



*Urs Bieri, Edward Weber, Nadja Braun Binder,
Sébastien Salerno, Tobias Keller, Manuela Kälin*

A light green dotted arrow points from the left edge of the page towards the title.

Digitalisierung der Schweizer Demokratie

Technologische Revolution trifft auf
traditionelles Meinungsbildungssystem

Liebe Leserin, lieber Leser

Wir freuen uns, dass Sie unsere Open-Access-Publikation heruntergeladen haben. Der vdf Hochschulverlag fördert Open Access aktiv und publiziert seit 2008 Gratis-eBooks in verschiedenen Fachbereichen:

[Übersicht Open-Access-Titel](#)

Möchten auch Sie Open Access publizieren?

Der vdf Hochschulverlag stellt Ihre Publikation u.a. im eigenen Webshop sowie der ETH-Research-Collection zum Download bereit!

Kontaktieren Sie uns unter verlag@vdf.ethz.ch

Gerne informieren wir Sie auch in Zukunft über unsere (Open-Access-)Publikationen in Ihrem Fachbereich.

[Newsletter abonnieren](#)

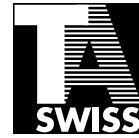
Auch Sie können Open Access unterstützen.

[Hier geht's zum Spenden-Button](#)

Herzlichen Dank!



TA-SWISS 75/2021



Brunngasse 36
CH-3011 Bern
www.ta-swiss.ch

*Urs Bieri, Edward Weber, Nadja Braun Binder,
Sébastien Salerno, Tobias Keller, Manuela Kälin*

Digitalisierung der Schweizer Demokratie

**Technologische Revolution trifft auf
traditionelles Meinungsbildungssystem**

v/df

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ausserhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

This work is licensed under creative commons license
CC BY 4.0.



Zitiervorschlag Buch gesamt

Bieri, U., Weber, E., Braun Binder, N., Salerno, S., Keller, T., Kälin, M. (2021): Digitalisierung der Schweizer Demokratie. Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem. TA-SWISS Publikationsreihe (Hrsg.): TA 75/2021. Zürich: vdf.

Zitiervorschlag einzelner Buchbeitrag (Beispiel)

Weber, E. (2021): Politische Meinungsbildung in der Schweiz.
In: Bieri, U., Weber, E., Braun Binder, N., Salerno, S., Keller, T., Kälin, M. (2021): Digitalisierung der Schweizer Demokratie. Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem. TA-SWISS Publikationsreihe (Hrsg.): TA 75/2021. Zürich: vdf, S. 47–70.

Coverabbildungen:

© Links: Adobe Stock / Marc

© Rechts: iStock.com / smartboy10

© 2021 vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

ISBN 978-3-7281-4078-4 (Printausgabe)

Download open access:

ISBN 978-3-7281-4079-1 / DOI 10.3218/4079-1

www.vdf.ethz.ch

verlag@vdf.ethz.ch

Prolog

TA-SWISS untersucht Auswirkungen von neuen Technologien, weil diese die Gesellschaft ebenso stark verändern wie politische Visionen. Beide, Technologien und Überzeugungen, beeinflussen sich wechselseitig. Die Auswirkungen der Digitalisierung auf demokratische Strukturen und gesellschaftliche Grundhaltungen bilden ein enges Gewebe, aus dem Ursache und Wirkung kaum voneinander entflochten werden können. Diese Zusammenhänge analysieren zu wollen, gestaltet sich umso schwieriger, als weder Digitalisierung noch Demokratie klar umschriebene Begriffe darstellen.

Ursprünglich bedeutet Digitalisierung die Umwandlung von analogen Informationen in digitale Formate und wird also als Technologie begriffen. Oft wird sie aber mit sozialen Medien, dem Smartphone oder dem Internet gleichgesetzt.

Nicht minder vielfältig ist das Verständnis von Demokratie. Es reicht von der blossen Abstimmung über Mehr- und Minderheit bis hin zur inhaltlichen Gestaltung einer Gemeinschaft, die ohne rechtsstaatliche oder menschenrechtliche Garantien nicht demokratisch sein kann.

Es wäre daher vermessen, den digitalen Einfluss auf die Demokratie wissenschaftlich aufarbeiten und wertfrei ausleuchten zu wollen. Jede Arbeit zu diesem Thema bleibt zwangsläufig eine Momentaufnahme aus einem beschränkten Blickwinkel. Dennoch sieht es die Stiftung TA-SWISS als ihre Aufgabe an, die Thematik anzugehen. Jede Demokratie, ob repräsentativ oder direkt, verändert sich laufend in ihren Formen und Inhalten. Die stete Diskussion darüber, wie und warum dies geschieht, ist Bestandteil des demokratischen Prozesses selber.

Wir möchten digital bedingte Veränderungen politischer Abläufe allen aufzeigen, die in unserer Demokratie Verantwortung wahrnehmen: den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, den Parlaments- und Regierungsmitgliedern, den Verwaltungen und überhaupt allen, die das politische Geschehen beeinflussen.

TA-SWISS hat daher 2019 ein interdisziplinär ausgerichtetes Projekt ausgeschrieben, um die Chancen und Risiken der sich digitalisierenden Demokratie aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu untersuchen. Um Chancen zu nutzen und Risiken zu reduzieren, sollten Empfehlungen und Richtlinien erarbeitet und so eine Diskussion zum Thema angestossen werden. Zwei Elemente stellten wir dabei in den Vordergrund: die politische Meinungsbildung und die politische Beteiligung (Partizipation).

Um eine einseitige Ausrichtung zu vermeiden, wurde das Projekt modular aufgebaut und mehrere Gruppen wurden zur Eingabe von Offerten für Studien eingeladen. Beauftragt wurden schliesslich gfs.bern, der Dachverband Jugendparlamente DSJ und das Dezentrum.

- gfs.bern setzt sich mit den Auswirkungen digitaler Medien (social media) auf die Meinungsbildung und Partizipation auseinander.
- DSJ analysiert, wie die Jugend heute digital partizipiert und wie eine Plattform entwickelt werden könnte, die möglichst viele Menschen bedient.
- Dezentrum stellt sich mit fiktiven Szenarien und Geschichten mögliche künftige Demokratieformen vor und bringt diese in spekulativen Artefakten zum Ausdruck. Ziel dieses Ansatzes ist es, der Diskussion mit konkret vorstellbaren Beispielen eine Grundlage zu geben.

Die drei Studien von gfs.bern (Digitalisierung der Schweizer Demokratie – Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem), von DSJ (Jugend, politische Partizipation und Digitalisierung – eine Analyse der digitalen politischen Partizipation junger Menschen in der Schweiz) und von Dezentrum (Szenarien zu Demokratie und Digitalisierung in der Schweiz: Ein partizipatives Zukunftsexperiment) gehören zusammen und sind je Teil des TA-SWISS-Projektes «Digitalisierung und Demokratie». Im Rahmen dieses Projektes hat TA-SWISS auch eine Kurzfassung («Wenn Digitalisierung und Demokratie aufeinandertreffen») mit einem Vorwort des Präsidenten des Leitungsausschusses von TA-SWISS, Moritz Leuenberger, veröffentlicht.

Danksagung

Wir danken Petra Huth und Daniel Graf herzlich für ihre wichtigen, kritischen und fachkompetenten Rückmeldungen zum Vorgehen und zu der hier vorliegenden Berichterstattung. Ebenfalls danken wir TA-SWISS für die Projektfinanzierung sowie Elisabeth Ehrensperger und Benedicte Bonnet-Eymard für ihre Sensibilität gegenüber dem wichtigen Thema und die sehr konstruktive Begleitung während des ganzen Projekts. Wir danken auch allen eifrigen Geistern im Hintergrund, die mit ihrer Fleissarbeit im Bereich Layout und Lektorat aus Kreativität Systematik erzeugt haben, besonders erwähnt seien: Tatjana Grez und Annick Doriot.

Ein grosser Dank gilt auch der Begleitgruppe von TA-SWISS, welche durch eine disperse Zusammensetzung und hohe Fach- sowie Praxiskompetenz dem Projekt regelmässig und präzise den Spiegel vorgehalten hat: Moritz Leuenberger, Olivier Glassey, Jürg Halter, Barbara Perriard, Alenka Bonnard, Florian Évéquoz, Thomas Müller, Reinhard Riedl, Lara Tarantolo, Bruno Baeriswyl, Fabrizio Gilardi, Anke Tresch, Cédric Roy und Monika Waldis.

Inhaltsverzeichnis

Prolog	3
Danksagung	5
Inhaltsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	12
Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	14
Zusammenfassung	17
Summary	23
Résumé	28
Sintesi	34
1. Phänomen, Fragestellung & Aufbau	39
1.1. Das Erkenntnisinteresse	40
1.2. Aufbau der Studie.....	42
1.3. Methodik.....	44
1.4. Zeitlicher Rahmen	45
2. Politische Meinungsbildung in der Schweiz	47
2.1. Theorie der Meinungsbildung.....	47
2.1.1. Einleitung.....	47
2.1.2. Der Prädispositionsansatz.....	47

2.2.	Der Stellenwert von Social Media bei politischer Meinungsbildung	52
2.2.1.	Allgemeine Meinungsmacht von Social Media in der Schweiz	53
2.2.2.	Social Media bei der Meinungsbildung zu Abstimmungen und Wahlen	55
2.3.	Potenzielle Veränderungen der Meinungsbildung durch Social Media.....	58
2.4.	Social Media und drei zentrale Aspekte der Schweizer Politik.....	60
2.4.1.	(Des-)Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger	61
2.4.2.	Polarisierung der Gesellschaft	65
2.4.3.	Populismus.....	68
3.	Politische Kommunikation im digitalen Zeitalter	71
3.1.	Einführung.....	71
3.2.	Vorgehen.....	72
3.3.	Thema 1: Der Wandel der politischen Kommunikation	72
3.3.1.	Die Transformation der Kommunikationsindustrie	72
3.3.2.	Das Aufkommen von Plattformparteien.....	75
3.3.3.	Der Wandel der Informationsquellen.....	77
3.3.4.	Exkurs: Sind Social Media Massenmedien?	78
3.4.	Thema 2: Misstrauen gegen die Politik im Zeitalter der Plattformen.....	79
3.4.1.	Plattformen als Ursache von Kritik	79
3.4.2.	Die Chancen und Risiken der «Datakratie»	80
3.4.3.	Auswirkungen von Fehlinformationen	82
3.5.	Thema 3: Einfluss neuer Medien auf Nähe/Distanzgefühl	84
3.5.1.	Das Versagen eines Kontrollansatzes und des Marketings	84

3.5.2.	Die Auswirkungen des Meinungsklimas auf die Teilnehmenden.....	84
3.5.3.	Die Chancen und Risiken des digitalen Aktivismus	85
3.6.	Politische Kommunikation in der Ära des Coronavirus (Covid-19)	86
3.6.1.	Informationsstörung.....	86
3.6.2.	Mitteilung von Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19	88
4.	Die technologischen Entwicklungen.....	93
4.1.	Einleitung.....	93
4.2.	Digitale Öffentlichkeit und technologische Innovationen im Zeitverlauf.....	94
4.3.	Digitalisierung und Innovation in der Demokratie.....	97
4.3.1.	Digitale Deliberation und die Aufmerksamkeitsökonomie	97
4.3.2.	Digitalisierung: E-Collecting und E-Voting.....	99
4.3.3.	Digitalisierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen	105
4.4.	Problemfelder der Digitalisierung	110
4.4.1.	Digital Divide, Filter Bubbles und Echokammern	111
4.4.2.	Fake News und Verschwörungstheorien.....	112
4.4.3.	Künstliche Intelligenz: Social Bots und Roboterjournalismus	114
4.4.4.	Abhängigkeit von Informationsintermediären.....	117
4.5.	Synthese und Ausblick der Experten	117
5.	Rechtliche Aspekte der politischen Meinungsbildung.....	123
5.1.	Einleitung.....	123
5.2.	Der Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit.....	123
5.2.1.	Intervention vor Wahlen und Volksabstimmungen durch Behörden.....	124
5.2.2.	Informationen durch Private	131

5.2.3.	Das Verbot politischer Werbung in Radio und Fernsehen	134
5.2.4.	Zwischenfazit.....	135
5.3.	Regulierungs- und Rechtsanwendungsvorschläge	136
5.3.1.	Falschinformationen	137
5.3.2.	Unklarheit in Bezug auf die Urheberschaft von Informationen	147
5.3.3.	Allgemeine Debatte zum Regulierungsbedarf sozialer Medien	152
6.	Perspektive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.....	157
6.1.	Methodik Fokusgruppen.....	157
6.1.1.	Methodik der Fokusgruppen	157
6.1.2.	Rekrutierung der Teilnehmenden	158
6.1.3.	Inhalt des Leitfadens	160
6.1.4.	Verdichtung und Datenanalyse	163
6.2.	Resultate der Fokusgruppengespräche	163
6.2.1.	Einleitung.....	163
6.2.2.	Veränderung Meinungsbildung	164
6.2.3.	(Des-)Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger	172
6.2.4.	Populismus.....	178
6.2.5.	Polarisierung	179
6.2.6.	E-Voting.....	181
6.2.7.	Elektronische Vernehmlassungen	182
6.2.8.	E-Collecting.....	184
6.2.9.	Staatliche Regulierungen	185
6.2.10.	Fazit.....	194

7. Synthese	197
7.1. Zielsetzung	197
7.2. Prämissen	198
7.3. Externe Faktoren.....	199
7.4. Elemente der Digitalisierung	200
7.5. Einfluss auf die Schweizer Politik.....	202
7.5.1. Chancen der Digitalisierung für die Schweizer Politik.....	204
7.5.2. Risiken der Digitalisierung für die Schweizer Politik	206
7.6. Ein Diskussionsbeitrag.....	209
7.6.1. Thesen	209
7.6.2. Empfehlungen	213
Projektteam	219
Literatur	223
Begleitgruppe	235
TA-SWISS	236

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Aufbau der Studie	44
Abb. 2:	Mediennutzung für die Meinungsbildung bei eidgenössischen Volksabstimmungen: Nutzungshäufigkeit	56
Abb. 3:	Mediennutzung für die Meinungsbildung bei eidgenössischen Volksabstimmungen: Nutzungsintensität	57
Abb. 4:	Informationsquellen für die eidgenössischen Wahlen 2019	58
Abb. 5:	Entscheidungszeitpunkt bei nationalen Behördenvorlagen in der Schweiz.....	65
Abb. 6:	Reaktion der Bürger auf die Krise der repräsentativen Demokratie.....	76
Abb. 7:	Entwicklung Newskonsum in USA	77
Abb. 8:	Politische Online-/Offlinebeteiligung nach sozioökonomischen Gruppen	83
Abb. 9:	Relevanz von Information und Kommunikation in der Gesamtbevölkerung	89
Abb. 10:	Meinungen zu Einschränkungen der Grundrechte.....	90
Abb. 11:	Identifizierung von ergänzenden Massnahmen	91
Abb. 12:	Durchgeführte Fokusgruppen in den drei Sprachregionen	158
Abb. 13:	Mediennutzungsintensität der Fokusgruppenteilnehmer, aufgeschlüsselt nach Sprachregion	159
Abb. 14:	Erfahrung mit Social Media, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion.....	166
Abb. 15:	Prognose der Teilnehmenden zur Zukunft der Rolle der politischen Akteurinnen und Akteure	167
Abb. 16:	Gruppenarbeit der Fokusgruppen zur Zukunft der Rolle der politischen Akteurinnen und Akteure: Schaubild I	168
Abb. 17:	Gruppenarbeit der Fokusgruppen zur Zukunft der Rolle der politischen Akteurinnen und Akteure: Schaubild II	169

Abb. 18: Assoziationen mit dem Thema «Social Media und Demokratie», aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion	170
Abb. 19: Positiver Einfluss von Social Media auf die Meinungsbildung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion	171
Abb. 20: Negativer Einfluss von Social Media auf die Meinungsbildung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion	171
Abb. 21: Einfluss von traditionellen und neuen sozialen Medien auf die demokratische Meinungsbildung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion	177
Abb. 22: Einfluss der Digitalisierung der Meinungsbildung auf die Polarisierung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion	181
Abb. 23: Einschränkung von Onlineaktivitäten politischer Akteurinnen und Akteure	188
Abb. 24: Dilemma zwischen der Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit und der Verhinderung von Fake News durch staatliche Regulierungen.....	191

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Neue Medien und Zeitpunkt ihrer Verwendung	73
Tab. 2: Ähnlichkeiten zwischen Plattformfirmen & Plattformparteien	75
Tab. 3: Meist geteilte Informationsquellen auf Facebook und Twitter	78
Tab. 4: Politische Anzeigenpolitik der Plattformen (in den USA), Stand Dezember 2020	80
Tab. 5: Zusammensetzung der Teilnehmenden der Fokusgruppen	159

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BBI	Bundesblatt
BGE	Entscheidung(en) des Schweizerischen Bundesgerichtes
BGer	Bundesgericht
BK	Bundeskanzlei
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire / Europäische Organisation für Kernforschung
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
etc.	et cetera
f./ff.	folgende/fortfolgende
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria / Islamischer Staat von Irak und Syrien
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NSA	National Security Agency/Nationale Sicherheitsbehörde
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006, SR 784.4
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007, SR 784.401
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SRG-SSR	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft – Société Suisse de Radiodiffusion et Télévision

StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
UNIGE	Universität Genf
UZH	Universität Zürich
VEleS	Verordnung über die elektronische Stimmabgabe
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VPR	Verordnung über die politischen Rechte
WHO	World Health Organization / Weltgesundheitsorganisation
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
ZHAW	Zürcher Hochschule der Angewandten Wissenschaften

Zusammenfassung

Digitalisierung ist in aller Munde, das betrifft auch die Digitalisierung in der Politik. Noch nie in der Geschichte der Menschheit hatte eine Technologie ein dermassen grosses Potenzial, weltweit und kulturübergreifend Menschen miteinander zu vernetzen. Information und diskursiver Austausch werden grenzenlos, die Zugänge niederschwellig. Die Digitalisierung hat aber auch Schattenseiten: Fremde Staaten nehmen aus der Ferne auf Wahlkämpfe Einfluss und mittels *Microtargeting* wird versucht, die Wirkungskraft von Kampagnenkommunikation zu maximieren. Diskussionen rund um Fake News, Echokammern und Polarisierung in Gesellschaften werden immer lauter geführt.

Die hier vorliegende Publikation hat eine Bestandsaufnahme zum Ziel. Sie zeigt, wie das schweizerische Politiksystem der Digitalisierung ausgesetzt ist und darauf reagiert. Aus juristischer, medienwissenschaftlicher, politologischer, technologischer und bevölkerungsseitiger Sicht werden Chancen und Risiken erfasst sowie Diskursbedarf und Handlungsempfehlungen festgehalten.

Zunächst wird aus politikwissenschaftlicher Sicht auf eine theoretische Erklärung der politischen Meinungsbildung eingegangen (Kapitel 1) und darauf aufbauend evaluiert, wo und wie stark die neuen sozialen Medien in diesen Prozess eingreifen können (Kapitel 2). Kapitel 3 zur medienwissenschaftlichen Sicht beschreibt den grundlegenden Wandel in der Mediennutzung vonseiten der Bürgerinnen und Bürger sowie der politischen Akteurinnen und Akteure. Anschliessend erweitert Kapitel 4 über die technischen Innovationen den Blick auf zusätzliche Aspekte der digitalisierten Demokratie wie die Möglichkeiten des *E-Collecting*, des E-Voting und der Onlinepartizipation sowie ihre jeweiligen Effekte auf den Meinungsbildungsprozess. Schliesslich werden aus juristischer Sicht die aktuellen rechtlichen Bestimmungen in der Schweiz und in anderen Ländern skizziert und es wird aufgezeigt, wie allfällige neue (Regulierungs-)Massnahmen in die bestehende Rechtsordnung eingefügt werden können (Kapitel 5). Aspekte aller vier fachlichen Perspektiven werden anschliessend in sechs Fokusgruppengesprächen unter Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern diskutiert. Die Gesprächsergebnisse bilden die fünfte Perspektive auf die Forschungsfrage nach dem Einfluss der digitalen Kommunikation auf die Meinungsbildung des Stimmvolkes: diejenige der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger selbst (Kapitel 6).

In einem ersten Schritt gilt es, die Wirkungskraft der neuen Formen digitaler Kommunikation aus POLITOLOGISCHER SICHT in die richtige Relation zu setzen:

So werden beispielsweise die sozialen Medien von einer klaren Mehrheit der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen nicht zur Meinungsbildung konsultiert. Diese liegen als Informationsquelle diesbezüglich (immer noch) weit hinter den traditionellen Medien wie Fernsehen, Radio und Zeitungen. Der vergleichsweise tiefe Stellenwert der neuen sozialen Medien bei der Informationsbeschaffung der Schweizer Stimmbürgerschaft ist einer von drei (relativierenden) Aspekten, welche für das *Ausmass* der Effekte der Digitalisierung auf die politische Meinungsbildung zentral sind.

Der zweite Aspekt ist, dass in der Verarbeitung von (politischen) Informationen grundsätzlich – und unabhängig vom jeweiligen Medientyp – neu aufgenommene Informationen nicht direkt in die Meinungsbildung einfließen, sondern auf «Prädispositionen» (bereits bestehende politische Grundeinstellungen und thematisches Vorwissen) der jeweiligen Person treffen und dadurch gefiltert werden. Wie stark dieser «Filter» wirkt, ist dabei einerseits vom individuellen Wissensstand zur Thematik und der persönlichen Fähigkeit, die neue (politische) Information mit diesem Vorwissen verknüpfen zu können, abhängig. Andererseits steht der Effekt der neuen Informationen auch mit der jeweiligen politischen Thematik im Zusammenhang. Hat das Stimmvolk bereits persönliche Erfahrungen gesammelt oder ist es durch die wiederholte Konfrontation mit der Thematik im Rahmen von Abstimmungen vertraut, so ist die Frage, von welchem Medium die Informationen bezogen werden, deutlich weniger relevant als im umgekehrten Fall.

Beim dritten Aspekt muss zwischen neuzeitlichen Phänomenen, welche durch die Transformation der medialen Öffentlichkeit im Zuge der Digitalisierung eingeleitet wurden, und solchen, welche unabhängig von der Digitalisierung der Demokratie existieren und sich lediglich in deren Ausprägungen widerspiegeln, differenziert werden. Zu Letzteren gehören beispielsweise die Polarisierung der Schweizer Politik sowie das Phänomen des Populismus. Diese haben ihren Ursprung unabhängig von der Digitalisierung und ihre Entstehung ist jener zeitlich vorgelagert. Allerdings haben die sozialen Medien zumindest das Potenzial, solche für die Schweizer Konsensdemokratie kritischen Phänomene zu verstärken (Kapitel 2).

