracy." *Journal of Politics* 81(3):e63–e67.
- OECD. 2014. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: OECD.
- Persily, Nathaniel. 2019. *The Internet's Challenge to Democracy: Framing the Problem and Assessing Reforms*. Technical report Kofi Annan Foundation.
- Rahman, K. Sabeel. 2017. "From Civic Tech to Civic Capacity: The Case of Citizen Audits." *PS: Political Science and Politics* 50(3):751–757.
- Tucker, Joshua, Andrew Guess, Pablo Barberá, Cristian Vaccari, Alexandra Siegel, Sergey Sanovich, Denis Stukal and Brendan Nyhan. 2018. *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature*. Technical report Hewlett Foundation.
- Vaccari, Cristian, Augusto Valeriani, Pablo Barberá, John T Jost, Jonathan Nagler and Joshua A Tucker. 2016. "Of echo chambers and contrarian clubs: exposure to political disagreement among German and Italian users of Twitter." *Social Media+ Society* 2(3).
- Vosoughi, Roush, Deb Roy and Sinan Aral. 2018. "The Spread of True and False News Online." *Science* 359(6380):1146–1151.
- Wallis, Joseph and Fang Zhao. 2017. "e-Government Development and Government Effectiveness: A Reciprocal Relationship." *International Journal of Public Administration* 41(7):479–491.