Trotz dieser relativierenden Hinweise zur Wirkungskraft der Digitalisierung ist das Veränderungspotenzial der neuen digitalen Öffentlichkeit aus MEDIENWISSENSCHAFTLICHER SICHT unbestritten. Ein Blick auf andere Länder – wie beispielsweise die USA – zeigt, wie die Digitalisierung die Demokratie bereits durchdrungen hat und welch grossen Stellenwert sie bei der Meinungsbildung einnehmen kann. So hat sich mit dem Aufkommen der grossen sozialen Netz-

werke das Kommunikationsverhalten der politischen Akteurinnen und Akteure massiv verändert. Dies reicht bis zur Entstehung von neuen Parteien und sozialen Bewegungen, welche in ihrer Philosophie eng mit den Social-Media-Plattformen verknüpft sind. Dazu zählen beispielsweise das *Movimento 5 Stelle* in Italien sowie die *Operation Libero* oder die *Klimajugend* in der Schweiz. Diese politischen Organisationen nutzen Onlineplattformen für ihre interne und externe Kommunikation sowie für ihre Organisation (unter anderem Verwaltung, Mitgliederbeteiligung und Abstimmungen) und versuchen damit, eine der grossen Hoffnungen zu erfüllen, welche in die Digitalisierung der Demokratie gesetzt wird: eine direktere und transparentere Politik, welche die politischen Entscheidungsträger dem Volk näherbringt. Damit würde nicht nur die Kommunikation der politischen Akteurinnen und Akteure, sondern auch die Interaktion zwischen politischer Elite und Bevölkerung verändert. Hinzu kommt die Tatsache, dass auch auf der Ebene der Bürgerinnen und Bürger die Digitalisierung der Demokratie in vielen Ländern bereits weit fortgeschritten ist. Der Onlineinformationskonsum hat auf Kosten der traditionellen Medien insbesondere bei den jüngeren Generationen zugenommen. Die Bürgerinnen und Bürger haben nun einen schnelleren, umfassenderen und weniger von journalistischen *Gatekeepern* selektionierten Informationszugang als noch vor der Jahrtausendwende. Deswegen sind koordinierte Aktionen nun deutlich einfacher, was sich beispielsweise in den politischen Aktionen der Bewegungen «Black Lives Matter», «Me Too» und «Time's Up» zeigt (Kapitel 3).

Quasi den Kontrapunkt zu den neuen Möglichkeiten der Digitalisierung stellen aus TECHNOLOGISCHER SICHT die zunehmende Überwachung von Onlineaktivitäten und persönlichen Nutzerdaten durch die Medienindustrie sowie die daraus resultierende Aushöhlung der individuellen Datenschutzrechte im Internet dar. In Bezug auf die politische Meinungsbildung wird vor allem individuell angesteuerte politische Onlinewerbung kritisch thematisiert. Aber auch andere technische Innovationen wie das elektronische Sammeln von Unterschriften (*E-Collecting*), die elektronische Wahl- und Abstimmungsteilnahme (*E-Voting*) sowie die dafür vorgesehene elektronische Identität (*E-ID*) haben sowohl aus Sicht der Experten und Expertinnen als auch aus Perspektive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Vor- und auch Nachteile. Dabei gilt es, zwischen einem niederschweligen Zugang, Datenschutz und der technischen Sicherstellung der unverfälschten Stimmabgabe abzuwägen.

Hinzu kommt, dass diese technischen Innovationen nicht allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermassen nutzen: Personen, welche sich nicht (oft) in der digitalen Welt aufhalten (vor allem Ältere und jene mit einem tiefen sozioökonomi-

schen Status), werden durch solche Innovationen benachteiligt und in Zukunft an Einfluss auf die Meinungsbildung einbüßen. Umgekehrt ist mit diesen Innovationen aber auch die Hoffnung verbunden, dass sie sowohl die politische Partizipation als auch die Deliberation im Stimmvolk erhöhen könnten. So werden beispielsweise Onlinepartizipationen unter Einbezug der Stimmbevölkerung als Gegenpol zu den bisherigen kommerziell getriebenen Plattformen angedacht, welche die Vorteile der Digitalisierung zur Demokratiestärkung nutzen.

Damit wird ein weiterer wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit der digitalisierten Demokratie aufgegriffen: Zum einen hat die Digitalisierung neue Kommunikationstechnologien ermöglicht, zum andern haben die gängigen Informationsintermediäre (*Google, Facebook* o. Ä.) dank ihrer oligopolartigen Stellung selbst einen nicht unerheblichen Einfluss auf die politische Kommunikation. Als Folge ihrer Marktmacht befindet sich die bisher durch Massenmedien ausgefüllte *Gatekeeper*-Funktion nunmehr in den Händen dieser wenigen Konzerne, welche nicht nach journalistischen, sondern nach anderen, von aussen nur schwer einsehbaren automatischen Kriterien entscheiden. Wegen der starken Stellung der Plattformanbieterinnen und Plattformanbieter waren die Regulierungsbehörden bisher kaum in der Lage, auf den Plattformen aktuell gültige Regulative durchzusetzen. Der Staat delegierte die Kontrolle und Durchsetzung entsprechender Regulative daher oft an diese selbst, was deren Machtfülle noch einmal erhöht hat (Kapitel 4).

Als Folge davon beschäftigen sich aktuell verschiedene Staaten und Behörden AUS JURISTISCHER SICHT mit möglichen weiter gehenden Regulierungen für bestehende Digitalplattformen. Die diesbezüglich wohl grösste Herausforderung stellt der Umgang mit Desinformationen dar. Verschiedene Regulierungsansätze im Ausland beziehen sich daher auch auf diese Thematik. Die entsprechenden gesetzlichen Massnahmen reichen dabei von abgekürzten richterlichen Verfahren, welche die unverzügliche Löschung von Onlinefalschinformationen (sämtliche Arten von unwahrer Information wie Fake News, Missinformation, Desinformation etc.) ermöglichen (Frankreich), bis hin zu den rechtlichen Massnahmen in Singapur, welche neben Falschinformationen auch irreführende Behauptungen unter Strafe stellen, wobei die Regierung entscheidet, was dem unterfällt und was nicht.

Für den rechtlichen Umgang mit Risiken der Digitalisierung für die politische Meinungsbildung in der Schweiz ist vor allem die langjährige Entwicklung von Rechtsprechung und Rechtspraxis zur Sicherstellung der in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Wahl- und Abstimmungsfreiheit relevant. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere der Umgang mit Falschinformationen im Vorfeld von Wahlen

und Volksabstimmungen von Bedeutung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen beziehen sich dabei sowohl auf Informationen durch Behörden als auch auf solche durch Private. Behörden müssen sich bei ihrer Informations- und Interventionstätigkeit – auch in den sozialen Medien – an die Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit halten. Für die Informationstätigkeit durch Private gilt der grundsätzliche Schutz der Meinungsäusserung durch die Kommunikationsgrundrechte auch in den sozialen Medien.

Eine schwerwiegende Irreführung über zentrale Abstimmungsinhalte in den sozialen Medien durch Private wird in erster Linie die Frage nach der Möglichkeit der Korrektur oder Richtigstellung der betreffenden Informationen nach sich ziehen. Den Behörden kommt hierbei insofern eine besondere Rolle zu, als sie unter bestimmten Voraussetzungen sogar zur Intervention verpflichtet sind. In Bezug auf allfällige zusätzliche Massnahmen zum Schutz vor Falschinformationen gilt es zu bedenken, dass jede neue Massnahme zur Begrenzung der Äusserungen oder Kommunikationskanäle mit Einschränkungen der Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) einhergeht. Somit ist stets eine Abwägung zwischen den Interessen der Sicherstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit auf der einen Seite und der Gewährleistung der Meinungs- und Informationsfreiheit auf der anderen Seite zu treffen (Kapitel 5).

Zentral dabei ist: Die Bürgerinnen und Bürger werden vom Gesetzgeber als befähigt erachtet, eine Breite und Fülle von Informationen mit differierender Ambition und unterschiedlichem Wahrheitsgehalt zu verarbeiten und sich daraus eine eigene Meinung zu bilden. Dies wird von den STIMMBÜRGERINNEN UND STIMMBÜRGERN generell bestätigt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fokusgruppen fühlen sich grundsätzlich in der Lage, innerhalb von digitalen Informationen und Diskussionen gewinnbringend zu navigieren, und haben für sich Instrumente zur Qualitätsprüfung von digitalen Informationen entwickelt. Allerdings betrachten sie Social Media keineswegs mit Naivität; Social Media wird zum jetzigen Zeitpunkt – im Gegensatz zu den traditionellen Medien – denn auch nicht als verlässliche Informationsquelle für die politische Meinungsbildung angesehen. Allerdings sind die Teilnehmenden überaus kritisch gegenüber jeder Art von Einschränkung der persönlichen Meinungsäusserungsfreiheit auf Social Media; dies gilt selbst dann, wenn damit die auch aus ihrer Sicht grosse Problematik der Falschinformationen (sämtliche Arten von unwahrer Information wie Fake News, Missinformation, Desinformation etc.) eingedämmt werden kann. Im Einklang mit dem hohen Stellenwert der Meinungsfreiheit wird von den Stimmberechtigten keine gesetzliche Regulierung gefordert, vielmehr werden Massnahmen zur Verbesserung der Fähigkeiten im Umgang mit sozialen Medien gefordert. Zu

diesem Zweck sollen aus Sicht der Stimmberechtigten zusätzliche Anstrengungen in den Schulen und Familien unternommen werden, um die digitale Kompetenz in der Gesamtstimmbürgerschaft zu stärken. Ist dies der Fall, können sich nach Einschätzung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auch die positiven Potenziale von Social Media besser entfalten. Dazu gehören die Vereinfachung des Informationszugangs, die als uneingeschränkt wahrgenommene Meinungsäusserungsfreiheit auf den Plattformen, deren tendenziell positiver Einfluss auf die Nähe zwischen Volk und politischer Elite und insgesamt eine Machtsteigerung des Volkes gegenüber anderen politischen Akteurinnen und Akteuren sowie die Erhöhung des politischen Interesses und der politischen Partizipation. Etwas weniger positiv werden technische Innovationen hin zu einer digitalisierten Demokratie, wie beispielsweise einem elektronischen Vernehmlassungsverfahren oder *E-Collecting*, eingestuft. Hier sehen die Teilnehmenden einzelne zentrale Aspekte solcher Innovationen, wie beispielsweise die Gewährleistung der Datensicherheit, kritisch.

Um die negativen Aspekte von Social Media unter grösstmöglicher Wahrung ihrer positiven Aspekte einzudämmen, sprechen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einerseits sehr klar gegen Einschränkungen von Meinungsäusserungen privater Personen, andererseits aber für gesetzliche Massnahmen zum Schutz vor Beeinflussungsversuchen ausländischer Akteurinnen und Akteure auf die politischen Onlinedebatten sowie für die Einschränkung personalisierter politischer Werbung aus. Diesbezüglich wünscht sich eine Mehrheit der Personen, welche sich dazu geäussert haben, entweder ein generelles Verbot oder zumindest eine stärkere Einschränkung als bisher. Beim Blick in die Zukunft des Einflusses der Digitalisierung auf die Meinungsbildung in der Schweiz waren die an den Fokusgruppen Teilnehmenden insgesamt etwas optimistischer als bei der Evaluierung der Gegenwart: Ein Teil von ihnen geht sogar davon aus, dass die bestehenden Probleme der Manipulation der Meinungsbildung bei Social Media (über Fake News und personalisierte politische Werbung) in Zukunft kein zentrales Problem mehr sein werden, da das Stimmvolk bis dann eine höhere Resistenz gegenüber solchen Bestrebungen entwickelt haben wird.

Summary

Digitisation is the latest buzzword, also in the political sphere. Never before in human history has a technology had such great potential to connect people from all over the world and across all cultures. Conversations and debate circulate freely online, and access to digital discourse is open to almost everyone. But digitisation has a darker side: foreign states can interfere in elections on the other side of the world, and micro-targeting is used to maximise the effectiveness of campaign messaging. In addition, the discussions on ‘fake news’, echo chambers and polarisation in society are increasingly heated. This publication takes stock of the situation, showing where the Swiss political system is exposed to digitisation and how it reacts. The report draws on the fields of law, media studies, political science and technology to shed light on the opportunities and risks of digitisation; it also presents how Swiss voters regard the topic in addition to establishing where debate is necessary and proposing courses of action.

The report first explores a theory on political opinion formation (chapter 1) that provides the basis for assessing where and to what extent new social media interfere with opinion formation processes (chapter 2). Then, the third chapter unpacks the topic from the perspective of media studies and presents a broad view of the fundamental shift in how citizens and politicians use media. The fourth chapter focuses on technical innovations and expands the outlook to include additional features of a digitised democracy – processes such as e-collecting, e-voting and online participation – and considers how these innovations shape public opinion. Finally, prevailing legal provisions in Switzerland and other countries are outlined with the aim of demonstrating how new (regulatory) measures can be integrated into existing legal systems (chapter 5). Elements of all four perspectives were then discussed in six focus groups in which Swiss voters participated. The results of the focus group discussions present a fifth perspective on how digital communications influence public opinion formation – the position of Swiss voters themselves (chapter 6).

The first step is to contextualise the impact of new forms of digital communication using instruments of POLITICAL SCIENCE. For example, a clear majority of Swiss voters do not consult social media when forming an opinion on upcoming elections, referendums or initiatives. In this regard, the relevance of social media as a source of information (still) lags far behind traditional media like television, radio and newspapers. Indeed, the comparatively minimal importance of new

social media as a source of information for the Swiss electorate is one of three (qualifying) factors that have great bearing on the extent to which digitisation impacts political opinion formation.

The second factor is that, when processing (political) information – irrespective of the specific media channel – people generally do not directly use newly acquired information to form an opinion; rather, individuals take in, and thus filter, information according to their predispositions (i.e. existing political views and prior knowledge). How much is filtered out depends on a person's knowledge of a topic and his/her ability to link new (political) information with this existing knowledge. Moreover, the impact of new information is also contingent on the political topic in question: if voters already have experience with an issue, or if they are familiar with a topic through earlier elections or referenda, the media channel used to gather information is significantly less relevant than in the opposite case.

Regarding the third factor, a differentiation must be made between contemporary phenomena arising through the transformation of public media – and thus resulting directly from digitisation – and those phenomena that exist independently of the digitisation of democracy and that are merely reflected in the various manifestations of digitisation. Polarisation in Swiss politics and populism both belong to the latter category, as their emergence predates digitisation and their origins are unrelated to the new technology. It should, however, be noted that social media at a minimum have the potential to strengthen phenomena that have serious implications for Switzerland's consensus democracy (chapter 2).

Despite these qualifying statements on the impact of digitisation, MEDIA SCHOLARS say the transformative potential of the new digital public sphere is undeniable. Digitisation has already permeated democratic processes in other countries, for instance, in the US, and it has become apparent that the technology can play a key role in political opinion formation. Moreover, the emergence of the major social networks has massively altered how politicians and political stakeholders communicate – an impact that extends to the establishment of new political parties and social movements whose philosophies are associated with social media platforms. Examples include the Movimento 5 Stelle in Italy and Operation Libero or the 'Climate Youth' in Switzerland. These political groups use online platforms for internal and external communications as well as for organisational matters (e.g. administration, member participation and voting) and thus have the potential to fulfill one of the great hopes placed in the digitisation of democracy: a more direct and transparent approach to politics that brings political decision-makers and the people into closer contact. In addition to changing how politicians communicate, digitisation has also refashioned how

the political elite and the population interact. Moreover, many countries have already advanced the digitisation of democracy at the citizen level quite far. Online consumption of information, especially among younger generations, has risen sharply at the cost of traditional media channels. Compared to before the turn of the century, citizens now have faster, more comprehensive access to information that has been filtered less by journalists acting as gatekeepers. For this reason, coordinated actions have become much easier, as can be seen in the protest movements Black Lives Matter, Me Too and Time's Up (chapter 3).

From a TECHNOLOGICAL point of view, the drawbacks to digitisation's many new possibilities include the social media giants' increasing practice of monitoring online activities and user data and the resulting erosion of personal data protection rights on the internet. With regard to political opinion formation, the main object of criticism concerns online political advertising that is tailored to a specific target audience. But experts and voters alike also see two sides to other technical innovations such as electronic collection of signatures for referenda and initiatives (e-collecting) or electronic ballots (e-voting) and the electronic ID card needed to cast an electronic ballot (e-ID). Here, it is important to balance the conflicting interests of easy access, data protection and technical requirements to prevent voter fraud.

An additional point is that not all citizens are served equally by these technical innovations; in particular, people who do not (often) navigate the digital world (the elderly and individuals with low socio-economic standing) are at a disadvantage, and they will lose influence in forming public opinion in future. Nevertheless, there are also hopes that these innovations will enhance political participation and promote public debate in the electorate. One example of using the advantages of digitisation to strengthen democracy would be online participation opportunities for voters that serve as a counterpart to existing, commercial platforms.

This touches on another important matter related to digitised democracy: on the one hand, digitisation has made new communication technologies possible; on the other, major information intermediaries (e.g. Google and Facebook) have no small influence on political communication due to their oligopolistic position. As a result of their market power, the gatekeeper function previously exercised by the mass media is now in the hands of just a few companies whose decisions are not based on journalism ethics and standards but rather on other, abstruse and automated criteria. Due to the powerful position of the platform providers, regulatory authorities have thus far not met with wide success in enforcing prevailing regulations. Moreover, governments have often delegated monitoring and en-

forcement of such regulations to the platform providers themselves, thus further cementing the influence of these businesses (chapter 4).

As a result, governments and public authorities are currently exploring the LEGAL basis for creating additional measures to regulate digital platforms. Dealing with disinformation is probably the greatest legal challenge, and some countries have now begun introducing regulations to address the matter. Examples of new legal measures include abbreviated judicial procedures to enable the immediate deletion of online misinformation (e.g. removing all types of untrue information such as 'fake news', misinformation, disinformation, as practised in France) and the laws in Singapore that criminalise both misleading claims and misinformation, with the government deciding what falls into these categories.

When addressing legal questions surrounding the risks digitisation bears for political opinion formation in Switzerland, the longstanding traditions of case law and legal practice to ensure electoral and voting freedom (as defined in Art. 34, para. 2 of the Federal Constitution) are significant. As such, ways of dealing with misinformation in the runup to elections and referendums are of particular importance. Here, the legal basis refers to information supplied by public authorities as well as information provided by private individuals. Indeed, public authorities are required to observe principles of objectivity, transparency and proportionality in their information and intervention activities – also on social media. Equally, communications of private individuals, also on social media, fall under the protection of fundamental rights of communication that guarantee freedom of expression.

With regard to misleading information about important voting content published by private individuals on social media, the most pressing question addresses whether the information can be corrected or rectified. In such cases, public authorities play a key role, as they have a duty to intervene under certain circumstances. And concerning possible new measures to prevent the dissemination of false information, it is important to bear in mind that any new measure to restrict speech or communication channels goes hand-in-hand with restrictions on freedom of expression and information (Art. 16 of the Federal Constitution). As such, the requirement of ensuring electoral and voting freedoms must be carefully balanced against the need to guarantee freedom of expression and information (chapter 5).

A key aspect in this regard is that Swiss legislature deems citizens to be capable of processing a vast amount of information provided by organisations having differing agendas and varying degrees of truthfulness, and then of using this information to form their own opinion on an issue. The CITIZENS participating in the focus groups mainly confirmed this stance, stating that they are in general able to

productively navigate the flows of digital information and online discussions; they also said they had developed their own tools to assess the quality of digital information. Nevertheless, the participants by no means appear to be naïve about social media, as they currently do not believe social media – in contrast to traditional media – is a reliable source of information for political opinion formation.

In a related issue, voters participating in the focus groups were very critical of any kind of limitation to personal freedom of expression on social media, a position they maintained even in cases where a regulatory measure could prevent the spread of false information (all kinds of untrue information such as ‘fake news’, misinformation, disinformation), an aspect of social media that participants consider to be highly problematic. In line with the high value placed on freedom of expression, participating voters also resisted calls for legal regulation and would prefer measures designed to improving people’s ability to deal with social media. To strengthen digital literacy in the general electorate, voters stated that additional efforts should be made at school and at home, adding that social media platforms could better develop their positive potential were this the case. Such developments include: the simplification of access to information; the virtually unrestricted freedom of expression on the platforms and their tendency to foster relations between the people and the political elite; an overall increase in the power of the people vis-à-vis other political stakeholders; and the increase in interest and participation in political processes.

Technical innovations leading to a digitised democracy such as electronic political consultation or e-collecting were judged less favourably. In particular, the participants took a critical view of key aspects of such innovations, for instance, guaranteeing data security. In order to curb the negative effects of social media while preserving the positive aspects as well as possible, the participants were very clearly opposed to any limitations on free speech of private individuals, although they supported legal measures to restrict personalised political advertising and to prevent foreign actors from influencing online political debate. The majority of participants who expressed their opinion on these latter points would like to see either a general ban or at minimum stronger restrictions on such actions. When considering the future influence of digitisation on opinion formation in Switzerland, the focus group participants took a slightly more optimistic view compared to their assessment of how the technology impacts political thinking in present-day Switzerland. Some even said they expected that current problems of opinion manipulation on social media (via ‘fake news’ and personalised political advertising) will no longer be a major problem in the future, as Swiss voters will have developed a greater resistance to such efforts.

Résumé

La numérisation est partout, y compris en politique. Jamais auparavant, dans l'histoire de l'humanité, une technologie n'a eu un tel potentiel pour connecter les gens à travers le monde et par-delà les cultures. Les obstacles à l'échange d'informations et d'idées disparaissent, tandis que l'accès au discours numérique est toujours plus aisé. Mais la numérisation a aussi ses zones d'ombre. Par exemple, des États étrangers s'immiscent dans les campagnes électorales à distance et le micro-ciblage (micro targeting) est utilisé pour maximiser l'impact de leurs campagnes de communication. Les fake news, les chambres d'écho et la polarisation des sociétés font l'objet de discussions toujours plus vives. L'objectif de cette publication est de faire le point sur la situation actuelle. Elle entend montrer comment le système politique suisse est exposé à la numérisation et comment il y réagit. Les opportunités et les risques sont examinés sous l'angle du droit, des sciences politiques, des sciences des médias et de la technologie. Tandis que l'étude présente aussi le point de vue de la population, elle précise où le débat est nécessaire et émet des recommandations d'action.

Le rapport commence par une explication théorique de la formation de l'opinion du point de vue des sciences politiques (chapitre 1) puis, sur cette base, évalue où et dans quelle mesure les nouveaux médias sociaux sont susceptibles d'interférer avec ces processus de formation de l'opinion (chapitre 2). Le troisième chapitre aborde le sujet sous l'angle des sciences des médias et présente une vue d'ensemble des changements fondamentaux dans la manière dont les citoyennes, les citoyens et les acteurs politiques se servent des médias. Le quatrième chapitre porte sur les innovations techniques en élargissant la perspective à d'autres aspects et potentiels de la démocratie numérisée, tels que la collecte électronique de signatures (e-collecting), le vote électronique (e-voting) et la participation en ligne, ainsi que leurs effets respectifs sur le processus de formation de l'opinion. Enfin, les dispositions légales en vigueur en Suisse et dans d'autres pays sont passées en revue afin de montrer comment d'éventuelles nouvelles mesures (réglementaires) peuvent être intégrées dans le système juridique existant (chapitre 5). Ces quatre points de vue spécifiques ont ensuite fait l'objet de débats au sein de six groupes de discussion composés d'électrices et d'électeurs. Les résultats de ces échanges constituent la cinquième perspective de la question de recherche sur la manière dont la communication numérique influence la formation de l'opinion publique : celui des électrices et électeurs eux-mêmes (chapitre 6).

La première étape consiste à contextualiser l'impact des nouvelles formes de communication numérique d'un POINT DE VUE POLITIQUE. Par exemple, une nette majorité des électrices et électeurs suisses ne consultent pas les médias sociaux pour se forger une opinion à l'approche des élections et des votations. Les médias sociaux en tant que source d'information sont (encore) largement distanciés par les médias traditionnels tels que la télévision, la radio et les journaux. L'importance comparativement faible des nouveaux médias sociaux dans l'acquisition d'informations par l'électorat suisse est le premier des trois facteurs (relatifs) qui impactent l'ampleur des effets de la numérisation sur la formation de l'opinion politique.

Le deuxième facteur en matière de traitement de l'information (politique) tient au fait que, indépendamment du type de média en question, la nouvelle information obtenue ne participe pas directement de la formation de l'opinion. Au contraire, la personne qui l'absorbe l'a filtrée au préalable selon ses « prédispositions » (attitudes politiques de base préexistantes et connaissances thématiques préalables). L'efficacité de ce « filtre » dépend en partie du niveau de connaissance de l'individu sur le sujet et de sa capacité personnelle à faire le lien entre les nouvelles informations (politiques) et ses connaissances antérieures. D'autre part, l'impact de la nouvelle information est également lié à la thématique politique en question : si l'électrice ou l'électeur a déjà de l'expérience sur ce sujet ou le connaît déjà pour l'avoir étudié dans le cadre de votations, le canal médiatique par lequel l'information est obtenue a nettement moins d'importance que dans le cas contraire.

En ce qui concerne le troisième facteur, il convient de différencier les phénomènes modernes qui découlent de la transformation des médias publics – et qui sont donc directement liés à la numérisation – des phénomènes qui ne résultent pas de la numérisation de la démocratie, et dont certaines manifestations ne sont que le reflet. Ces dernières se traduisent notamment par la polarisation de la politique suisse et le phénomène du populisme dont l'origine est bien antérieure à la numérisation et donc sans rapport avec elle. Il faut toutefois souligner que les médias sociaux ont au minimum le potentiel de renforcer ces phénomènes dont l'importance pour la démocratie consensuelle suisse est cruciale (chapitre 2).

Malgré ces déclarations nuancées sur l'impact de la numérisation, du POINT DE VUE DES chercheuses et chercheurs en SCIENCES DES MÉDIAS, le potentiel de transformation de la nouvelle sphère publique numérique est incontestable. En observant d'autres pays comme les États-Unis, il paraît évident que la numérisation a déjà imprégné les processus démocratiques et qu'elle est susceptible de

jouer un rôle majeur dans la formation de l'opinion. Par exemple, l'émergence de grands réseaux sociaux a massivement modifié la manière dont les acteurs politiques communiquent. Cela se traduit par la formation de nouveaux partis et l'apparition de mouvements sociaux qui, par leurs philosophies, sont associés aux plateformes de médias sociaux. Il s'agit, par exemple, du Movimento 5 Stelle en Italie, ainsi que d'Opération Libero ou de la Jeunesse du climat en Suisse. Ces formations à vocation politique utilisent des plateformes en ligne pour s'organiser et communiquer à l'interne comme à l'externe (y compris l'administration, la participation des membres et les votations). Elles tentent ainsi de répondre à l'un des grands espoirs placés dans la numérisation de la démocratie : une politique plus directe et plus transparente qui rapproche les décisionnaires politiques des citoyennes et citoyens. Leur intention est de modifier non seulement la communication des acteurs politiques, mais aussi l'interaction entre l'élite politique et la population. En outre, la numérisation de la démocratie est déjà bien avancée dans de nombreux pays, y compris au niveau de l'individu. La consommation d'informations en ligne a fortement augmenté au détriment des médias traditionnels, surtout parmi les jeunes générations. Les citoyennes et citoyens ont désormais accès à des informations plus rapides, plus complètes et qui sont moins soumises à une sélection par des journalistes faisant office de « gardiens du temple » (gatekeepers) qu'au tournant du siècle. Par conséquent, coordonner des actions est aujourd'hui beaucoup plus aisé, ce que l'on peut constater notamment dans les actions politiques des mouvements « Black Lives Matter », « Me Too » ou « Time's Up » (chapitre 3).

D'un POINT DE VUE TECHNOLOGIQUE, la surveillance croissante des activités en ligne et des données personnelles des utilisatrices et utilisateurs par l'industrie des médias sociaux – et l'érosion des droits de protection des données individuelles sur Internet qui en résulte – s'inscrivent en contrepoint des nouvelles opportunités liées à la numérisation. En matière de formation de l'opinion politique, la publicité politique en ligne ciblée sur l'individu est au cœur des critiques. Mais, tant du point de vue des spécialistes que de celui des électrices et électeurs, d'autres innovations techniques, telles que la collecte électronique des signatures (e-collecting), le vote électronique (e-voting) et l'identité électronique (e-ID) prévue à cet effet présentent elles aussi des avantages et des inconvénients. Dans ce contexte, il est nécessaire de trouver un équilibre entre l'accès à bas seuil, la protection des données et la garantie technique d'un vote non truqué.

À cela s'ajoute le fait que ces innovations techniques ne profitent pas de la même manière à toute la population : les personnes qui ne côtoient pas (souvent) le monde numérique (en particulier les personnes âgées et celles ayant

un faible statut socio-économique) sont désavantagées par ces innovations et perdront de leur influence sur la formation de l'opinion à l'avenir. Néanmoins, ces innovations sont également associées à l'espoir d'accroître la participation politique et d'encourager le débat public. Par exemple, la participation en ligne des électrices et électeurs serait une manière de tirer profit des avantages de la numérisation pour renforcer la démocratie, comme contrepoids aux plateformes commerciales existantes.

Cela révèle un autre aspect important lié à la démocratie numérisée : d'une part, la numérisation a permis à de nouvelles technologies de communication d'émerger et, d'autre part, la position oligopolistique des grands intermédiaires de l'information (Google, Facebook, etc.) leur donne une influence non négligeable sur la communication politique. En raison de leur pouvoir de marché, la fonction de gatekeeper exercée auparavant par les mass médias est désormais entre les mains de ces quelques sociétés, qui prennent leurs décisions non pas en fonction de critères journalistiques, mais en fonction d'autres critères abscons et automatisés. En raison de la position de force des fournisseurs de plateformes, les autorités de régulation n'ont jusqu'à présent guère été en mesure de faire respecter les réglementations en vigueur. L'État leur a donc souvent délégué le contrôle et l'application des réglementations correspondantes, ce qui a encore accru leur pouvoir (chapitre 4).

Il en résulte que, d'un POINT DE VUE JURIDIQUE, plusieurs États et autorités publiques explorent actuellement les possibilités de créer des mesures supplémentaires pour réglementer les plateformes numériques existantes. Le plus grand défi à cet égard est probablement de gérer la désinformation, et certains pays se sont attelés à cette tâche en adoptant diverses approches réglementaires. Parmi ces pays, citons la France, où les procédures judiciaires abrégées permettent de faire supprimer sur le champ des fausses informations en ligne (tous les types d'informations erronées telles que les fake news, l'information trompeuse, l'infox, etc.) et Singapour, où les lois en vigueur criminalisent non seulement les fausses informations mais aussi les allégations trompeuses, tandis que le gouvernement décide ce qui entre dans quelle catégorie.

En ce qui concerne les questions juridiques relatives au risque que représente la numérisation pour la formation de l'opinion politique, la Suisse possède une longue tradition de jurisprudence et de pratique juridique qui garantit la liberté d'élection et de vote inscrite à l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Dans ce contexte, la manière de gérer les fausses informations à l'approche des élections et des votations populaires revêt une importance particulière. Le cadre juridique fait à la fois référence aux informations transmises par les autorités

publiques et à celles fournies par les particuliers. Les autorités doivent observer les principes d'objectivité, de transparence et de proportionnalité dans leurs activités d'information et d'intervention, y compris sur les médias sociaux. Pour les particuliers, toute activité informative relève de la protection fondamentale de l'expression de l'opinion par les droits fondamentaux de la communication, y compris sur les médias sociaux.

Toute information trompeuse portant sur le contenu de votations clés publiées sur les médias sociaux par des particuliers soulève en premier lieu la question pressante de savoir si ces informations peuvent être corrigées ou rectifiées. Les autorités ont un rôle particulier à jouer dans ce domaine et ont même l'obligation d'intervenir dans certaines conditions. En ce qui concerne les éventuelles mesures supplémentaires de protection contre les fausses informations, il faut garder à l'esprit que toute nouvelle mesure de restriction des canaux d'expression ou de communication s'accompagne de restrictions de la liberté d'opinion et d'information (art. 16 Cst). Ainsi, il s'agit en permanence de trouver un équilibre entre des intérêts parfois divergents, et d'assurer la liberté d'opinion et d'information tout en garantissant la liberté d'élection et de vote (chapitre 5).

Soulignons un aspect essentiel à cet égard : en Suisse, le législateur part du principe que, pour se forger leur propre opinion, les citoyennes et citoyens sont capables de traiter un large éventail et une abondance d'informations aux ambitions diverses et aux degrés de vérité variables. Ce point est largement confirmé par les ÉLECTRICES ET ÉLECTEURS eux-mêmes. Les participantes et participants aux groupes de discussion se sentent en général capables de naviguer parmi les informations numériques et les discussions en ligne, et développent leurs propres outils pour vérifier la qualité des informations numériques. Mais il n'y a aucune naïveté de leur part à l'égard des médias sociaux : contrairement aux médias traditionnels, ceux-ci ne sont pas perçus comme une source d'information fiable en matière de formation de l'opinion politique.

Toutefois, les participantes et participants sont très critiques à l'égard de toute forme de restriction de la liberté d'expression personnelle sur les médias sociaux, et ce même si cela permet d'endiguer le problème des fausses informations (toutes sortes d'informations erronées telles que les fake news, les informations trompeuses, l'infoc, etc.). En accord avec la liberté d'expression, valeur inestimable à leurs yeux, les électrices et électeurs résistent aux appels à la réglementation juridique, et souhaitent plutôt des mesures visant à améliorer les compétences en matière de médias sociaux. À leur avis, pour renforcer la culture numérique de l'ensemble de la population votante, il faudrait déployer des efforts supplémentaires dans les écoles et les familles. Cela pourrait aus-

si donner lieu à une évolution positive des médias sociaux, notamment via la simplification de l'accès à l'information, la liberté d'expression perçue comme illimitée sur les plateformes, la tendance de ces médias à avoir une influence positive sur la proximité entre la population et l'élite politique et, globalement, le renforcement du pouvoir du peuple vis-à-vis des autres acteurs politiques, comme l'augmentation de l'intérêt et de la participation politiques.

En revanche, les innovations techniques en faveur d'une démocratie numérisée, telles que la procédure de consultation électronique ou la e-collecting, recueillent un peu moins d'avis positifs. Les participantes et participants portent un regard critique sur certains aspects centraux de ces innovations, tels que la garantie de la sécurité des données. Souhaitant juguler les aspects négatifs des médias sociaux tout en préservant le mieux possible leurs aspects positifs, les participantes et participants sont, d'une part, très clairement opposés aux restrictions de l'expression de l'opinion individuelle, mais d'autre part favorables à des mesures légales pour se protéger contre les tentatives d'ingérence des acteurs étrangers dans les débats politiques en ligne et pour restreindre la publicité politique personnalisée. La majorité des personnes qui se sont exprimées sur ces points souhaitent même une interdiction générale en la matière ou, au minimum, des restrictions plus importantes qu'aujourd'hui. Globalement, les participantes et participants des groupes de discussion ont une vision légèrement plus optimiste de l'avenir que de la situation actuelle en termes d'influence de la numérisation sur la formation de l'opinion en Suisse. Pour une partie d'entre eux, les difficultés actuelles en matière de manipulation de l'opinion (via les fake news et la publicité politique personnalisée sur les médias sociaux) ne devraient plus être un problème majeur à l'avenir car l'électorat aura développé une meilleure résistance à ces pratiques.

Sintesi

La digitalizzazione, compresa quella della politica, è sulla bocca di tutti. Mai prima d'ora nella storia dell'umanità, una tecnologia ha avuto un potenziale così grande di unire persone in tutto il mondo, al di là dei confini culturali. L'informazione e lo scambio discorsivo non conoscono più confini, la soglia di accesso si abbassa. La digitalizzazione ha però anche lati oscuri: Stati esteri s'immischiano nelle battaglie elettorali da lontano e mediante micro targeting si cerca di massimizzare l'efficacia delle campagne di comunicazione. Le discussioni sulle fake news, sulle camere d'eco e sulla polarizzazione sono sempre più accese. La presente pubblicazione mira a fare il punto della situazione. Mostra come è esposto alla digitalizzazione il sistema politico svizzero e come reagisce, identifica le opportunità e i rischi e formula bisogni di discussione e raccomandazioni di azione dal punto di vista giuridico, politologico e tecnologico come pure da quello delle scienze dei media e della popolazione.

Il testo si sofferma anzitutto su una spiegazione teorica della formazione delle opinioni politiche dal punto di vista delle scienze politiche e, partendo da qui, valuta dove e quanto i nuovi social media possono intervenire in questo processo (cap. 2). Il capitolo 3 illustra la trasformazione radicale nell'uso dei media da parte dei cittadini e degli attori politici dal punto di vista delle scienze dei media. Il capitolo 4, dedicato alle innovazioni tecnologiche, estende lo sguardo ad altri aspetti della democrazia digitalizzata, come le possibilità di e-collecting, e-voting e partecipazione online nonché i loro effetti sul processo di formazione delle opinioni. Per finire il capitolo 5 schizza, dal punto di vista giuridico, le disposizioni legali vigenti in Svizzera e in altri Paesi e mostra come possano essere inserite nell'ordinamento giuridico vigente eventuali nuove misure (normative). Cittadini aventi diritto di voto hanno discusso di aspetti legati a tutte e quattro le prospettive considerate in sei gruppi focus. I risultati di queste discussioni rappresentano il quinto punto di vista sull'influsso della comunicazione digitale sulla formazione delle opinioni del popolo: quello degli aventi diritto di voto stessi (cap. 6).

In una prima fase, i ricercatori hanno contestualizzato l'efficacia delle nuove forme di comunicazione digitale dal PUNTO DI VISTA POLITOLOGICO: la stragrande maggioranza degli aventi diritto di voto svizzeri, ad esempio, non consulta i social media prima delle elezioni e delle votazioni per farsi un'opinione. Come fonte d'informazione, i social media sono (ancora) nettamente indietro rispetto ai media tradizionali, come la televisione, la radio e i giornali. L'importanza rela-

tivamente bassa dei nuovi social media nell'ambito dell'acquisizione di informazioni per i cittadini svizzeri è uno di tre aspetti (relativizzanti) fondamentali per le dimensioni degli effetti della digitalizzazione sulla formazione delle opinioni politiche. Il secondo aspetto è costituito dal fatto che, in linea di principio e indipendentemente dal tipo di mezzo, nell'elaborazione delle informazioni (politiche) le nuove informazioni assorbite non confluiscono direttamente nella formazione delle opinioni, ma passano attraverso le «predisposizioni» della persona (atteggiamenti politici di base preesistenti e conoscenze preliminari), da cui sono filtrate. Quanto sia intenso questo «filtro» dipende da un lato dal livello individuale di conoscenza dell'argomento e dalla capacità personale di associare la nuova informazione (politica) a queste conoscenze preliminari. Dall'altro l'effetto delle nuove informazioni è anche legato all'argomento politico in questione. Se il popolo ha già maturato esperienze personali alle urne o ha familiarità con l'argomento essendo stato ripetutamente confrontato con esso alle urne, la scelta del mezzo a cui attingere informazioni assume nettamente meno importanza che non nel caso opposto. Per quanto riguarda il terzo aspetto occorre fare una distinzione tra fenomeni dell'età moderna, avviati dalla trasformazione del pubblico mediatico sulla scia della digitalizzazione, e fenomeni esistenti indipendentemente dalla digitalizzazione della democrazia, che si limitano a riflettersi nelle sue espressioni. Tra questi ultimi figurano ad esempio la polarizzazione della politica svizzera e il fenomeno del populismo. La loro comparsa non è dipesa dalla digitalizzazione e anzi la precede sull'asse temporale. I social media hanno tuttavia perlomeno il potenziale di amplificare questi fenomeni critici per la democrazia svizzera del consenso (cap. 2).

Malgrado queste indicazioni relativizzanti sull'efficacia della digitalizzazione, dal PUNTO DI VISTA DELLE SCIENZE DEI MEDIA il potenziale di trasformazione del nuovo pubblico digitale è incontestato. Uno sguardo ad altri Paesi – ad esempio gli Stati Uniti – mostra come la digitalizzazione permea già la democrazia e quale importanza può assumere nella formazione delle opinioni. Con la comparsa dei grandi social network, il comportamento comunicativo degli attori politici è infatti cambiato radicalmente, spingendosi fino alla nascita di nuovi partiti e movimenti sociali strettamente legati alle piattaforme dei social media nella loro filosofia. Tra di essi figurano ad esempio il Movimento 5 Stelle in Italia, nonché Operation Libero o Klimajugend in Svizzera. Queste organizzazioni politiche sfruttano le piattaforme online per la loro comunicazione interna ed esterna nonché per la loro organizzazione (amministrazione, partecipazione dei membri, votazioni ecc.) cercando così di rispondere a una delle grandi speranze riposte nella digitalizzazione della democrazia: una politica più diretta e trasparente, che avvicini i decisori politici al popolo. Ciò cambia non solo la comunicazione degli

attori politici, ma anche l'interazione tra l'élite politica e la popolazione. A ciò si aggiunge il fatto che in molti Paesi la digitalizzazione della democrazia è già molto avanzata anche a livello dei cittadini. Il consumo di informazioni online è cresciuto sensibilmente a scapito dei media tradizionali, in particolare tra le generazioni più giovani. I cittadini hanno ora accesso alle informazioni in modo più veloce, più completo e meno selezionato da gatekeeper giornalistici rispetto ad ancora all'inizio del millennio. È quindi diventato molto più facile organizzare azioni coordinate, come dimostrano ad esempio le azioni politiche dei movimenti «Black Lives Mater», «Me too» e «Time's up» (cap. 3).

Dal PUNTO DI VISTA TECNOLOGICO, la crescente sorveglianza delle attività online e dei dati personali degli utenti da parte dell'industria dei media nonché il conseguente svuotamento dei diritti individuali alla protezione dei dati su Internet fanno quasi da contraltare alle nuove possibilità della digitalizzazione. In relazione alla formazione delle opinioni politiche è vista con occhio critico soprattutto la pubblicità politica online controllata individualmente. Ma anche altre innovazioni tecnologiche, come la raccolta elettronica di firme (e-collecting), la partecipazione elettronica alle elezioni e alle votazioni (e-voting) nonché l'identità elettronica prevista a tal fine (e-ID) presentano vantaggi e svantaggi sia secondo gli esperti sia secondo gli aventi diritto di voto. Si tratta di soppesare tra accesso a bassa soglia, protezione dei dati e garanzia tecnica dell'espressione fedele del voto. A ciò si aggiunge il fatto che queste innovazioni tecnologiche non servono a tutti i cittadini nella stessa misura: le persone non attive (o poco attive) nei mondi digitali (soprattutto gli anziani e le persone con uno status socioeconomico basso) sono svantaggiate da queste innovazioni e in futuro il loro influsso sulla formazione delle opinioni diminuirà. Viceversa a queste innovazioni è però anche associata la speranza che possano accrescere sia la partecipazione politica sia la deliberazione in seno al popolo. Si pensa ad esempio a partecipazioni online con il coinvolgimento della popolazione avente diritto di voto in contrapposizione alle piattaforme commerciali utilizzate finora, che sfruttino i vantaggi della digitalizzazione per rafforzare la democrazia. Viene così sollevato un altro aspetto importante in relazione alla democrazia digitalizzata: da un lato la digitalizzazione ha consentito nuove tecnologie della comunicazione, dall'altro grazie alla loro posizione di tipo oligopolista i maggiori intermediari dell'informazione stessi (Google, Facebook ecc.) hanno un influsso non irrilevante sulla comunicazione politica. Visto il loro potere di mercato, la funzione di gatekeeper svolta finora dai mass media si trova nelle mani di questi pochi gruppi, che decidono non in base a criteri giornalistici, bensì in base ad altri criteri automatici, difficilmente comprensibili dall'esterno. A causa della forte posizione degli offerenti di piattaforme, finora le autorità di regolamentazione non sono praticamente state in grado di

imporre alle piattaforme normative valide. Lo Stato ha quindi spesso delegato il controllo e l'imposizione di regole alle piattaforme stesse, il che ne ha accresciuto ulteriormente i poteri (cap. 4).

Di conseguenza, attualmente vari Stati e autorità si stanno occupando, dal PUNTO DI VISTA GIURIDICO, di possibili ulteriori regolamentazioni applicabili alle piattaforme digitali esistenti. La maggior sfida è costituita probabilmente dalla gestione della disinformazione. Per questo motivo, anche vari approcci normativi all'estero si riferiscono a questa tematica. I relativi provvedimenti legali vanno da procedure giudiziarie abbreviate, che consentono la cancellazione immediata delle informazioni false online (tutti i generi di informazioni false, come fake news, disinformazione, disinformazione ecc.) (Francia) ai provvedimenti legali adottati a Singapore, che oltre alle informazioni false puniscono anche le affermazioni fuorvianti, con il governo che decide cosa vi rientri e cosa no. Ai fini della gestione giuridica dei rischi della digitalizzazione per la formazione delle opinioni politiche in Svizzera assumono rilievo soprattutto la giurisprudenza e la prassi giudiziaria sviluppatesi sull'arco degli anni per garantire la libertà delle elezioni e delle votazioni sancita all'articolo 34 capoverso 2 della Costituzione. In questo contesto occorre tener presente in particolare la gestione delle informazioni false in vista delle elezioni e delle votazioni. Le condizioni giuridiche quadro si riferiscono sia alle informazioni fornite dalle autorità sia a quelle fornite da privati. Nella loro attività di informazione e intervento (anche nei social media), le autorità devono attenersi ai principi della fattualità, della trasparenza e della proporzionalità. Quanto all'attività di informazione da parte di privati, la protezione fondamentale della libertà di espressione si applica anche ai social media. Un'informazione gravemente fuorviante su contenuti fondamentali di una votazione nei social media da parte di privati solleverà anzitutto la questione della possibilità di correggere o rettificare le informazioni in questione. Alle autorità è attribuito un ruolo particolare nella misura in cui, a determinate condizioni, hanno addirittura l'obbligo di intervenire. In relazione a eventuali provvedimenti supplementari volti a proteggere contro le informazioni false occorre tener presente che ogni nuovo provvedimento volto a limitare le espressioni o i canali di comunicazione va di pari passo con limitazioni della libertà di opinione e di informazione (art. 16 Cost.). Si tratta quindi di ponderare continuamente gli interessi della garanzia della libertà di elezione e di voto da un lato e quella della libertà di opinione e di informazione dall'altro (cap. 5).

La cosa fondamentale è questa: il legislatore considera i cittadini capaci di elaborare un'ampia quantità di informazioni con finalità divergenti e contenuto di verità variabile per farsi una propria opinione. In generale, i CITTADINI AVENTI

DIRITTO DI VOTO lo confermano. In linea di principio, i partecipanti ai gruppi focus si sentono infatti in grado di navigare tra le informazioni e le discussioni digitali traendone profitto e hanno sviluppato propri strumenti per valutare la qualità delle informazioni digitali. Non sono tuttavia ingenui di fronte ai social media. Oggi questi ultimi – a differenza dei media tradizionali – non sono considerati fonti di informazioni affidabili per la formazione delle opinioni politiche. I partecipanti sono tuttavia molto critici nei confronti di qualsiasi genere di limitazione della libertà di espressione personale nei social media, anche quando si tratta di contenere la problematica, ai loro occhi grave, delle informazioni false (tutti i generi di informazioni non veritiere, come fake news, disinformazione, disinformazione ecc.). Considerata la grande importanza della libertà di opinione, gli aventi diritto di voto non chiedono una regolamentazione giuridica. Chiedono piuttosto provvedimenti volti a migliorare le capacità di utilizzare i social media. A tal fine, ai loro occhi sono necessari ulteriori sforzi nelle scuole e nelle famiglie per rafforzare la competenza digitale dell'intera cittadinanza. In questo modo, secondo gli aventi diritto di voto i social media potranno anche esplicitare meglio i loro potenziali positivi. Ciò presuppone la semplificazione dell'accesso all'informazione, la percezione di una libertà di espressione illimitata sulle piattaforme, il loro influsso tendenzialmente positivo sulla vicinanza tra popolo ed élite politica e più in generale un rafforzamento del potere del popolo nei confronti di altri attori politici nonché l'aumento dell'interesse politico e della partecipazione politica. Suscitano giudizi un po' meno favorevoli le innovazioni tecnologiche in vista di una democrazia digitalizzata, ad esempio le procedure di consultazione elettronica o e-collecting. Qui i partecipanti vedono con occhio critico singoli aspetti fondamentali di tali innovazioni, come ad esempio la garanzia della sicurezza dei dati. Per contenere gli aspetti negativi dei social media, mantenendo per quanto possibile i loro aspetti positivi, da un lato i partecipanti si schierano molto chiaramente contro limitazioni della libertà di espressione dei privati, ma dall'altro a favore di provvedimenti giuridici volti a proteggere contro i tentativi di attori stranieri di influenzare i dibattiti politici online nonché per la limitazione della pubblicità politica personalizzata. Una maggioranza delle persone che si sono espresse in proposito auspica un divieto generale o perlomeno una maggior limitazione rispetto alla situazione attuale. Gettando uno sguardo verso il futuro dell'influsso della digitalizzazione sulla formazione delle opinioni in Svizzera, nel complesso i partecipanti ai gruppi focus sono un po' più ottimisti rispetto al loro giudizio sul presente: una parte di loro parte addirittura dal presupposto che, in futuro, gli attuali problemi di manipolazione della formazione delle opinioni nei social media (attraverso fake news e pubblicità politica personalizzata) non costituiranno più un particolare problema, dal momento che nel frattempo il popolo avrà sviluppato una maggior resistenza a tali sforzi.

1. Phänomen, Fragestellung & Aufbau

Weltweit stehen Demokratien aufgrund der Digitalisierung von Politik vor neuen Chancen, aber auch neuen Herausforderungen. Digitale Informationsangebote stellen im Augenblick politischer Entscheidungen eine noch die dagewesene Breite und Tiefe an Information zur Verfügung. Social-Media-Plattformen ermöglichen einen direkten und herrschaftsfreien Austausch zwischen Politik und Bevölkerung, neue digitale Partizipationsformen binden Personenkreise in den politischen Diskurs ein, die bisher politisch wenig engagiert waren. Die Digitalisierung hat aber auch Schattenseiten: So gilt es heute als erwiesen, dass russische Operationen die US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2016 über verstärkte digitale Aktivitäten zu beeinflussen versuchten. Breite Öffentlichkeit erlangte auch der Skandal um *Facebook* und *Cambridge Analytica*, bei dem ein Datenunternehmen Zugang zu Millionen politischer Personendaten von US-Wählenden von *Facebook* bezog und damit zielgenau politische Werbung, möglicherweise auch Desinformation, aussteuerte.

Sowohl Chancen als auch sichtbare Gefahren gehen an politischen Akteurinnen und Akteuren dabei keineswegs spurlos vorbei. Angesichts der Wahlen zum Europäischen Parlament, aber auch der nationalen und kommunalen Wahlen in den Mitgliedstaaten hat die EU-Kommission im Dezember 2018 einen Aktionsplan gegen Desinformation beschlossen.¹ Dieser umfasst unter anderem die Einrichtung eines Schnellwarnsystems sowie verstärkte Massnahmen im Bereich der Datenanalyse sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten. Der Deutsche Bundestag hat mit dem am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen Netzwerkdurchsetzungsgesetz auf die zunehmende Verbreitung von Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten in sozialen Netzwerken wie *Facebook*, *YouTube* und *Twitter* reagiert.

Auch in der Schweiz werden die Entwicklungen im Ausland mit zunehmender Besorgnis beobachtet. Verschiedentlich fordern Postulate oder Interpellationen den Bundesrat zum Tätigwerden auf.² Der Bundesrat verweist in seinen Stellungnahmen jeweils auf einen Bericht aus dem Jahr 2017 und die dort vorgese-

¹ Vgl. https://ec.europa.eu/germany/news/20181205-aktionsplan-gegen-desinformation_de (abgerufen am 12.07.2019).

² Z.B. Ip 18.3448 (Marchand-Bale, 2018) vom 4.6.2018 oder Po 16.4054 (Munz, 2016) vom 15.12.2016.

henen Gesetzgebungsmassnahmen, insbesondere im Datenschutzrecht und im Jugendmedienschutzrecht, die laufende Revision im Fernmelderecht und das neue Bundesgesetz über elektronische Medien, welches das bisherige Radio- und Fernsehgesetz ablösen soll (Schweizerischer Bundesrat, 2017).

Insgesamt wird aber jeweils betont, dass Äusserungen von privaten Akteurinnen und Akteuren vor Wahlen und Abstimmungen durch die Grundrechte freier Kommunikation, vor allem die Meinungsfreiheit, geschützt seien und die Pflicht zur Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Fairness nur die staatlichen Behörden, nicht aber private Akteurinnen und Akteure treffe. Im Rahmen politischer Auseinandersetzungen seien übertreibende oder gar unwahre Behauptungen kaum vermeidbar und den Stimmberechtigten dürfe ein Urteil über die bekundeten Meinungen und Übertreibungen zugetraut werden (Schweizerischer Bundesrat, 2017).

Aktuell steht die in der Schweiz geführte Diskussion zur Digitalisierung in der Politik innerhalb exakt dieser Eckpunkte. Vorteile werden gesehen und gelebt, grosse, hauptsächlich internationale Skandale medial diskutiert, politische Reaktionen im Ausland niederschwellig wahrgenommen und schlussendlich wird auch politisch der schweizerische legislative Weg gesucht. Gerade Letzteres ist bedingt durch die riesige eruptive Kraft der Digitalisierung, die längerdauernden politischen Entscheidungswege, aber auch wegen der national ausgerichteten Befugnisgrenze von Legiferierung und Rechtsprechung eine Herausforderung. Dennoch gilt es, diese Herausforderung anzunehmen. Augenscheinlich spielt Digitalisierung in der Politik eine namhafte Rolle. Gerade in Systemen, in denen politische Willensbildung unter Einbezug möglichst aller erfolgt, ist es wichtig, diese Mechanismen und Einflüsse möglichst gut zu verstehen und bei Fehlleistungen im höchst sensiblen Umfeld der freien Willensbildung adäquat, aber dezidiert zu reagieren.

1.1. Das Erkenntnisinteresse

Die Ausübung der politischen Rechte in der halbdirekten Demokratie setzt voraus, dass die Stimmberechtigten ihren Willen frei bilden können. Unter den Quellen für die Willensbildung nahmen Zeitungsartikel und die offiziellen Abstimmungserläuterungen des Bundesrates bislang einen hohen Stellenwert ein (Laurent & Lauener, 2019). Mit der Digitalisierung rücken zunehmend auch die sozialen Medien in den Fokus der Aufmerksamkeit (Fichter, 2017). Diese führen dazu, dass Politik heute auf zwei Wegen mediatisiert wird: über traditionelle

Medien und über Selbstmediatisierung basierend auf Inhalten, die sich hauptsächlich an der Logik von Netzwerken orientieren (Cepernich, 2017). Offizielle Quellen konkurrieren nun mit neuen Akteurinnen und Akteuren, die von den traditionellen Medien unabhängig sind und versuchen, Bürgerinnen und Bürger zu beeinflussen. In den USA haben diese Entwicklungen zur Polarisierung der Informationen von Wählerinnen und Wählern beigetragen (Benkler et al., 2018).

Die Veränderung der Bedingungen und Formen öffentlicher Kommunikation im Kontext der Digitalisierung wird auch als «digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit» bezeichnet.³ Dabei sind zwei Aspekte von Bedeutung: Einerseits dürfte der Kern der Öffentlichkeit, bestehend aus den wichtigsten Zeitungen, Radio- und Fernsehsendern, für falsche Informationen in der Schweiz relativ undurchlässig bleiben. Andererseits können soziale Medien wie *Twitter* und insbesondere *Facebook* falsche Informationen weitergeben, die sie von den «peripheren» Medien erhalten haben (z.B. Partisanenmedien, Gegeninformationsmedien, Anti-Islam-Medien etc.) (Cardon et al., 2019).

Mit Blick auf die Schweiz ist noch weitgehend unklar, welchen Einfluss die Informationen in sozialen Medien und politisches *Microtargeting* tatsächlich auf die Willensbildung im Vorfeld von Volksabstimmungen haben. Fristen sie ein «Schattendasein» (Bernhard & Lauener, 2019b, S. 12), stellen sie die «sachliche Basis der Entscheidungsfindung in Frage»⁴ oder sind sie das Einfallstor für die Einflussnahme anderer Staaten (Ganesh et al., 2012)⁵ und ausländischer politischer Akteurinnen und Akteure⁶ auf schweizerische Volksabstimmungen? Verschiedentlich wird hierzulande zwar der Bundesrat zum Tätigwerden aufge-

³ Vgl. nur etwa das Mediensymposium Luzern 2018, das den Titel «Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit» trug, https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:8003d3b1-413c-4f66-b0fd-1179477cc9ac/CfP_Digitaler_Strukturwandel_der_Oeffentlichkeit_2018.pdf (abgerufen am 12.07.2019).

⁴ <https://www.dsi.uzh.ch/de/research/communities/democracy/democracylab.html> (abgerufen am 15.01.2021).

⁵ Wie im Fall russischer Operationen zur Einflussnahme auf US-amerikanische Präsidentschaftswahlen.

⁶ Das Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich untersuchte die *Twitter*-Kommunikation im Vorfeld der Volksabstimmung vom 4. März 2018 über die eidgenössische Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)» und stellte fest, dass die Debatte innerhalb der rechten Community durch verschiedene rechte Accounts aus Deutschland unterstützt wurde, insbesondere durch AfD-Bundestags-Accounts und den Account von Beatrix von Storch (Rauchfleisch & Vogler, n. d.).

fordert,⁷ bislang haben jedoch weder das Parlament noch der Bundesrat spezifische rechtsetzende Massnahmen ergriffen, um Fake News oder unsachliche Einflussnahmen im Kontext der Ausübung der politischen Rechte einzudämmen. Hier will sich die vorliegende Arbeit einbringen. Sie hat das Ziel, den politischen Entscheidungsträgern Handlungsempfehlungen für die zukünftige Digitalisierung der Demokratie bereitzustellen.

Ob und gegebenenfalls welche geeigneten regulatorischen Massnahmen unter Umständen zu ergreifen sind, ist allerdings nicht ohne nähere Erkenntnisse über das tatsächliche Vorhandensein bzw. über die Wirkung von Kommunikationsstrategien in den sozialen Medien zu entscheiden. Aus diesem Grund widmet sich der Grossteil der Arbeit der Forschungsfrage

«Welchen Einfluss hat die Digitalisierung in der Politik auf die Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger?»

1.2. Aufbau der Studie

Um die Forschungsfrage nach dem Einfluss der digitalen Kommunikation auf die Meinungsbildung der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu beantworten, wird der aktuelle Forschungsstand aus medienwissenschaftlicher, politologischer, juristischer Sicht sowie technologischer Sicht aufgearbeitet und diese Sichtweise mit einer diskursiv gestützten Beurteilung der Erkenntnisse durch die Bevölkerung ergänzt.

Als theoretischer Einstieg zeichnet Kapitel 2 eine politikwissenschaftliche Sicht auf die Thematik. Unter dem Titel **«Politische Meinungsbildung in der Schweiz»** stellt Edward Weber Theorien zur politischen Meinungsbildung der (Schweizer) Stimmbürger vor und legt dar, welche Effekte die Digitalisierung der Demokratie auf das politische Gefüge der Schweiz haben kann. Dabei wird explizit auf die Chancen und Risiken der sozialen Medien in Bezug auf die drei Aspekte **«(Des-)Information der Stimmbürger»**, **«Polarisierung der Gesellschaft»** und **«Populismus der Bürger und Parteien»** eingegangen.

Die medienwissenschaftliche Sicht auf die Thematik liefert Sébastien Salerno im Kapitel 3 (**«Politische Kommunikation im digitalen Zeitalter»**). Dabei wird zunächst auf die Transformation der Medienlandschaft und der politischen Kom-

⁷ Z.B. Ip 18.3448 (Marchand-Bale, 2018) vom 4.6.2018 oder Po 16.4054 (Munz, 2016) vom 15.12.2016.

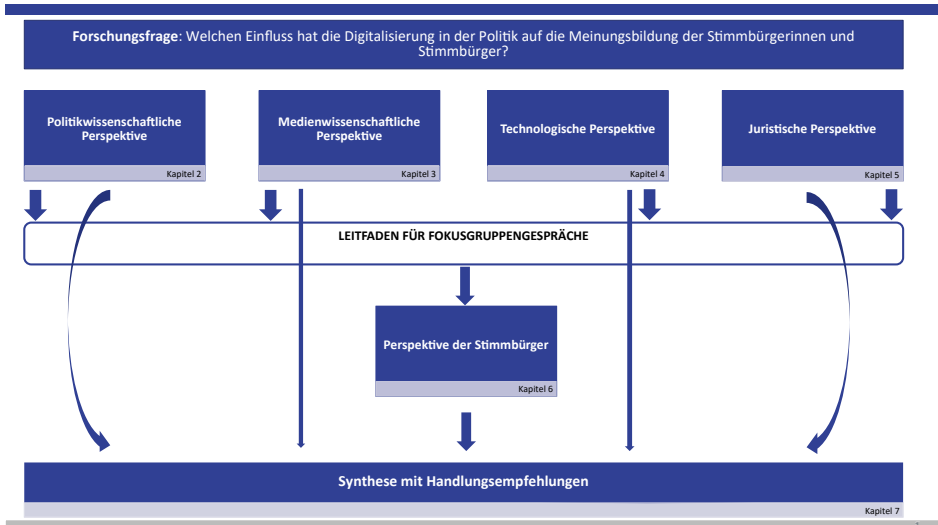
munikation der letzten Jahre im Zusammenhang mit dem Aufkommen von Social Media eingegangen. Anschliessend thematisiert er, welche Effekte diese Veränderungen im Medienkonsum für die politische Meinungsbildung haben können. Abgerundet wird dieses Kapitel durch eine Überprüfung am Alltag, indem erste Erkenntnisse aus der kommunikationswissenschaftlichen Forschung zur Kommunikation rund um die aktuell andauernde Coronapandemie dargelegt werden.

Im Kapitel 4 («**Die technologischen Entwicklungen**») untersuchen Tobias Keller und Urs Bieri, wie technologische Innovationen die Meinungsbildung verändern können. Dabei nutzen sie Rogers (1983) Theorie der Innovationsdiffusion sowie den Begriff der «digitalen Öffentlichkeit», um einerseits die Verbreitung von Innovationen zu erklären und andererseits Chancen dieser Innovationen (beispielsweise *E-Collecting*) respektive die Problemfelder wie Fake News oder künstliche Intelligenz zu untersuchen.

Kapitel 5 mit dem Titel «**Rechtliche Aspekte der politischen Meinungsbildung**» enthält die rechtliche Sicht auf die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Volksabstimmungen. Nadja Braun Binder und Manuela Kälin legen darin den verfassungsrechtlichen Rahmen für den politischen Meinungsbildungsprozess in der Schweiz dar und zeigen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Information und Kommunikation in den sozialen Medien auf. Im Anschluss daran skizzieren sie, welche rechtsetzenden Massnahmen andere Länder ergriffen haben, um gegen Fake News in den sozialen Medien vorzugehen, schlagen Massnahmen für die Schweiz vor und ordnen diese in den Kontext der allgemeinen Debatte zur Regulierung sozialer Medien ein.

Abgeleitet aus diesen Kapiteln entstand in gemeinsamer Arbeit der beteiligten Fachexperten ein Leitfaden für die Fokusgruppen, welcher Aspekte aller vier Perspektiven aufnimmt (siehe Methodik Fokusgruppen). Dieser Leitfaden diente der Strukturierung und Leitung der Gruppendiskussionen mit den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern. Die Resultate aus den Diskussionen bilden die fünfte Perspektive auf die untersuchte Thematik: diejenige des Stimmvolkes. In Kapitel 6 spiegeln Edward Weber und Urs Bieri unter dem Titel «**Perspektive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger**» die Resultate der Fokusgruppendifkussionen an den theoretischen Erkenntnissen der vier fachlichen Perspektiven.

Im abschliessenden Kapitel 7 «**Synthese**» führt Urs Bieri die fünf unterschiedlichen Blickwinkel auf die Forschungsfrage zusammen und verdichtet sie zu einem gemeinsamen Chancen-/Risikobild von Digitalisierung in der Schweizer Politik. Der Bericht schliesst ab mit Diskurswünschen und Handlungsempfehlungen an Politik und interessierte Bevölkerung.

Abb. 1: Aufbau der Studie

Quelle: gfs.bern (2021)

1.3. Methodik

Zur Beantwortung der Fragestellung wurde ein Methodenmix verwendet. Die Analysen in den Fachkapiteln (Kapitel 2 bis 5) stützen sich auf die jeweilige Expertise der Autorinnen und Autoren (siehe Seite 219 ff.). Die Erhebung der Perspektive des Stimmbürgers in Kapitel 6 erfolgte durch Gruppendiskussionen mit ausgewählten Stimmbürgern. Konkret wurden die folgenden drei methodischen Instrumente zur Beantwortung der Forschungsfrage in dieser Studie eingesetzt.

- Literaturanalyse:

Für jede der vier fachlichen Perspektiven auf das Untersuchungsfeld der Arbeit (Kapitel 2 bis 4) erfolgte eine Auswertung der aktuellen Literatur, um eine Übersicht zum derzeitigen Forschungsstand bezüglich des Einflusses der digitalen Kommunikation auf die Meinungsbildung der Stimmbürger zu geben. Die Literaturanalyse bildet die Grundlage für den Gesprächsleitfaden, mit dem die Gruppendiskussionen strukturiert und geleitet wurden.

- **Experteninterviews:**

Mittels dieses Instrumentes wurde ein tieferes Verständnis für die technologischen Entwicklungen im Bereich digitalisierter Demokratie entwickelt (siehe Kapitel 4). Dabei wurden drei Experten für diese Thematik einzeln je rund 90 Minuten interviewt. Die Ergebnisse dieser Interviews flossen ergänzend zur Literaturübersicht in das Kapitel zu den technischen Innovationen ein.

- **Fokusgruppenworkshops:**

Die aus den Literaturübersichten der vier fachlichen Disziplinen abgeleiteten zentralen Elemente der Digitalisierung der Demokratie wurden in sechs Fokusgruppengesprächen in kleinerem Kreis intensiv diskutiert (siehe Kapitel 6.1).

1.4. Zeitlicher Rahmen

Die hier vorliegende Studienarbeit betrachtet die Entwicklung rund um Digitalisierung und Politik bis Ende 2020. Dieser zeitliche Abschluss erscheint gerade bei der Betrachtung von hochdynamischen Entwicklungsprozessen als zentral. Beispielsweise finden hier Ereignisse rund um den Sturm des Kapitols in den USA im Januar 2021 keine Beachtung.

2. Politische Meinungsbildung in der Schweiz

Edward Weber

2.1. Theorie der Meinungsbildung

2.1.1. Einleitung

Wie findet politische Meinungsbildung statt, welche Rolle spielen dabei die Medien im Allgemeinen? Welche potenziellen positiven und negativen Effekte auf den Meinungsbildungsprozess in der Schweiz haben die sozialen Medien im Speziellen? Welche empirischen Belege gibt es für diese Effekte? Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst in diesem Kapitel auf eine theoretische Erklärung des Meinungsbildungsprozesses, welche in der politikwissenschaftlichen Forschung breite Verwendung findet, eingegangen. Diese theoretische Auslegung dient als Grundlage für die anschließende Diskussion von in der Forschung empirisch festgestellten positiven und negativen Effekten der sozialen Medien auf den Meinungsbildungsprozess. Dabei wird spezifisch auf drei zentrale Aspekte der Schweizer Politik eingegangen: die (Des-)Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Polarisierung der Gesellschaft und den Populismus von Parteien sowie Bürgerinnen und Bürgern.

2.1.2. Der Prädispositionsansatz

In der Politikwissenschaft hat sich relativ früh die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich nur ein geringer Teil der Bevölkerung ideologisch und auf Basis eines hohen Informationsstandes informiert (Milic et al., 2014, S. 237), womit sich die Frage gestellt hat, wie politische Meinungen abseits von ideologischen Mustern gebildet werden (ebd.). Die vorherrschende theoretische Erklärung dazu ist, dass generell die Wahrnehmung der Umwelt nicht ausschliesslich auf objektiv vorhandenen Inputs aufbaut, sondern diese Inputs interpretiert werden. Diese Auslegung geschieht nach dem Vorbild bereits bekannter Denkmuster. Spezifisch auf die Meinungsbildung in der politischen Sphäre übertragen würde dies bedeuten, dass «politische Informationen und auch Beobachtungen nicht

einfach ungefiltert aufgenommen werden, sondern vor dem Hintergrund bereits vorhandener Strukturen interpretiert bzw. ergänzt werden und zwar dergestalt, dass sich letztlich ein sinnvolles und übereinstimmendes «Ganzes» ergibt» (ebd., S. 237 f.). Oder anders ausgedrückt: Oft nimmt die Bürgerin/der Bürger nur das wahr, worauf sie/ihn die eigene bereits bestehende Weltanschauung vorbereitet hat (ebd., S. 238). Diese grundsätzliche theoretische Annahme ist deshalb für die Diskussion relevant, weil sie die Einflussgrenzen der neuen sozialen Medien klar aufzeigt. Wie eine Information verarbeitet wird, hängt generell nicht zwingend damit zusammen, wie diese ausgesendet wurde (ebd., S. 238).

Ein in der Politikwissenschaft besonders häufig verwendetes Modell, welches an diese Sichtweise der politischen Meinungsbildung als Verarbeitungsprozess auf der Grundlage bereits vorhandener Denkmuster anschliesst, ist dasjenige von Zaller (1992). Die politische Meinungsbildung ist gemäss seiner Theorie eine Funktion der drei Faktoren «Medieninformationen», «individuelles Kognitionsniveau» und «politische Prädispositionen» (Milic et al., 2014, S. 240). Zallers Theorie will erklären, wie Variationen im Elitendiskurs in den Medien, die individuelle politische Involvierung auf der Ebene der einzelnen Bürgerinnen und Bürger, ihre jeweiligen individuellen politischen Werte und andere Prädispositionen zusammenspielen sowie gemeinsam die öffentliche Meinung bilden.

Dabei geht er von der Grundannahme aus, dass die Bürgerinnen und Bürger in den wenigsten Fällen über ein so kohärentes ideologisches System von Wertevorstellungen verfügen, dass sie daraus direkt alle ihre politischen Entscheidungen ableiten könnten. In den meisten Fällen hängen die politischen Entscheidungen von Informationen ab, welche gerade verfügbar sind respektive kurz vor der politischen Entscheidung aufgenommen wurden. Die Bürgerinnen und Bürger grosser Gesellschaften sind somit für ihren Meinungsbildungsprozess von Informationen abhängig. Gemäss Zaller (1992, S. 6) stammen diese Informationen in grossen Gesellschaften primär von «unbekannten Anderen». Diese sind die politischen Eliten, zu welchen Politikerinnen und Politiker, Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter, Journalistinnen und Journalisten, Aktivistinnen und Aktivisten sowie Expertinnen und Experten gehören. Es sind diejenigen Akteurinnen und Akteure, welche in den traditionellen und neu den sozialen Medien zu den Bürgerinnen und Bürgern «sprechen». Jene kennt der Bürger/die Bürgerin in aller Regel nicht persönlich, ist aber dennoch von ihnen abhängig, um sich ein Bild vom Funktionieren des gesellschaftlichen Geschehens zu machen, denn selbst dann, wenn die Bürgerin/der Bürger ihre/seine Informationen über Gespräche mit Bekannten bezieht, stammen die Informationen oft trotzdem ursprünglich von den politischen Eliten (Zaller, 1992, S. 6).

Allerdings sind die politischen Informationen, welche von Bürgerinnen und Bürgern aus dem Elitendiskurs aufgenommen werden, natürlicherweise niemals neutral und rein informativ (Zaller, 1992, S. 13). Als Konsequenz davon ist die öffentliche Meinung zu einem bestimmten politischen Thema kein ausschliessliches Produkt von reinen «Fakten» und persönlichen Interessen der Stimmbürgerschaft. Die «Fakten» sind notwendigerweise immer unvollständig, oft einseitig beleuchtet und in manchen Fällen sogar absichtlich tendenziös dargelegt. Dies eröffnet Raum für einseitige Beeinflussungseffekte des Diskurses in den Medien auf die politische Meinungsbildung.

Jedoch fliesst der Elitendiskurs nicht ungefiltert in die Meinungsbildung des Stimmvolkes ein. Für Zaller ist jede Meinung «(...) a marriage of information and predisposition, Information to form a mental picture of the given *issue*, and predisposition to motivate some conclusion about it» (Zaller, 1992, S. 6). Die Bürgerinnen und Bürger sind damit nicht einfach passive Adressaten des medialen Diskurses, sondern die Informationen, welche sie über die Medien aufnehmen, werden in Zusammenhang mit persönlichen Eigenschaften der Bürgerinnen und Bürger, sogenannten (politischen) Prädispositionen, gesetzt. Darunter fallen stabile Merkmale auf der Individualebene, welche im Verlauf der Sozialisation und in dem direkten Kontakt mit dem jeweiligen politischen Thema im eigenen Leben gebildet werden (Zaller, 1992, S. 23). Bei den Prädispositionen kann grob zwischen allgemeinen und themenspezifischen Aspekten unterschieden werden. Namentlich handelt es sich dabei primär um die folgenden Kategorien (vgl. Longchamp et al., 2014).

Allgemeine Prädispositionen

- Weltanschauliche Beurteilung eines Themas
- Parteiidentifikation/Parteiparolen
- Regierungsvertrauen bzw. -misstrauen
- (Un-)Zufriedenheit mit dem Status quo

Thematische Prädispositionen

- Betroffenheit/Interessenlagen
- Gut erinnerte, prinzipielle Sachentscheidungen bei vergleichbaren Themen
- Alltagserfahrungen mit dem Abstimmungsthema

Den thematischen Prädispositionen ist eigen, dass sie eine direkte Beschäftigung mit der Vorlage voraussetzen. Am konkretesten sind Entscheidungen aufgrund von Betroffenheit und Interessenlagen. Sie entsprechen weitgehend dem, was man in der Literatur als *rational choice* bezeichnet: Entscheidungen werden aufgrund von Kosten-Nutzen-Analysen getroffen. Bei optimistischer Sicht entscheidet man dabei aufgrund des Nutzens, bei pessimistischer anhand der Kosten. Ein abgekürztes Verfahren hierzu besteht darin, sich aufgrund früherer Entscheidungen festzulegen, die man in vergleichbaren Fällen getroffen hat (Longchamp et al., 2014).

Die Prädispositionen bestimmen unter anderem auch die grundsätzliche Akzeptanz oder Nicht-Akzeptanz von politischer Kommunikation. Weil die Summe aller Informationen, welche eine Person akzeptiert, die eigene (politische) Meinung determiniert, sind (politische) Prädispositionen die zentrale intervenierende Variable auf den Einfluss der Kommunikation der gesellschaftlichen Eliten wie der Massenmedien einerseits und der politischen Einstellung des einzelnen Bürgers andererseits (Zaller, 1992, S. 22 f.). Die Prädispositionen können damit für die oben beschriebenen Möglichkeiten der einseitigen Beeinflussungseffekte durch die Medien als Hürden fungieren.

Beim Zusammenspiel zwischen der Medieninformation und den persönlichen Prädispositionen kommt der dritte entscheidende Faktor für den politischen Meinungsbildungsprozess in Zallers Theorie in Spiel: das individuelle Kognitionsniveau. Dieses gibt grob formuliert an, wie fähig eine Person ist, die Informationen, welche sie aufgenommen hat, zu verarbeiten. Personen mit einem hohen individuellen Kognitionsniveau sind sich ihrer politischen Prädispositionen bewusst. Sie verfügen über ausgebaute (ideologische) Wertesysteme, die sich im Idealfall über eine Vielzahl von politischen Themenbereichen erstrecken, welche miteinander verknüpft sind. An dieses kognitive «Gerüst» können sie neu erhaltene Informationen andocken und einordnen. Sie sind somit gut darin, neue Informationen mit ihren Prädispositionen in Einklang zu bringen. Personen mit einem tiefen Kognitionsniveau nehmen dagegen neue Informationen deutlich «ungefilterter» auf (Milic et al., 2014, S. 242). Kurz gefasst: Der Faktor «Kognitionsniveau» ist entscheidend für den relativen Einfluss der beiden Aspekte «mediale Information» und «Prädispositionen» auf den Meinungsbildungsprozess.

Der Einfluss der grossen Varianz bezüglich des Faktors «Kognitionsniveau» in der Bevölkerung wird etwas durch die Tatsache relativiert, dass es zwischen diesem Faktor und dem Grad, mit welchem eine Person dem medialen Diskurs ausgesetzt ist, eine positive Korrelation gibt. So haben politisch sehr interessierte Personen ein überdurchschnittlich gutes Kognitionsniveau, womit die Me-

dieneffekte bei ihnen weniger stark ausfallen sollten. Allerdings sind sie wegen ihres Interesses auch öfter und intensiver als andere den medialen Botschaften ausgesetzt, womit deren Effekt eher zunimmt (Zaller, 1992, S. 21). Im Falle der politisch interessierten Bürger ist es deshalb schwierig zu sagen, ob die Medien einen stärkeren oder schwächeren Effekt auf den politischen Meinungsbildungsprozess haben als im Rest der Bevölkerung.

Die Antwort auf die Frage, wie stark Werbung oder sonstige mediale Informationen auf den Meinungsbildungsprozess einwirken, hängt aber nicht nur von den erwähnten individuellen Faktoren, sondern auch vom Kontext des jeweiligen politischen Themas ab. Erstens kann diesbezüglich angenommen werden, dass Bürgerinnen und Bürger zu Themen, zu welchen sie eigene Alltagserfahrungen gemacht haben oder mit denen sie sich sonst bereits häufig gedanklich auseinandergesetzt haben, meinungswirksamere Prädispositionen haben als bei Themen, wo diese Alltagserfahrung fehlt (Longchamp, 2014, S. 263). Entsprechend ist der Spielraum für Medien- und Werbeeffekte im ersten Fall kleiner als in letzterem (vgl. Kapitel 2.4.1).

Daneben gibt es einen zweiten Faktor auf der Kontextebene des jeweiligen politischen Themas. Zaller differenziert zwischen Meinungsbildungsprozessen, bei welchen innerhalb der Eliten ein Konsens herrscht, und solchen, bei welchen die Eliten gespalten sind. Gibt es bei einer Thematik keine Spaltung in der Elite, besteht für die Bürgerinnen und Bürger durch die Konsumation der Medien auch keine Auswahl, wie ein Sachverhalt bewertet werden soll. Die Öffentlichkeit hat kaum Alternativen dazu, dem Konsens der Eliten darüber, was politisch getan werden sollte, zu folgen. Die Differenz zwischen der individuellen Werthaltung einer Person und ihrem politischen Entscheid kann entsprechend in einem solchen Fall aufgrund des Fehlens unterschiedlicher Standpunkte in den Medien sehr gross sein.

Der Filter der Prädispositionen ist bei einem einseitigen Meinungsbild in den Medien nicht richtig funktionsfähig. Während er im Normalfall eines Elitenkonfliktes unter anderem dafür sorgt, dass Argumente im politischen Diskurs auf der Grundlage von gröberen Werthaltungen bewertet werden und sich die Personen so eine Haltung bilden, ist dies nicht möglich, wenn in den Medien gar keine Pro- und Kontraargumente ausgetauscht werden. Sind hingegen die Eliten gespalten, tendieren die Bürger dazu, gemäss ihren Prädispositionen denjenigen Eliten zu folgen, welche ihnen ideologisch oder parteipolitisch nahestehen (Zaller, 1992, S. 9).

Schliesslich ist noch eine kurze Anmerkung wichtig: Bei allen diskutierten Medieneffekten auf den politischen Meinungsbildungsprozess wird angenommen,

dass die Informationen, welche eine Person über die Medien aufnimmt, zwar ihre politische Haltung zu einem Thema beeinflussen können, aber die der Informationsverarbeitung zugrunde liegenden Prädispositionen nicht auch selbst durch die Medienberichterstattung verändert werden (Zaller, 1992, S. 23). Prädispositionen interagieren wie dargelegt mit den medialen Informationen, sie sind aber – zumindest kurzfristig – nicht durch diese veränderbar. Allerdings ist es denkbar, dass sich der verarbeitete Mediendiskurs über längere Zeiträume hinweg betrachtet auf politische Werthaltungen und andere Prädispositionen einer Person auswirkt (ebd., S. 23).

Zusammenfassend gehen die theoretischen Überlegungen davon aus, dass der mediale Diskurs ein wichtiger Faktor für den politischen Meinungsbildungsprozess ist. Sein Einfluss wird aber durch die politischen Prädispositionen der Bürgerinnen und Bürger eingeschränkt. Diese Einschränkung ist umso stärker, je fundierter das politische Wissen einer Person und damit ihre Kapazität ist, Informationen einzuordnen (Individualebene), und je näher die Thematik an eigenen Alltagserfahrungen der Bürgerinnen und Bürger damit einfacher zu verarbeiten ist (Kontextebene). Umgekehrt wird der Medieneffekt auf die Meinungsbildung verstärkt, je grösser die Einigkeit (oder Einseitigkeit) der Haltungen der Eliten in den Medien ist (Kontextebene) und je öfter eine Person politische Informationen konsumiert (Individualebene).

Bevor das Kapitel 3 auf tatsächliche Effekte von Social Media auf die Meinungsbildung in der Schweiz zu sprechen kommt, widmet sich das folgende Kapitel der Frage, wie gross der Stellenwert der sozialen Medien in der Schweiz derzeit ist. Diese Kenngrösse gibt nicht an, ob das Aufkommen der neuen sozialen Medien tatsächlich irgendwelche Effekte hat und wie gross diese sind. Sie vermittelt lediglich, wie gross überhaupt das Potenzial der sozialen Medien ist, in der Schweizer Meinungsbildung im Allgemeinen und jener zur Politik im Speziellen etwas zu verändern.

2.2. Der Stellenwert von Social Media bei politischer Meinungsbildung

Den Stellenwert von Social Media respektive das Abschätzen ihrer Meinungsmacht fällt nicht leicht. Wegen der teilweise engen Verknüpfungen der Informationsbereitstellung zwischen den traditionellen und den neuen sozialen Medien kommt es dabei unweigerlich zu Unschärfen (Medienmonitor, 2018, S. 58). Traditionelle Medienunternehmen verfügen einerseits über eine eigene

Social-Media-Präsenz und andererseits werden ihre Berichte von Dritten auf den Netzwerken der sozialen Medien geteilt. Diese intermediäre Funktion der neuen sozialen Medien hat unter anderem zur Folge, dass nicht sicher ist, bis zu welchem Grad die Nutzerinnen und Nutzer von Social Media fähig sind, konsumierte Medieninhalte der richtigen Urheberschaft zuzuweisen (Medienmonitor, 2018, S. 58). Bei der Analyse von Daten zur Meinungsmacht der neuen sozialen Medien im Vergleich zu den traditionellen Medien muss dieser methodische Vorbehalt im Hinterkopf behalten werden.

Im Folgenden werden zwei Datengrundlagen zur Meinungsmacht der neuen sozialen Medien präsentiert. Zum einen sind das die rein umfragebasierten Daten der Befragungen im Nachgang zu den nationalen Abstimmungen respektive nationalen Parlamentswahlen der Schweiz (*VOTO*, *Selects*). Bei diesen Umfragen haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger jeweils angeben können, welche Medien für ihren politischen Entscheidungsprozess relevant waren. Zum anderen ist dies der Medienmonitor des Bundes (Medienmonitor 2018), welcher die «Meinungsmacht» der neuen sozialen Medien misst, indem er sowohl Mediennutzungsdaten (quantitative Markmacht) als auch die Bewertung der Medienmarken durch die Nutzerinnen und Nutzer (qualitative Markenleistung) berücksichtigt.

2.2.1. Allgemeine Meinungsmacht von Social Media in der Schweiz

Der im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation durchgeführte «Medienmonitor Schweiz» geht bei der Bestimmung des potenziellen Einflusses der neuen sozialen Medien auf die Meinungsbildung in der Schweiz methodisch einen Schritt weiter, als einfach die Nutzerzahlen zu messen. Er ist allerdings nicht nur auf die Sphäre der Politik begrenzt, sondern bildet die allgemeine Meinungsbildung ab. Der Medienmonitor berechnet für über 170 Medienmarken und acht Medienkonzerne die jeweilige «Meinungsmacht», welche einerseits auf der Reichweite des jeweiligen Mediums basiert. Diese wird über die Angaben der Nutzerinnen und Nutzer in einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung des Medienmonitors zum Mediennutzungsverhalten der Konsumentinnen und Konsumenten erhoben. Andererseits gründet die Berechnung auf der Befragung der Mediennutzerinnen und Mediennutzer zu den Leistungen der jeweiligen Marken als Informationsmedien (Glaubwürdigkeit, Kompetenz, Relevanz und Sympathie). Die Kombination dieser beiden Faktoren ergibt eine Kennzahl für die Meinungsmacht der einzelnen Medien. Diese Kennzahl gibt entsprechend keinen erforschten kausalen Effekt der Medien auf die Meinungsbildung wieder, sondern bildet das Potenzial zur Beeinflussung der Meinungsbildung ab.

Im Bericht zum Jahr 2018 wurde im Medienmonitor Schweiz zum ersten Mal neben den traditionellen Medien auch die Meinungsmacht für Social Media insgesamt sowie separat für die vier Medienmarken *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* und *YouTube* berechnet (Medienmonitor 2018). Für den Bericht 2019 wurde diese Erhebung weitergeführt. Die Ergebnisse sind folgendermassen ausgefallen: *Facebook* und *YouTube* haben gemäss den Autoren eine sehr hohe berechnete Meinungsmacht. Hinter der Marke *20 Minuten* und *SRF 1* liegen sie auf den Positionen 3 und 4 der einzelnen untersuchten Medientitel (Medienmonitor 2019, S. 61). *Instagram* folgt auf Platz 7, womit es sich in etwa auf dem Niveau von *Radio SRF 3* bewegt. Bei *Twitter* liegt die Meinungsmacht dann mit rund einem Siebtel der Meinungsmacht von *Facebook* nochmals deutlich tiefer (Medienmonitor 2019, S. 61). Auf der relativ dünnen Datenbasis der beiden Erhebungen 2018 und 2019 zeigt sich im Medienmonitor ein Anstieg der Reichweiten der einzelnen Social-Media-Kanäle (Medienmonitor 2019, S. 62).

Wichtig ist dabei der Hinweis, dass diese starke Stellung der einzelnen Social-Media-Marken primär auf deren hohen Reichweiten basiert (Medienmonitor 2019, S. 62). In diesem Bereich werden etwa *Facebook* und *YouTube* nur von *20 Minuten* übertroffen. Beim zweiten Pfeiler der Meinungsmacht – der qualitativen Markenleistung – fällt das Fazit zu den Social-Media-Plattformen deutlich nüchterner aus: Hier schneiden sie sehr schlecht ab und gehören zu den am schlechtesten bewerteten Medienmarken der Studie. Dies trifft sowohl auf die Aspekte der Glaubwürdigkeit des Mediums und ihrer Kompetenz als auch auf die Relevanz zu, welche ihnen von der Konsumentenseite her bescheinigt wird (Medienmonitor 2019, S. 62). Lediglich in Bezug auf die Sympathie gegenüber den einzelnen Medientiteln können die Social-Media-Plattformen einigermaßen mit anderen Medien konkurrenzieren. Dies zeigt Übereinstimmung mit der intermediären Funktion von Social Media (siehe oben) und spiegelt gemäss den Autoren erstens das unterhaltungsorientierte Nutzungsmotiv für diese Plattformen mit (Medienmonitor *Factsheet* 2018, S. 2). Zweitens zeugt die insgesamt tiefe Bewertung der qualitativen Markenleistung der sozialen Medien durch die Bürgerinnen und Bürger gemäss den Autoren der Studie auch vom intransparenten Image dieser Grosskonzerne, bedingt durch zahlreiche Skandale, welche vor allem im Zusammenhang mit *Facebook* medial thematisiert wurden (Medienmonitor 2018, S. 60). Diese haben sich offenbar in einem erhöhten Misstrauen gegenüber der ganzen Gattung «Social Media» niedergeschlagen (Medienmonitor 2018, S. 60).

Betrachtet man die gesamte Gattung der Social Media anstatt ihrer einzelnen Titel, so zeigt sich, dass diese 2018 etwa ein Achtel der gesamten nationalen Meinungsmacht (13 Prozent) auf sich vereinte und damit klar die schwächste

der untersuchten Mediengattungen – neben Social Media waren dies TV, Radio, Print und Online – ist. Dabei ist die Bedeutung der Social-Media-Plattformen in der Deutschschweiz etwas geringer als in der italienischsprachigen Schweiz und dort noch einmal etwas tiefer als in der Romandie (Medienmonitor 2019, S. 66 f.).

Social-Media-Plattformen hinken also in Bezug auf ihre Meinungsmacht den traditionellen Medien wie Zeitungen oder Fernsehen noch immer hinterher, sie beanspruchen aber gemäss den Autoren eine «(...) massgebliche und zunehmende Stellung in der Schweizer Medienlandschaft und prägen auch die Meinungsbildung in der Bevölkerung» (Medienmonitor 2019, S. 66).

Eine Einschränkung der Resultate des Medienmonitors im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand der politischen Meinungsbildung ist, dass er sich eben nicht auf den Bereich der politischen Informationen beschränkt, sondern die allgemeine Mediennutzung untersucht. Dabei ist es durchaus denkbar, dass sich die Bürgerinnen und Bürger beispielsweise im Vorfeld von Abstimmungen oder Wahlen über andere Kanäle informieren respektive die verschiedenen Medien qualitativ anders bewerten, als sie dies im Alltag in Bezug auf ganz andere Themenbereiche tun. Aus diesem Grund wird im Folgenden auf die Resultate von repräsentativen Nachbefragungen der eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen respektive der dort gestellten Frage nach den Informationsquellen der Bürgerinnen und Bürger eingegangen.

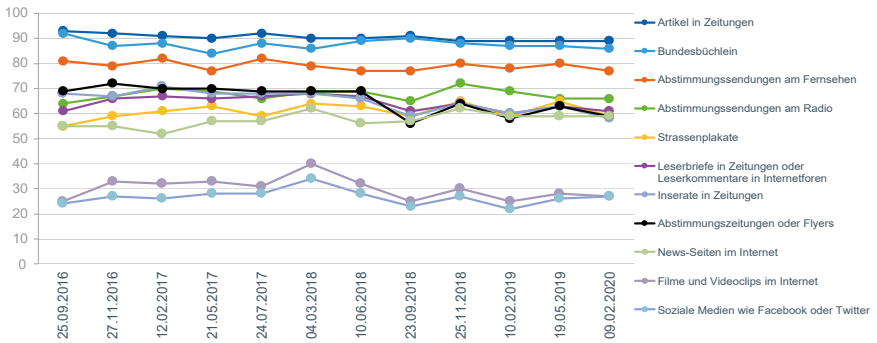
2.2.2. Social Media bei der Meinungsbildung zu Abstimmungen und Wahlen

Wenn die Bürgerinnen und Bürger jeweils in den *VOTO*-Nachabstimmungs-umfragen gefragt werden, welche Medien sie für ihre Meinungsbildung zu den Vorlagen der Abstimmung verwendet haben, stehen noch immer das Bundesbüchlein und die Zeitungsartikel an oberster Stelle. Über 85 Prozent der Befragten konsultieren jeweils diese Informationsquellen. Ebenfalls noch mehr als die Hälfte der Befragten nutzen ausserdem auch TV- und Radiosendungen zu den Abstimmungen, Strassenplakate sowie Abstimmungszeitungen, News-Seiten im Internet und Flyer. Die Onlinequellen «Filme und Videoclips im Internet» sowie «soziale Medien wie *Facebook* oder *Twitter*» werden lediglich von rund einem Viertel der Stimmenden für ihren Entscheid verwendet, wobei dieser Wert in den letzten vier Jahren stagnierte.

Abb. 2: Mediennutzung für die Meinungsbildung bei eidgenössischen Volksabstimmungen: Nutzungshäufigkeit

Mediennutzung bei Abstimmungen: Nutzungshäufigkeit

in % Abstimmender



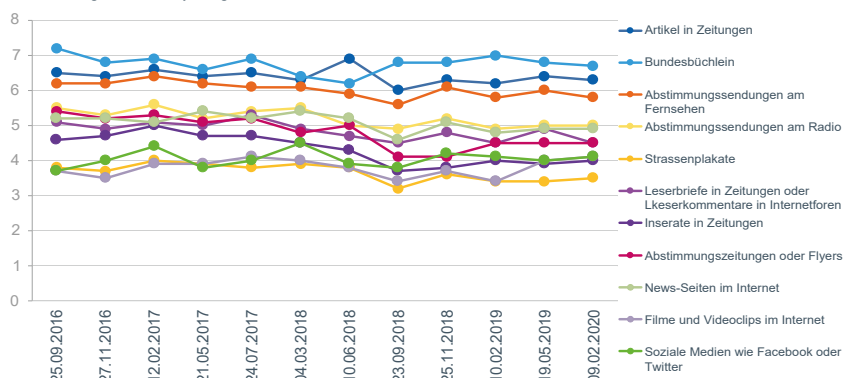
Quelle: gfs.bern, basierend auf VOTO-Nachabstimmungsumfragen, in % Abstimmender, gewichtete Resultate, N = jeweils ca. 1000

Wenig anders sieht es aus, wenn anstelle des Nutzungsanteils die Nutzungsintensität durch die Stimmenden erhoben wird (ebenfalls *VOTO*-Nachabstimmungsumfragen). Werden diejenigen, welche ein Medium verwendet haben, gefragt, wie intensiv sie dieses auf einer Skala von 1 bis 10 genutzt haben, führen auch hier das Bundesbüchlein und die Zeitungsartikel, gefolgt von den TV- und Radiosendungen, den Leserbriefen und Leserkomentaren in Onlineforen, den Abstimmungszeitungen und Flyern sowie den News-Seiten im Internet. Auch hier rangieren die sozialen Medien wie *Facebook* oder *Twitter* zusammen mit Filmen und Videoclips im Internet (sowie den Strassenplakaten) weiter unten in der Bedeutungsskala.

Abb. 3: Mediennutzung für die Meinungsbildung bei eidgenössischen Volksabstimmungen: Nutzungsintensität

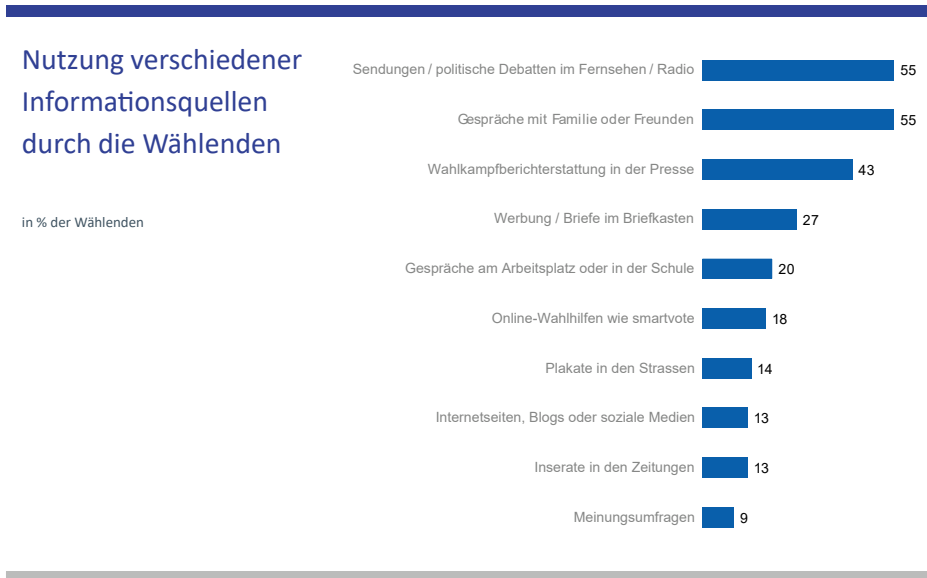
Mediennutzung bei Abstimmungen: Nutzungsintensität

Durchschnittliche Nutzungsintensität der jeweiligen Nutzer eines Mediums auf einer Skala von 1-10



Quelle: gfs.bern, basierend auf VOTO-Nachabstimmungsumfragen, in % Abstimmender, gewichtete Resultate, N = jeweils ca. 1000

Auch nach den jüngsten nationalen Parlamentswahlen von 2019 haben lediglich 13 Prozent der Wählenden in der Nachbefragung angegeben, sie hätten in den Wochen vor den Wahlen auch Internetseiten, Blogs oder soziale Medien genutzt, um sich über die Parteien und Kandidierenden zu informieren (Tresch et al. 2020). Dies ist ein sehr kleiner Wert etwa im Vergleich zur Bedeutung der politischen Debatten in den traditionellen Medien «Fernsehen» oder «Radio», über welche sich mehr als die Hälfte der Teilnehmenden informiert haben (siehe Abb. 4). Aber auch die Wahlkampfberichterstattung in der Presse war bei den Wahlen von 2019 für fast dreimal so viele Wählende von Relevanz, als dies bei den Onlinequellen der Fall war.

Abb. 4: Informationsquellen für die eidgenössischen Wahlen 2019

Quelle: Eigene Darstellung nach Tresch et al. (2020), in % der Wählenden, gewichtete Resultate, N gewichtet: 4763

Die sozialen Medien liegen folglich in Bezug auf ihr Potenzial, den allgemeinen Meinungsbildungsprozess der Bürger zu beeinflussen, immer noch klar hinter den traditionellen Medien. Hinsichtlich ihrer Bedeutung für den *politischen* Meinungsbildungsprozess ist ihr Rückstand gegenüber anderen Informationskanälen noch einmal grösser und die Relevanz schon fast marginal.

2.3. Potenzielle Veränderungen der Meinungsbildung durch Social Media

Dass die sozialen Medien derzeit zwar über ein gewisses, wenn auch im Vergleich zu den traditionellen Medien noch relativ geringes Einflusspotenzial verfügen, bedeutet noch nicht, dass es durch das Aufkommen der neuen sozialen Medien auch Veränderungen im Meinungsbildungsprozess gegeben hat. Damit die neue Meinungsmacht der sozialen Medien den Meinungsbildungsprozess verändert, muss sich die Medienlogik dieser neuen Mediengattung von derjenigen der traditionellen Medien unterscheiden. Würden die politischen Akteurinnen und Akteure sowie die Bürgerinnen und Bürger die neue Technologie der

sozialen Medien lediglich als ein zusätzliches Instrument betrachten, auf welches sie die altbewährten Muster der Politikkommunikation respektive -konsumation übertragen, hätte sich wenig bis nichts im politischen Meinungsbildungsprozess verändert.

In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, zwischen Veränderungen, welche in den letzten Jahren und Jahrzehnten das gesamte Mediensystem erfasst haben, und solchen, welche spezifisch durch die Social-Media-Plattformen bedingt sind, zu differenzieren. Bei Weitem nicht alle Entwicklungen des Medienwesens in der letzten Zeit stehen in Zusammenhang mit dem Aufkommen der sozialen Medien oder sind gar eine Folge davon. Ein wichtiges Beispiel dafür ist die Kommerzialisierung des Mediensystems.

In der Schweiz hat wie in anderen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten ein grundlegender Wandel im Mediensystem stattgefunden, welcher sich auf die Art der (politischen) Informationsverbreitung und -aufnahme ausgewirkt hat. In vielen westeuropäischen Ländern waren die Printmedien als damals meinungsführende Gattung jeweils eng mit einer Partei und der jeweiligen Subkultur verbunden. Diese enge Verbindung hat sich im Verlauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem sehr grossen Teil gelöst, was eine stark veränderte Medienlogik zur Folge hatte (Mudde, 2004, S. 442). Die Medien haben ihre Unabhängigkeit von den Parteien erlangt, dafür aber ihre Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen eingebüsst. Sie verfolgen seit dieser Zeit immer weniger ideologische und dafür zunehmend kommerzielle Ziele. Gleichzeitig beschränkt sich ihre potenzielle Konsumentenschaft nicht mehr auf eine ideologisch homogene Gruppe, sondern umfasst grundsätzlich die ganze Gesellschaft. Als Folge davon hat sich der Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Konsumenten intensiviert, womit auch eine Fokussierung auf die skandalösen Aspekte der Politik einhergegangen ist. Politische Nachrichten sind seither stärker personalisiert und auf konfrontative Aspekte der Politik ausgerichtet (Esser, 2013). Das sind Entwicklungen, welche zeitlich bereits deutlich vor dem Aufkommen der neuen sozialen Medien eingesetzt haben, aber im öffentlichen Diskurs oft (ausschliesslich oder teilweise) stark mit jenen in Verbindung gebracht werden. Auf diese notwendige Differenzierung zwischen generellen Entwicklungen im Mediensystem der letzten Jahre und solchen, welche auf das Aufkommen der sozialen Medien zurückzuführen sind, wird später bei der Besprechung der empirischen Effekte von Social Media auf den Meinungsbildungsprozess Bezug genommen (siehe Kapitel 2.4).

Nach diesem Verweis auf eine Relativierung des Einflusses von Social Media auf die politische Meinungsbildung soll in einem nächsten Schritt der Rückbezug

zu denjenigen Aspekten der Medienlogik hergestellt werden, welche sich durch die neuen sozialen Medien tatsächlich verändert haben (siehe Kapitel 3 und 4). Dazu gehören:

- das breitere Angebot von leicht zugänglichen politischen Informationsquellen, welche die Bürgerinnen und Bürger für ihre Meinungsbildung nutzen können;
- die neuen Möglichkeiten des direkten Kontaktes zwischen Bürgerinnen und Bürgern und politischen Entscheidungsträgern (Politikern);
- die Fähigkeit der Plattformen, detaillierte persönliche Daten über ihre Nutzer zu sammeln, und damit auch die Möglichkeit personalisierter politischer Werbung;
- das (teilweise) Wegfallen der *Gatekeeper*-Funktion der Journalisten, wie es bei den traditionellen Medien der Fall war, und damit die Möglichkeit ungefilterter politischer Kommunikation.

Im Folgenden werden drei zentrale Aspekte der Schweizer Politik dargelegt, auf welche das Aufkommen der neuen sozialen Medien einen Einfluss haben könnte. Dabei werden die soeben aufgelisteten Veränderungen der Medienlogik durch die sozialen Medien (siehe oben) vor dem Hintergrund der dargelegten Theorie zum politischen Meinungsbildungsprozess (siehe Kapitel 2.1) beleuchtet. Anschliessend werden empirische Belege von Forschungsstudien zu positiven und negativen Effekten auf die Politik der Schweiz diskutiert.

2.4. Social Media und drei zentrale Aspekte der Schweizer Politik

Wird in der politikwissenschaftlichen Literatur über die Folgen des Aufkommens der sozialen Medien auf die politische Meinungsbildung diskutiert, sind drei Aspekte zentral:

- der Grad an (Des-)Informiertheit der Stimmbürger,
- die politische Spaltung respektive der Zusammenhalt innerhalb des Stimmvolkes (Polarisierung) und
- das Verhältnis zwischen den politischen Eliten und dem Volk mit dem Grad an Populismus als Ausdrucksform davon, wie gut dieses Verhältnis von Bürgern und Parteien bewertet wird.

Diese drei Aspekte sind nicht nur zentral in der wissenschaftlichen und medialen Debatte über die Effekte der Digitalisierung der Politik im Allgemeinen und den Einfluss der sozialen Medien auf den politischen Meinungsbildungsprozess im Speziellen. Sie sind ausserdem auch entscheidend für das Funktionieren von demokratischen Prozessen, und zwar in der Schweiz noch einmal etwas stärker als in anderen Ländern.

2.4.1. (Des-)Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

Gerade ein halbdirektes demokratisches System wie dasjenige der Schweiz stellt grosse Anforderungen an die politische Informiertheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, da diese selbst zahlreiche politische Entscheidungen in wichtigen Politikfeldern fällen. Damit der Stimmentscheid einer Bürgerin/eines Bürgers möglichst gut im Einklang mit ihren/seinen Interessen steht, ist ein möglichst hoher Grad an Informiertheit über das jeweilige politische Thema wünschenswert.

Während über lange Zeit das Idealbild des politisch interessierten und umfassend informierten Citizen als unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratien angesehen wurde, hat sich dieser Anspruch unterdessen relativiert (Milic et al., 2014, S. 233). Die politikwissenschaftliche Forschung hat aufgezeigt, dass der reale Bürger/die reale Bürgerin diesem Anspruch nicht gerecht wird, oft nur schlecht informiert und ausserdem kaum in der Lage ist, die eigene politische Haltung von einem grösseren ideologischen Kontext abzuleiten (ebd., S. 233). Die Meinungsbildung zu politischen Themen erfolgt primär nicht wohl informiert, «sondern als soziologisch beziehungsweise von Parteibindungen determiniertes Produkt (...)» (ebd., S. 234). Noch schlimmer: Die Bürgerinnen und Bürger könnten mangels Informiertheit ihre Meinung ausschliesslich als Reflex auf politische Kampagnen bilden und schlicht zu jener Position tendieren, für welche am stärksten geworben wurde (ebd., S. 234/370). Dies wäre aus demokratiethoretischer Sicht ein äusserst bedenklicher Umstand. Es würde bedeuten, dass politische Entscheidungen wie die Abstimmungen in der Schweiz weitgehend käuflich wären. Nicht sachliche Argumente, sondern die Höhe des Werbebudgets wäre entscheidend (ebd., S. 307).

Das Aufkommen der neuen sozialen Medien ist – wie die Entwicklung des Internets generell – mit der Hoffnung verknüpft, dass sie mit ihrem dialogischen und partizipativen Potenzial die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger in unseren Demokratien verbessern (Imhof, 2015, S. 15). Durch die neuen Möglichkeiten – so die Idealvorstellung – findet gesellschaftliche Kommunikation nun

ungefiltert und auf Basis von für alle verfügbaren Informationen statt. Dabei ist es denkbar, dass sich gerade für politisch weniger informierte Bürgerinnen und Bürger der Zugang zu politischen Informationen durch die Möglichkeiten der sozialen Medien erleichtert, wodurch diese etwas besser informierte politische Entscheidungen treffen oder überhaupt erst für die politische Teilnahme gewonnen werden können.

Umgekehrt gibt es Anzeichen dafür, dass die sozialen Netzwerke die Hoffnungen auf eine besser informierte und demokratischere Gesellschaft nicht erfüllen können, unter anderem deshalb, weil sie zu Homogenität in Bezug auf soziale Merkmale tendieren (Imhof, 2015, S. 17 f.).

Insgesamt ist empirisch noch weitgehend unklar, ob und in welcher Art durch das Aufkommen von Social Media eine Veränderung in Bezug auf den Grad an Informiertheit der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stattgefunden hat. Dies mag auch daran liegen, dass die sozialen Medien immer noch sehr viel stärker auf Themen in den traditionellen Medien reagieren als umgekehrt und ihr Stellenwert in der Schweiz im Vergleich zu anderen Informationsquellen auch aktuell relativ schwach ausgeprägt ist (siehe Kapitel 2.2).

Die Frage nach der Veränderung der politischen Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger ist nicht nur wichtig wegen des direkten demokratiepolitisch wünschenswerten Effektes, dass ihre politischen Äusserungen – etwa bei der Stimmabgabe – fundierter sind und damit mehr in Übereinstimmung mit grundsätzlichen Werthaltungen der Bürgerinnen und Bürger stehen. Eine politisch gut informierte Stimmbürgerschaft hilft auch, den systematischen Kampagneneinfluss auf die Meinungsbildung zugunsten der politischen Position der finanzstärksten Akteurinnen und Akteure einzudämmen.

Gemäss Zallers Modell sind insbesondere wenig ideologische Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auch in geringerem Umfang fähig, politische Werbebotschaften kritisch zu bewerten. Sie erscheinen damit grundsätzlich anfällig für Einflussbemühungen der politischen Propaganda. Dies wirft die Frage auf, ob Abstimmungen demnach von einem unpolitischen und manipulierbaren Teil der Stimmbürgerschaft entschieden werden (vgl. Milic et al., 2014, S. 319). Dies ist dann nicht der Fall, wenn für die verschiedenen politischen Positionen ungefähr gleich stark geworben wird und sich die Werbeeffekte gegenseitig aufheben. Wenn aber eine Seite den Abstimmungskampf dominiert, kann die unreflektierte Aufnahme ihrer Werbebotschaften durch die Gruppe der politisch wenig Involvierten zu beträchtlichen «Verzerrungen» des Abstimmungsergebnisses führen. Tatsächlich zeigt sich empirisch, dass in der Schweiz die Höhe der Kampagnen-

budgets erstens stark und zweitens auf eine sehr systematische Weise divergiert: mit einem deutlichen Vorteil für die marktliberale Seite bei wirtschaftspolitischen Themen und für internationalistische Positionen bei aussenpolitischen Themen (Hermann, 2012).

Mögliche (unerwünschte) Effekte durch stark ungleich verteilte Kampagnenbudgets variieren dabei nicht nur bezüglich persönlicher Eigenschaften von Stimmbürgern (wie der Verarbeitungskapazität von neuen Informationen), sondern sind auch davon abhängig, ob es sich bei der politischen Entscheidung um Wahlen oder Abstimmungen handelt. Dabei kann angenommen werden, dass Wahlen eher noch stärker als Abstimmungen prädisponiert sind (Longchamp, 2014, S. 262 f.). Bei Wahlen ist der Aspekt der Parteibindungen die relevante Prädisposition. Diese ist zentral für die Frage, wie man Parteien, Kandidierende und Wahlkampfthemen wahrnimmt. Als Alternative dazu kann dem Stimmbürger die Positionierung auf der Links-rechts-Achse dienen. Eine solche Vereinfachung ist bei Volksabstimmungen schwieriger, weil es schlicht eine zu grosse Varianz in den Themenbereichen der Vorlagen gibt. Der weniger starke Rückgriff auf die Prädispositionen beim Meinungsbildungsprozess zu Abstimmungen hat zur Folge, dass umgekehrt mediale Informationen (und Werbung) eine grössere Rolle als bei Wahlen spielen.

Wichtig ist, hier anzufügen, dass es nicht nur zwischen Wahlen und Abstimmungen, sondern auch zwischen den verschiedenen Abstimmungsthematiken sehr grosse Differenzen in Bezug auf den Stellenwert von Prädispositionen respektive die Wirkung der medialen Werbung für die Meinungsbildung gibt. Bei wenig komplexen, hochemotionalen Abstimmungsthemen, mit denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gut vertraut sind, besitzen sie in der Regel klare Überzeugungen, die schwierig umzustossen sind. Solche Themen sind «stabil prädisponiert» (Hertig, 1982). Das Umgekehrte gilt für hochkomplexe, abstrakte Themen mit lediglich einem geringen Bezug zum alltäglichen Leben der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Hier ist das Meinungsveränderungspotenzial der politischen Propaganda ungleich grösser. Die politischen Prädispositionen sind in diesem Fall schwach und können ihre Funktion als Filter der Werbebotschaften in den Medien deshalb nur schlecht erfüllen (vgl. Kapitel 2.1).

Diese Differenzen im Grad der Prädisponiertheit der unterschiedlichen politischen Themen lassen sich beispielsweise am Entscheidungszeitpunkt für Abstimmungen ablesen. In den Nachabstimmungsumfragen der VOX wurde regelmässig gefragt, zu welchem Zeitpunkt man sich für oder gegen die Vorlage entschieden hat. Diese Daten liefern Hinweise darauf, bei welchen Abstimmungsthemen das Potenzial zur Meinungsbeeinflussung besonders niedrig bzw. besonders hoch

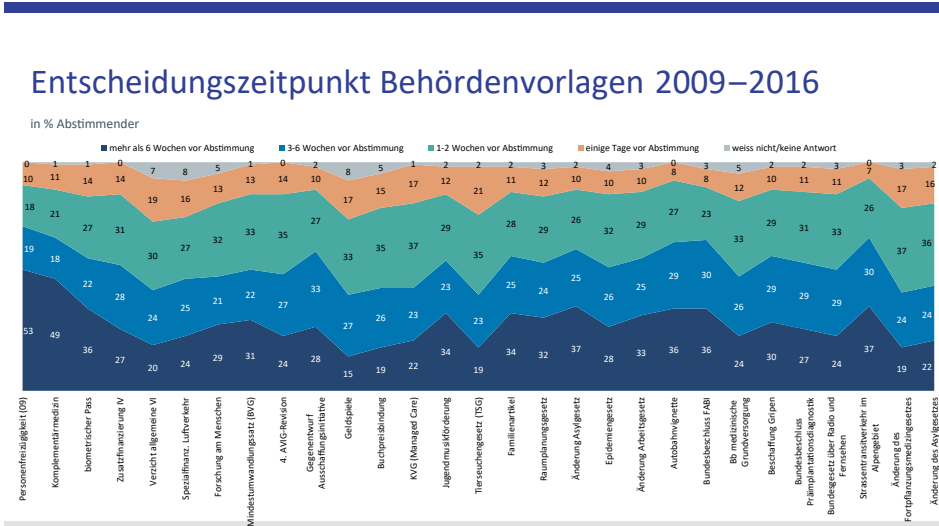
ist. Dabei gilt: Je höher der Anteil derer, deren Entscheid schon von Beginn an feststeht, desto geringer ist das Potenzial der Kampagnenwirkung.

Exemplarisch für die grossen Differenzen in der Schwierigkeit, sich eine Meinung zu einem (Abstimmungs-)Thema zu bilden (und für den Grad des Beeinflussungspotenzials durch die Werbung), stehen die Abstimmungen zur Personenfreizügigkeit von 2009 und jene zum Tierseuchengesetz (2012). Die Entscheidung für oder wider die Personenfreizügigkeit ist eine in einer langen Reihe von ähnlichen Abstimmungen und das Thema der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) ist eines der am meisten diskutierten in der Schweizer Politik. Entsprechend haben sich mehr als die Hälfte (53 Prozent) der Abstimmenden bereits mehr als sechs Wochen vor der Abstimmung entschieden. Bei der Thematik des Tierseuchengesetzes verfügen die meisten Abstimmenden über deutlich weniger Vorwissen, sie ist weniger «stabil prädisponiert». Dies zeigt sich in der Tatsache, dass der Anteil der Frühentschiedenen mit 19 Prozent der Befragten nicht einmal halb so gross ist wie bei der Personenfreizügigkeitsabstimmung.

Für Werbung gibt es somit im politischen Meinungsbildungsprozess eine Angriffsfläche und diese ist besonders gross bei Personen, welche nicht gut darin sind, neue Informationen in ein bestehendes Wertesystem zu integrieren, und bei politischen Themen, welche abstrakt, wenig emotional und weit weg von den Alltagserfahrungen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sind.

Nun zurück zu den Effekten des Aufkommens der neuen sozialen Medien. Grundsätzlich sind in Bezug auf das Ausmass der (einseitigen) Werbeeffekte zwei mögliche Effekte der sozialen Medien denkbar. Einerseits bieten die neuen sozialen Medien wenig finanzkräftigen politischen Akteurinnen und Akteure die neue Möglichkeit des digitalen Campaignings über die Plattformen und mithilfe ihrer Sympathisanten, welche im Vergleich zu traditionellen Werbekanälen wie Inseraten in Zeitungen und Abstimmungs- und Werbeplakaten günstig ist. Dies würde eher für einen demokratiethoretisch wünschenswerten Effekt eines Ausgleiches der Kampagneneffekte sprechen. Andererseits steht finanzkräftigen Akteurinnen und Akteuren mit der kostenintensiven Methode der personalisierten Werbung, welche die sozialen Medien ermöglicht haben, ein effizienteres Instrument für ihre bezahlten Werbebotschaften zur Verfügung. Welcher der beiden Effekte überwiegt, ist derzeit noch unklar, und empirische Studien zu Effekten von Werbung über Social Media fehlen bislang weitgehend, auch weil der Datenzugang zu den Werbeaktivitäten auf Social Media für die Forschung sehr teuer ist (Imhof 2012, S. 22).

Abb. 5: Entscheidungszeitpunkt bei nationalen Behördenvorlagen in der Schweiz



Quelle: gfs.bern, VOX-Trendauswertung (2009-16, VOX 69-121), n = jeweils ca. 500, gewichtet nach Vorlage

2.4.2. Polarisierung der Gesellschaft

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts hat sich das schweizerische politische System zu einer typischen Konkordanzdemokratie entwickelt (Lijphart, 2007). Ihr grundsätzliches politisches Entscheidungsprinzip beruht darauf, einerseits möglichst viele Akteurinnen und Akteure in den politischen Prozess mit einzubeziehen und andererseits politische Entscheidungen auf der Basis von Dialog und Konsens zu fällen. Der Einbezug der vier grössten Parteien in die Landesregierung, welche mit lediglich kurzem Unterbruch seit 1959 bestand, ist eines der wichtigsten (informellen) Elemente dieses Prinzips. Diese formellen und informellen Regelungen des Machtteilungs- und Konsensfindungsprinzips haben sich über die letzten Jahre wenig verändert.

Auf der Ebene des Verhaltens der politischen Eliten sowie der Bürgerinnen und Bürger hat aber umgekehrt eine klare Entwicklung hin zu mehr Polarisierung stattgefunden (Bochsler et al., 2015, S. 482). Diese Polarisierung auf der Ebene der Parteien und des Volkes gerät natürlicherweise in Widerspruch zu den Prinzipien der Machtteilung und der Konsensfindung. Eine konsensuale Lösungssuche

wird umso schwerer, je stärker das Volk und die Parteienlandschaft gespalten sind. Dies zeigte sich in der Schweiz etwa bei der Sozial- und Rentenpolitik sowie bei der Europapolitik (ebd., S. 484). Mit zunehmender Polarisierung verliert die Schweizer Politik an Handlungsfähigkeit und Reformkapazität (ebd., S. 484).

In Bezug auf den Einfluss von Social Media stellt sich diesbezüglich die Frage, inwiefern diese dazu beigetragen haben, die Entwicklung der Polarisierung in der Schweiz zu verstärken oder abzuschwächen. Dabei ist es theoretisch sowohl denkbar, dass die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung der Medien, welche zur Meinungsbildung verwendet werden, mit ihrem partizipativen und dialogischen Potenzial (Imhof, 2015, S. 21) den politischen Diskurs in der Gesellschaft zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit unterschiedlichen Ansichten fördern. Andererseits wird in letzter Zeit aber auch zunehmend darauf verwiesen, dass dieser positive Effekt, da in den sozialen Medien primär innerhalb sogenannter «Echokammern» kommuniziert wird, abgeschwächt oder sogar in sein Gegenteil verkehrt wird. Aufgrund der vergangenheitsbasierten Algorithmen der Social-Media-Plattformen wird dem Bürger statt möglichst breiter Informationen «systematisch mehr vom Gleichen» angeboten (ebd., S. 18). Damit erfüllen die neuen sozialen Medien die Hoffnung auf einen Beitrag zur Aufklärung der Nutzerinnen und Nutzer, mittels leicht zugänglicher Informationen unterschiedlichster weltanschaulicher Ausrichtung einen verstärkten Austausch mit Andersdenkenden führen zu können, nicht. Sie haben sogar umgekehrt zur Folge, dass die (digitalen) Netzwerke in Bezug auf ihre Einstellungen immer homogener werden (ebd., S. 18).

Allerdings ist die Frage, ob es eine allgemeine Tendenz der sozialen Netzwerke gibt, Echokammern entstehen zu lassen, wissenschaftlich umstritten (vgl. 4.4.1). Nochmals unklarer ist deren Effekt auf die politische Polarisierung. Eine aktuelle Studie, welche diesen Effekt mittels eines Experimentes im Zusammenhang mit den Debatten zu zwei nationalen Abstimmungen in der Schweiz untersuchte, kommt zu dem Schluss, dass bei Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, welche an Gesprächen innerhalb einer solchen Echokammer teilgenommen haben, keine Polarisierung der politischen Meinung stattgefunden hat (Wyss et al., in Vorbereitung). Diejenigen Personen, welche in einem Forum mit ausgeglichenen Argumenten teilgenommen haben, hatten hingegen im Anschluss eher eine wenig polarisierte Haltung. Das würde dafür sprechen, dass einerseits die Befürchtung, Echokammern führten zu einer verstärkten Polarisierung, nicht begründet ist, und andererseits «neutrale» Diskussionen auf Social Media mit unterschiedlichen Meinungen das Potenzial hätten, die politische Polarisierung in der Gesellschaft zu vermindern.

Es gibt ausserdem Hinweise dafür, dass soziale Medien – abseits der Diskussionsforen – die Gesellschaft auch ohne Echokammern polarisieren. So stellen Bail et al. (2018) fest, dass die politischen Ansichten von Personen, nachdem sie im Rahmen eines Experimentes auf *Twitter* Profilen mit abweichenden politischen Meinungen gefolgt sind, extremer geworden sind. Dabei ist aber zu beachten, dass die Tendenz zu extremen politischen Meinungen nicht auf soziale Medien beschränkt ist. Auch bei den traditionellen Medien hat aufgrund der Kommerzialisierung des Mediensystems und der damit verknüpften Änderung der Medienlogik (siehe Kapitel 3) eine solche Tendenz Einzug gehalten.

Generell wird aber der tatsächlich feststellbare Anstieg der Polarisierung der Schweizer Politik auf den beiden Ebenen «Bürgerschaft» und «Parteien» in der letzten Zeit in der politikwissenschaftlichen Forschung weniger mit dem Einfluss von Social Media als mit langfristigen soziologischen Entwicklungen in Verbindung gebracht. Letztere können folgendermassen zusammengefasst werden: In den 1970er- und 1980er-Jahren hat in der Schweiz – wie in anderen westeuropäischen Ländern – das Aufkommen neuer sozialer Bewegungen und der neuen (grünen) Parteien mit progressiven Wertvorstellungen als Folge gesellschaftlicher Entwicklungen in der Nachkriegszeit die politische Entwicklung geprägt. Dies transformierte auch die traditionelle – sozialdemokratische – Linke, welche sich diesen Werthaltungen weitgehend anschloss. Als Gegenreaktion auf diese Entwicklung erfolgte der Aufstieg der neuen nationalkonservativen Rechten – in der Schweiz in Form der Transformation der Schweizerischen Volkspartei (SVP) von einer traditionellen Bauern- und Gewerbeartei zu einer typischen Vertreterin dieser neuen nationalkonservativen Parteienfamilie in Westeuropa. Diese neuen Parteien und ihre Anhängerschaften positionierten sich dabei auf der – der neuen Linken gegenüberliegenden – konservativen Seite einer neuen liberal-konservativen Dimension, welche besonders in aussenpolitischen Fragen (Immigrations- und EU-Politik) das Schweizer Stimmvolk und die Parteien sehr stark polarisiert (Bochsler et al., 2015, S. 476 f.). Die Polarisierung der Schweizer Politik kann insgesamt mit dieser Entwicklung deutlich besser als mit dem Aufkommen der neuen sozialen Medien erklärt werden, auch weil die verstärkte Polarisierung in der Schweiz im Zusammenhang mit dem Aufstieg der SVP in den 1990er-Jahren und damit deutlich vor dem Zeitpunkt eingesetzt hat, als die sozialen Medien ein relevanter Faktor in der Mediennutzung des Stimmvolkes wurden.

2.4.3. Populismus

Neben der Polarisierung ist in der Schweiz wie in anderen westeuropäischen Ländern noch eine andere Entwicklung während der letzten Jahre in den medialen und politikwissenschaftlichen Fokus geraten: der Populismus der Bürgerschaft und der Parteien. Allgemein wird unter Populismus eine politische Haltung verstanden, welche von einer fundamentalen Spaltung zwischen dem Volk einerseits und den (politischen) Eliten andererseits ausgeht (Mudde, 2004).

Unabhängig davon, ob man den Populismus als Ursache von politischen Problemen oder als Folge realer Probleme der (Schweizer) Politik einstuft, zeigt der Grad der Verbreitung des Populismus in den Haltungen der Bürgerinnen und Bürger und im politischen Diskurs der Parteien, wie gut es um den Zustand der Schweizer Demokratie bestellt ist. Je mehr Bürgerinnen und Bürger davon ausgehen, dass es tatsächlich einen Graben gibt zwischen der «normalen» Bevölkerung und den politischen Eliten, und je mehr Parteien diese Haltungen in den medialen politischen Diskurs einbringen, desto schlechter ist es um den Zustand der demokratischen politischen Systeme mit ihrem Anspruch der Volkssouveränität und der Kongruenz zwischen den politischen Haltungen der Bürgerschaft und den Entscheidungen der Politiker bestellt.

Folgt man dem medialen Diskurs, hat der Populismus in den letzten Jahrzehnten auch in der Schweizer Politik zugenommen. Träfe dies zu, würde das – besonders in der Schweiz mit ihren direktdemokratischen Elementen – zu Problemen im politischen Entscheidungsfindungsprozess führen. Personen mit einer populistischen Einstellung sind beispielsweise bei Volksabstimmungen massiv kritischer gegenüber der Position der Behörden. Politikerinnen und Politiker in der Schweiz – wo der Gedanke der Volkssouveränität institutionell und ideologisch besonders verankert ist – sind in höherem Masse noch als in anderen westeuropäischen Ländern darauf angewiesen, dass das Stimmvolk ihnen in wichtigen politischen Bereichen folgt, um voll funktionsfähig zu sein.

Erhöht sich der Anteil populistisch eingestellter Personen am Gesamtstimmvolk, werden entsprechend Referenden erfolgreicher. Dadurch kann es – ähnlich wie infolge einer verstärkten Polarisierung – zu einem Reformstau kommen. Auch Initiativen haben bei einem hohen Grad an Populismus in der Bevölkerung einen besseren Stand. Werden Initiativen angenommen und erfolgt deren Umsetzung durch das Parlament nur halbherzig, kann dies wiederum das Gefühl einer Spaltung zwischen politischer Elite und Volk verstärken und damit dem Populismus Vorschub leisten.

Auf der Ebene der Parteien ergeben sich im Falle eines verstärkten Populismus ebenfalls ähnliche Probleme. Attackiert eine Partei regelmässig das politische System für ihre Missachtung des Volkswillens und ist dabei elektoral erfolgreich, wie dies in den vergangenen Jahren bei der SVP und in früheren Jahrzehnten auch bei den Sozialdemokraten und anderen Parteien der Fall war, wird der Entscheidungsprozess in Parlament und Regierung erschwert.

Auch beim Populismus werden die Effekte der neuen sozialen Medien kontrovers diskutiert. Positive Bewertungen verweisen einerseits auf die Möglichkeit der «kreativen Selbstkonstitution» (Imhof, 2015, S. 15) der Bürger, welche die Digitalisierung der Medien mit sich bringt. Mediennutzer können neu direkt und ohne den Filter der traditionellen Medien mit den Politikern, Verbänden und Parteien in Kontakt treten und deren Politik damit stärker an den «Volkswillen» binden. Das Verhalten der politischen Eliten deckt sich dadurch stärker mit den Haltungen der Bevölkerung, womit dem Populismus die Grundlage entzogen würde. Andererseits wird aber auch darauf hingewiesen, dass die sozialen Medien besser noch als die traditionellen Medien gute Kanäle sind, um populistische Botschaften zu verbreiten und damit die entsprechende Einstellung in der Bevölkerung zu mehren.

Aktuellere wissenschaftliche Studien gehen davon aus, dass die neuen sozialen Medien tatsächlich geeignete Kanäle für die Verbreitung von populistischen Botschaften sind.⁸ Diesen populistischen Mitteilungen auf Social Media werden auch tatsächliche Auswirkungen auf die Social-Media-Nutzerinnen und -Nutzer zugeschrieben (Blassnig et al., 2020). Dabei wird die Art der Reaktion aber – ganz gemäss der dargelegten Theorie der Meinungsbildung (vgl. Kapitel 2.1) – durch bereits bestehende Werthaltungen der Nutzerinnen und Nutzer moderiert (Müller et al., 2017). Die «Konsumation» von politischen Botschaften verstärkt dabei abhängig von der Person sowohl bereits bestehende populistische Ansichten als auch vorhandene antipopulistische Einstellungen (P. Müller et al., 2017).

Auch im Falle der Populismuseffekte von Social Media gilt – wie bei der Beurteilung der Effekte auf die Polarisierung – der relativierende Hinweis darauf, dass die traditionellen Medien ebenfalls aufgrund ihrer verstärkt kommerziellen Ausrichtung in den letzten Jahren populistischen Aussagen gegenüber affiner geworden sind, weil ihre Berichterstattung immer stärker auf emotionale und

⁸ Z.B. Ernst et al. (2017).

extreme Positionen angewiesen ist, um sich die Aufmerksamkeit des Publikums zu sichern (Kübler & Kriesi, 2017, S. 239).

Ein kleiner Hinweis darauf, dass das Aufkommen der neuen sozialen Medien zumindest nicht in grossem Umfang zu einer Verbreitung der populistischen Einstellung im Schweizer Volk geführt hat, zeigt sich bei der Betrachtung der Entwicklung des Anteils populistisch eingestellter Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am Gesamtstimmvolk der Schweiz. Hier zeichnet sich zwar seit Beginn der Messungen in den 1980er-Jahren eine einigermaßen stark ausgeprägte zyklische Entwicklung mit hohen Anteilen populistisch eingestellter Bürgerinnen und Bürger Mitte der 1980er-, 1990er- und 2000er-Jahre ab. Aber im Zeitraum des Aufkommens der sozialen Medien kann diesbezüglich kein Anstieg festgestellt werden. Das Verhältnis zwischen populistisch und nicht populistisch eingestellten Bürgerinnen und Bürgern ist heute in etwa ähnlich hoch wie vor drei Jahrzehnten (Weber, in Vorbereitung).

3. Politische Kommunikation im digitalen Zeitalter

Sébastien Salerno

3.1. Einführung

«Lawine von Fake News im Wahlkampf», «Gefangenschaft in Filterblasen» – solche und ähnliche Schlagzeilen dominieren seit Längerem die Diskussion in den Massenmedien und auf Social Media, sobald die Rede auf die Digitalisierung von Politik und insbesondere politischer Kommunikation kommt. Skandale wie der postulierte Einfluss datengestützter digitaler Kommunikation im US-amerikanischen Wahlkampf durch *Cambridge Analytica* oder die Einmischung ausländischer Staaten in Wahlen und Abstimmungen anderer Länder werden lautstark als negative Beispiele für eine unkontrollierbare Digitalisierung in der politischen Meinungsbildung angeführt. Allerdings stellen neuste medien- und politikwissenschaftliche Studien diese vorgefassten und sichtbar plakativen Meinungen über das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürger und Politik im digitalen Zeitalter infrage. Auch wenn die Forschung hierzu erst am Anfang steht, lässt sich schon jetzt festhalten: So einfach ist es nicht!

Mit dem Ziel vor Augen, politische Meinungsbildung im Rahmen zunehmender Digitalisierung der Schweizer Politik zu verstehen, ist es zentral, die hier vorliegende Forschungsarbeit mit einer nüchternen Auslegeordnung zum bestehenden Wissensstand zu machen. Um nicht im Istzustand zu verbleiben, drängt sich gerade auch ein Blick auf junge Bürgerinnen und Bürger auf. Diese werden nicht nur während der aktuellen Digitalisierung sozialisiert, junge Menschen zeichnen sich ebenfalls durch erhöhte Experimentierfreude aus und nutzen damit neuartige digitale Kanäle auch überdurchschnittlich.

Die in diesem Kapitel zusammengetragenen wissenschaftlichen Studien ermöglichen eine Einschätzung über den Einfluss relevanter soziodemografischer Unterscheidungskriterien auf die Nutzung von digitalen Instrumenten für politische Zwecke. Sie zeigen auf, wie Bürgerinnen und Bürgern mit digitalen Informationen umgehen, und geben schlussendlich auch Einblick, welchen Einfluss neue digitale Medien auf politische Meinungsbildung und damit auch auf Verschiebungen im politischen Gefüge ausüben. Fest steht von Beginn an: Die

Interaktion zwischen den politischen Parteien und der Bevölkerung, aber auch zwischen Bevölkerung und politischem System hat sich seit der Etablierung von Social Media massgeblich verändert. Der hier dargelegte Korpus von Studien, die zumeist im Ausland (USA, Vereinigtes Königreich) durchgeführt wurden, beleuchtet die Auswirkungen der neuen Interaktionsformen.

3.2. Vorgehen

Der vorliegende Text hat nicht zum Ziel, die gesamte Forschung über die Meinungsbildung im Zusammenhang mit digitalen Technologien darzustellen, sondern er beschränkt sich auf drei Forschungslinien, die im Sinne der übergeordneten Forschungsfrage «Einfluss der Digitalisierung in der Schweizer Politik auf die politische Meinungsbildung» relevant sind:

- die Transformation der politischen Kommunikation,
- das Misstrauen in die Politik im Zeitalter von Social Media und Plattformökonomien,
- die Bedingungen, unter denen neue Medien die Bürgerinnen und Bürger der Politik näherbringen oder sie davon fernhalten.

Die Erkenntnisse hierzu wurden auf Basis einer Literaturrecherche erarbeitet und spiegeln den internationalen Forschungsstand 2018 bis Mitte 2020. In der Folge widmet sich jeweils ein Kapitel einer der drei Forschungslinien.

3.3. Thema 1: Der Wandel der politischen Kommunikation

3.3.1. Die Transformation der Kommunikationsindustrie

Politische Akteurinnen und Akteure sind in der Regel schnell bereit, in neue Kommunikationskanäle zu investieren, wenn es die Gesetze ihres Landes und ihre Ressourcen erlauben. Basierend auf Daten aus den USA zeigt Tabelle 1 die Geschwindigkeit, mit der Präsidentschaftskandidaten in die Rundfunkmedien und das Internet investiert haben.

Tab. 1: Neue Medien und Zeitpunkt ihrer Verwendung

	Radio	TV	Internet
Jahr, in dem nationale Verbreitung 1 % erreichte	1923	1948	1990
Erstes Jahr in einer Kampagne verwendet	1921 NY-Bürgermeisterwahl (0.4 %)	1948 Truman (2.3 %)	1992 Clinton (1 %)
Erstes Jahr als erfolgreiches Kampagnenmodell (% Verbreitung in diesem Jahr)	1932 Roosevelt (81.7 %)	1960 Kennedy (89.4 %)	2008 Obama (74 %)
Anzahl Jahre zwischen erster Anwendung und erfolgreichem Modell	11	12	16

Quelle: Eigene Darstellung nach Epstein (2018, S. 102)

Akteurinnen und Akteure der institutionellen Politik und der Protestpolitik wurden sich des Potenzials des Internets zwischen Ende der 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre bewusst, als eine Vielzahl von Onlinediensten genutzt werden konnten. Während des Präsidentschaftswahlkampfes 2008 boten die Webseiten der Kandidaten beispielsweise Wählerregistrierung, Registrierung von Freiwilligen oder Spenden, Videopräsentationen von Kandidaten an (Denton et al., 2019). Im gleichen Jahrzehnt weitete sich das Interesse der politischen Akteurinnen und Akteure auf Blogs, (reine) Onlinezeitungen, *Wikipedia* und die ersten Plattformen aus: *Friendster* (2002), *Myspace* (2003), *Facebook* (2003), *YouTube* (2003), *Reddit* (2005), *Twitter* (2006). Im folgenden Jahrzehnt richtete sich ihre Aufmerksamkeit ausserdem auf *Pinterest* (2010), *Instagram* (2010), *Snapchat* (2011), *Twitch* (2011), *Tinder* (2012), *TikTok* (2016) und weitere Anbieter. Nicht alle diese Plattformen wurden von sämtlichen Akteurinnen und Akteuren der institutionellen Politik und der Protestpolitik genutzt. So waren im Jahr 2017 von 147 Schweizer Städten mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern lediglich 41 auf *Twitter* präsent. Die verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteure wählen die Plattformen unter anderem nach dem Zielpublikum, das sie ansprechen möchten, nach den Richtlinien bezüglich der Benutzerdaten und nach Gestaltungsmöglichkeiten sowie nicht zuletzt auch nach vorhandenen Ressourcen sowie dem politischen Willen aus.

Die Anfangsjahre des Internets und damit der neuen digitalen Möglichkeiten waren stark von Aufbruchsstimmung und Enthusiasmus geprägt. McNair (2018, S. 10) hielt 2019 mit Blick zurück fest, dass es «in den Anfangsjahren des Internets einen weit verbreiteten Optimismus über die potentiell positiven Auswirkungen der neuen digitalen Technologie auf das Funktionieren demokratischer und politischer Kulturen» gab. «Die Bürger waren nicht mehr gezwungen, sich auf Printmedien zu verlassen, wenn es um den Zugang zu Journalismus und beratende Debatten ging, oder auf physische Bibliotheken, wenn es um Regierungsinformationen ging (...). Einfach ausgedrückt: Die Bürger haben jetzt Zugang zu mehr Quellen mit politisch nützlichen Informationen als jemals zuvor in der Geschichte der Menschheit.»

Der Optimismus scheint mittlerweile abgenommen zu haben, denn die Digitalisierung verändert die Kommunikationsbranche nahezu vollständig. Die Digitalisierung nach Holt & Perren (2019, S. 31) «formt industrielle Strukturen bis hin zu Geschäftsmodellen, Vertriebsstrategien bis hin zu Marketingaktivitäten, Arbeitsbedingungen bis hin zu Produktionspraktiken». Zu den herausragendsten Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Digitalisierungsprozess zählen die Autoren (ebd., S. 33):

- die zunehmenden Bedrohungen, die von Technologieunternehmen wie *Amazon, Apple, Facebook, Google/YouTube* und *Netflix* für das traditionelle Geschäft der etablierten Unternehmen wie *Time Warner* etc. ausgehen;
- die zunehmende Überwachung von Onlineaktivitäten und persönlichen Daten der Nutzerinnen und Nutzer durch die Medienindustrie und die daraus resultierende Aushöhlung individueller Datenschutzrechte im Internet;
- die Beschleunigung des *Targetings* und die Personalisierung von Medieninhalten, die Erleichterung der Erweiterung von Kultursilos auf Onlineplattformen;
- der Rückgang der Verkäufe von Medien in physischem Format und das Wachstum der Streamingdienste;
- das Aufkommen von Medienformate für *Digital Natives*;
- die Kluft zwischen Mediengesetzgebung und technologischen Entwicklungen;
- Wellen laufender Übernahmen und Fusionen durch neue Technologieunternehmen sowie durch etablierte Medienkonzerne, die nach markttauglicher Struktur, Grösse und Zweck suchen;

- den Zusammenbruch des Geschäftsmodells für (Papier-)Journalismus und damit die Umstrukturierung und Neuausrichtung der Branche und ihrer professionellen Praktiken im digitalen Umfeld;
- die Einführung und Verbreitung von *#BlackLivesMatter*, *#metoo* und *#time-isup* (neben anderen digitalen Aktivismuskampagnen), die eine Welle an Informationen über rassistische Diskriminierung und sexuellen Missbrauch auslösten und schnell über soziale Medien verbreitet wurden.

3.3.2. Das Aufkommen von Plattformparteien

Podemos, *Movimento 5 Stelle* und Piratenparteien gelten als «digitale Parteien», weil sie *Facebook*, *YouTube* etc. für ihre interne und externe Kommunikation sowie für ihre Organisation (Verwaltung, Mitgliederbeteiligung und Abstimmungen etc.) nutzen. Gerbaudo (2019) erkennt in «digitalen Parteien» eine neue Form von politischen Parteien, die er als «Plattformpartei» bezeichnet: So, wie die Massenpartei das Wesen der Industriegesellschaft widerspiegelt, verinnerlicht die Plattformpartei nach Ansicht des Politiksoziologen die neuen Formen sozialer Erfahrung im digitalen Zeitalter und die sich wandelnden Formen der Produktion, des Konsums und der zwischenmenschlichen Beziehungen, die sie kennzeichnen. Der Begriff «Plattform» bezieht sich auf die digitale Plattform – eine Bezeichnung, die zur Beschreibung einer neuen Reihe von Onlinediensten, sozialen Medien oder Nutzeranwendungen alltäglich geworden ist. Diese Plattformen, auf denen die Benutzerinnen und Benutzer verschiedene Aktivitäten durchführen können (Kontakte mit Freunden knüpfen, Inhalte veröffentlichen, ein Taxi bestellen, eine Unterkunft buchen etc.), zeigen wesentliche Gemeinsamkeiten: ihre Abhängigkeit von benutzergenerierten Daten, ihren hohen Grad an Personalisierung, ihre verbindende und aggregierende Logik sowie die teilweise geschlossene oder «eingezäunte» Natur dieser Systeme.

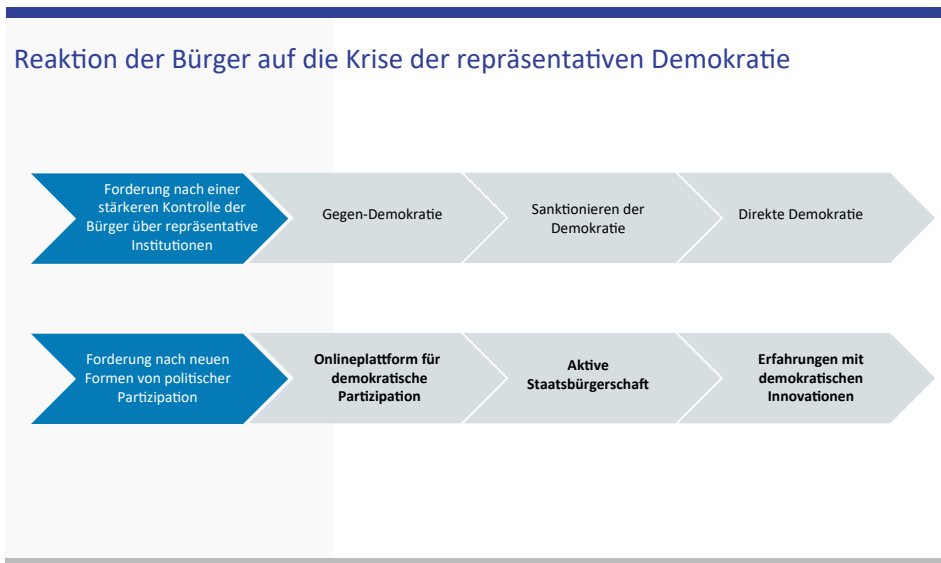
Tab. 2: Ähnlichkeiten zwischen Plattformfirmen & Plattformparteien

	Plattformfirmen	Plattformparteien
Operationelle Logistik	Daten sammeln	Politische Daten sammeln
Mitgliedschaft	Gratisregistrierung	Gratismitgliedschaft
Wertgewinnung	Gratisarbeit	Gratis politische Arbeit

Quelle: Eigene Darstellung nach Gerbaudo (2019, S. 74)

Laut Gerbaudo (2019) ist der radikale Aspekt dieses neuen Modells der politischen Organisation das Versprechen einer digitalen Demokratie, die direkter und transparenter ist als diejenige von Massenparteien und traditionellen Institutionen. Das Modell der Plattformparteien stellt somit auch eine Antwort der Bürgerinnen und Bürger auf die Schwierigkeiten der politischen Parteien und im weiteren Sinne auf die Krise der repräsentativen Demokratie dar (siehe Abb. 6).

Abb. 6: Reaktion der Bürger auf die Krise der repräsentativen Demokratie



Quelle: Eigene Darstellung, nach De Blasio & Sorice (2019, S. 5717)

Diese Krise der repräsentativen Demokratie manifestiert sich unter anderem in der stetig sinkenden Wahlbeteiligung bei den Parlamentswahlen auf beiden Seiten des Atlantiks. Zwischen Anfang der 1990er-Jahre und Ende 2010 sank die Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen in den OECD-Ländern von durchschnittlich 75 Prozent auf 65 Prozent (OECD, 2019). In den Vereinigten Staaten wie auch in anderen OECD-Ländern geht nicht nur die Wahlbeteiligung zurück, auch die Repräsentativität für die gesamte Wählerschaft ist aufgrund der Minderheit der wählenden Bürgerinnen und Bürger nicht gegeben.

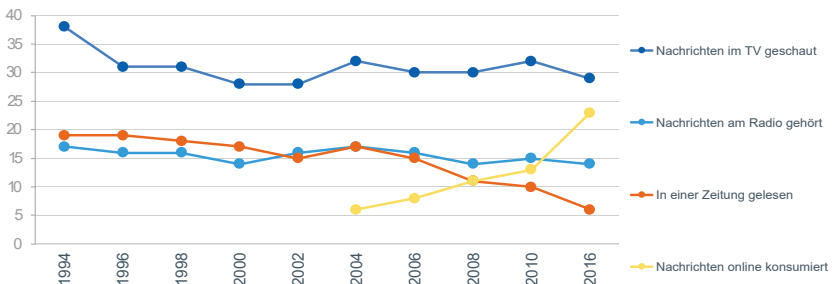
3.3.3. Der Wandel der Informationsquellen

Im digitalen Zeitalter hat die Transformation der Kommunikationsindustrien verbunden mit dem veränderten Kommunikationsverhalten von Organisationen und politischen Führern die Informationsquellen für die Bürgerinnen und Bürger verändert. Ein Transformationssprung zeigte sich in den USA um das Jahr 2010 herum. Der Onlineinformationskonsum hat auf Kosten der über traditionelle Medien verbreiteten Informationen stark zugenommen (siehe Abb. 2). Dieser Anstieg des Onlinemedienkonsums⁹ war vor allem unter jungen Erwachsenen bemerkbar, bevor er sich allmählich auch auf andere Altersgruppen ausweitete.

Abb. 7: Entwicklung Newskonsum in USA

Zeit für Newskonsum in USA

Täglicher Newskonsum in Minuten pro Medium



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Iyengar (2019)

Zu den am häufigsten konsultierten Informationsmedien im Internet und in sozialen Medien gehören Titel, die über traditionelle Wege verbreitet werden, wie die *New York Times* oder *CNN*, aber auch rein online publizierende Medien wie

⁹ Die Popularität der verschiedenen sozialen Medien variiert je nach Alter und Bildung der Nutzerinnen und Nutzer. Siehe: Pew Research Center. (2018). News Use Across Social Media Platforms 2018. Herunterladbar von www.journalism.org/2018/09/10/news-use-across-social-media-platforms-2018/.

Breitbart oder *The Hill*. Bei den letzten Präsidentschaftswahlen gehörten diese *pure players* zu den am meisten geteilten Informationsquellen auf *Facebook* und *Twitter* (siehe Tab. 3). Stark politisch geprägt (republikanisch oder demokratisch) tragen einige dieser Quellen zur Polarisierung des politischen Lebens und zur Desinformation bei (mehr dazu später).

Tab. 3: Meist geteilte Informationsquellen auf Facebook und Twitter

	Die am meisten geteilten Informationsquellen auf Twitter	Die am meisten geteilten Informationsquellen über FB
1	CNN	New York Times
2	The Hill	CNN
3	New York Times	Breitbart
4	Breitbart	Huffington Post
5	Washington Post	The Hill
6	Huffington Post	Washington Post
7	Politico	Politicus USA
8	Fox News	MSNBC
9	Politicus USA	NBC News
10	Washington Examiner	Vox
11	Guardian	Conservative Tribune
12	Mashable	Gateway Pundit
13	Daily Kos	Raw Story
14	Daily Caller	Fox News
15	Yahoo! News	US Uncut

Quelle: Eigene Darstellung nach Benkler, Faris & Roberts (2018)

3.3.4. Exkurs: Sind Social Media Massenmedien?

In der Medienwissenschaft gibt es keine abschliessend verbindliche Definition von Massenmedien. Die am weitesten verbreitete Begriffsbestimmung stammt von Gerhard Maletzke (Maletzke in Burkart, 1995) und determiniert Massen-

medien über ihren massenkommunikativen Anspruch. Dabei wird Massenkommunikation als Form der Kommunikation verstanden, welche öffentlich (sprich ohne Begrenzung der Empfängerschaft) durch technische Verbreitungsmittel indirekt (keine räumliche oder zeitliche Übereinstimmung zwischen Kommunikation und Rezeption), einseitig (ohne dialogische Kommunikation) und an einem dispersen Publikum ausgerichtet ist.

Für Social Media trifft zweifellos das Element «technische Verbreitungsmittel» zu, bei allen anderen Punkten zeigen sich Fragezeichen. Insbesondere haben Kommunikatorinnen und Kommunikatoren auf Social-Media-Plattformen die explizite Möglichkeit, den Rezeptionszugang bis hin zum engsten Freundeskreis einzuschränken, aber auch mit Rezipierenden in den Dialog zu treten. Social Media erfüllen damit je nach individuellem Verhalten die Voraussetzungen für einen Alltagsdiskurs. Insbesondere die politische Diskussion rund um Social Media hat diese Parallelität und Ambivalenz zu vergegenwärtigen.

3.4. Thema 2: Misstrauen gegen die Politik im Zeitalter der Plattformen

3.4.1. Plattformen als Ursache von Kritik

Die norwegische Verbraucherschutzbehörde *Forbrukerradet* (2018, S. 6) stellt in einem Bericht über die Datenerhebung durch grosse Plattformen fest:

«In the digital world, the main revenue of free digital services is often the accumulation, use and analysis of user data, in many cases personal data. These services rely on users sharing as much data as possible about themselves, both to personalize services, and then to sell individualized/targeted advertising. Under this business model, users are often considered to be paying for the service with their personal data, although this trade-off is subject to some controversy. While many digital services monetize data by serving advertising, highly personal information such as political views, sexual preferences, and health data can also be used for other purposes. (...) Because many digital service providers make their money from the accumulation of data, they have a strong incentive to make users share as much information as possible.»

Dabei reizen nicht alle Plattformen die technischen und juristischen Möglichkeiten gleichermassen aus: Einige Plattformen sind bereit, bezahlte politische Reden in den Vereinigten Staaten und anderen Ländern zu verbreiten; manche Plattformen prüfen politische Anzeigen, andere weigern sich, dies zu tun, oder sind dabei, dies in Erwägung zu ziehen (siehe Tab. 4). Auch ihre Möglichkeiten zum spezifischen Segmentieren von Zielgruppen, zu dem sogenannten (Mikro-) *Targeting*, sind unterschiedlich. Die Studie von Barrett et al. (2019) legt die Unterschiede zwischen *Facebook*, *Google*, *Reddit*, *Snapchat* und *Twitter* offen, indem sie sieben *Targeting*-Fähigkeiten (basierend auf demografischen Kriterien, Interessen an Personen/Anliegen etc.) betrachtet.

Tab. 4: Politische Anzeigenpolitik der Plattformen (in den USA), Stand Dezember 2020

	Erlaubt politische Werbung	Fact-checks der Werbung	Öffentliche Informationen zu Werbe-Targeting oder Publikum
Twitter	Nein	/	/
Facebook	Ja	Nein (für Politiker)	Informationen zum Werbepublikum
Snapchat	Ja	Ja	Targeting-Informationen
Google	Ja	Nein	Limitierte Targeting-Informationen
TikTok	Nein	/	/
Reddit	Ja (nationale)	Ja	Nein
Spotify	Pausiert	/	/
LinkedIn	Nein	/	/

Quelle: Eigene Darstellung nach Kozłowska (2019)

3.4.2. Die Chancen und Risiken der «Datakratie»

Lange Zeit erfolgte die Sammlung von Kontakten durch die Parteien auf traditionelle Weise bei Hausbesuchen (*door-to-door canvassing*), bei öffentlichen Versammlungen oder beim Austausch von Dateien mit anderen Organisationen. Mit dem Aufkommen der Digitalisierung hat sich dieser Prozess professionalisiert und intensiviert. Theviot schreibt: «Um eine Datenbank aufzubauen, stützen sich die Kampagnenteams im Allgemeinen auf drei Quellenarten: auf soziodemographische Daten über die Bevölkerung, Daten aus Meinungsumfragen

und historische Daten zum Wahlverhalten. Auch andere Daten, gesammelt über die digitalen Spuren, die online hinterlassen werden, können die Datenbank ergänzen. Aus den aggregierten Daten bestimmen leistungsfähige Algorithmen geographische Gebiete und Nachbarschaften, in denen es sinnvoll ist, den Aktivismus zu maximieren» (Theviot, 2019, S. 7).

Die Professionalisierung des Aktivismus, die Abstimmung des politischen Angebots auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie die Personalisierung der Kommunikation haben dazu geführt, dass die politischen Parteien immer mehr Daten sammeln – und dies weit über die eigenen Mitglieder hinaus. So berichtet Theviot Anfang 2010 über die UMP-Partei (Union pour un mouvement populaire): «Massenmailings, die auf dem Kauf kommerzieller Datenbanken basieren, haben zu starker Kritik von Internetnutzerinnen und -nutzern geführt, die sich zugespannt fühlen» (ebd., S. 101 ff.).

Für politische Parteien ist der Einsatz von Datenbanken ein sinnvolles und wirksames Instrument, um Personen gezielt anzusprechen und Nachrichten zu personalisieren. Es ruft aber auch negative Reaktionen bei denjenigen hervor, die gegen die Verwendung ihrer persönlichen Daten durch eine politische Organisation sind. Die individuellen Schutz- und Beschwerdemöglichkeiten hängen dabei von verschiedenartigen nationalen Datenschutzgesetzgebungen ab: Das nordamerikanische Modell der wahlpolitischen Grossdatenerfassung und datengestützten Weiterverarbeitung basiert auf Pragmatismus, Optimismus und Selbstregulierung, während das europäische Modell datenschutzfreundlicher ist und eine Kontrolle durch eine unabhängige Datenschutzbehörde vorsieht (ebd., S. 12 ff.).

Sie sind auch durch das Selbstverständnis geprägt, mit denen politische Parteien bzw. ihre Lieferanten Daten sammeln und verwenden (man denke an den Skandal, der durch die Enthüllung der von der Firma *Cambridge Analytica* verwendeten Praktiken während des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes im Jahr 2016 ausgelöst wurde¹⁰).

¹⁰ Rosenberg, M., Confessore, N. & Cadwalladr, C. (17. März 2018). How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions. The New York Times.

3.4.3. Auswirkungen von Fehlinformationen

Fehlinformationen – verstanden als falsche Informationen, die absichtlich verbreitet werden, um Schaden anzurichten und/oder mittels Reichweite Werbeeinnahmen zu erzielen – haben das Potenzial, Fehleinschätzungen im Rahmen politischer Diskurse und damit im weiteren Sinne in der Beurteilung wesentlicher politischer Ausgangslage oder Probleme zu befeuern. Insbesondere die Verbreitung über digitale Plattformen kann ein falsches Meinungsbild in die Breite befördern und letztlich die Qualität politischer Debatten und Entscheidungen mindern.

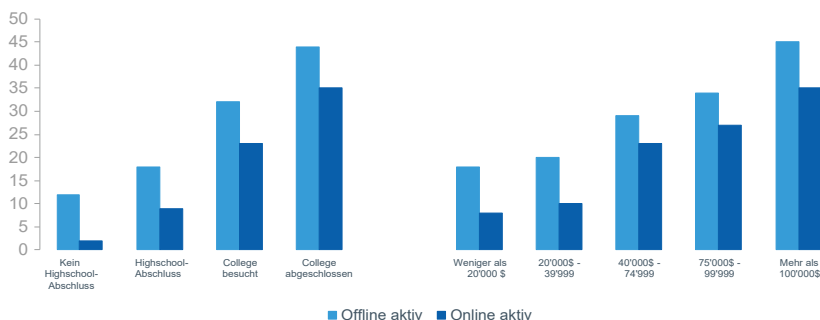
Zwei Studien liefern ein besseres Verständnis für die Mechanismen, die falsche Nachrichten auf Social Media (in diesem Fall *Twitter*) besonders sichtbar machen. Die Studie von Shao et al. (2018) weist auf einen entscheidenden Mechanismus bei der Förderung von Falschmeldungen hin: Ein grosser Teil der Falschmeldungen wird durch Konten übermittelt, die nicht von Benutzerinnen oder Benutzern, sondern von Programmen, den sogenannten «Bots», geführt werden. Um die rasche Verbreitung von Falschmeldungen sicherzustellen, sprechen Bots dabei zielgerichtet die einflussreichsten *Twitter*-Accounts an und erhoffen sich Retweets. Die Studie von Vosoughi, Roy & Aral (2018) zeigt darüber hinaus, dass sich Falschinformationen (sämtliche Arten von unwahrer Information wie Fake News, Missinformation, Desinformation etc.) sechsmal schneller als zuverlässige Informationen verbreiten. Dabei scheint der Newswert einer Information ein entscheidender Faktor für die Viralität von Information zu sein.

Die Vorstellung, dass allein der Verbreitungsgrad darüber entscheidet, wie viel Einfluss eine Information auf die individuelle Meinungsbildung auszuüben vermag, wird jedoch durch mehrere wissenschaftliche Studien widerlegt: Vielmehr sind Google- und Facebook-User online verschiedenen, auch konträren politischen Meinungsäusserungen ausgesetzt. Bakshy et al. (2015) zeigen, dass 20 Prozent der Freundschaften, die US-Facebook-Nutzerinnen und -Nutzer pflegen, von der eigenen Ideologie abweichen (z. B. sind 20 Prozent der Freunde eines konservativen Nutzers liberal). Barnidge (2017) stellt fest, dass politische Meinungsverschiedenheiten in sozialen Medien häufiger als bei persönlichen Interaktionen oder sonstigem Surfen im Internet auftreten. Ausserdem kommen mehrere Studien nach Tucker et al. (2018) zu dem Schluss, dass eine positive Korrelation zwischen der Nutzung digitaler Medien und dem politischen Wissensstand besteht, was gerade Vielnutzerinnen und -nutzern eine erhöhte Resilienz gegenüber Fehlinformationen gibt. Gleiches zeigt auch Iyengar (2019) mittels des Zusammenhangs zwischen den soziologischen Dispositionen der Nutzerinnen und Nutzer und ihrer Onlinebeteiligung (siehe Abb. 8).

Abb. 8: Politische Online-/Offlinebeteiligung nach sozioökonomischen Gruppen

Onlinebeteiligung nach sozioökonomischem Status

Anteil Personen, welche mindestens 2 Mal während der letzten 12 Monate online/offline an politischen Aktivitäten teilgenommen haben, in %



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Iyengar (2019)

Insgesamt legt die aktuelle Forschung nahe, dass der politische Austausch auf den Plattformen einen Raum für den zivilen Dialog zwischen Nutzerinnen und Nutzern schafft, in welchem verschiedene Parteien angehört werden und der Kontakt mit unterschiedlichen Standpunkten erhöht wird (Tucker et al., 2018). Allerdings zeigt sich auch, dass Nutzerinnen und Nutzer mit radikaleren ideologischen Positionen mehr und extremere Inhalte als gemässigte User teilen (ebd.). Nach der Feststellung von Theocharis et al. führt Unhöflichkeit gegenüber Politikerinnen und Politikern dazu, dass sich diese im sozialmedialen Raum weniger engagieren. Als Folge davon reduziert sich das Potenzial der sozialen Medien für einen offenen, direkten und interaktiven Austausch zwischen Politik und Gesellschaft.

3.5. Thema 3: Einfluss neuer Medien auf Nähe/Distanzgefühl

3.5.1. Das Versagen eines Kontrollansatzes und des Marketings

Die Etablierung der ersten digitalen Austauschplattformen durch innovative politische Parteien stand im Zeichen von Verbesserung der Schlagkraft in der Ausserkommunikation und Öffnung gegen aussen.

Bürgerinnen und Bürger – ohne notwendigerweise Mitglieder zu sein – konnten sich untereinander und mit Parteifunktionären austauschen, Aktionen vorschlagen oder Arbeitsgruppen bilden. In seiner Studie über die französischen politischen Parteien weist Theviot (2019) auf die wichtige Arbeit der Community Manager bei der Moderation des Austauschs von Teilnehmenden über Social Media hin. Doch dieser Kontroll- und Moderationsansatz scheiterte, die entsprechenden digitalen Angebote wurden eingestellt. Gleiches zeigte sich auch in Grossbritannien, wo mittels digitaler partizipativer Angebote versucht wurde, junge Menschen für öffentliche Institutionen zu interessieren. Die verwendete Plattform gab einen zu starren Rahmen vor (*managed citizenship*), während die jungen Nutzerinnen und Nutzer augenscheinlich auf der Suche nach einem freien und kreativen Informationsaustausch waren (*autonomous citizenship*) und auf die weitere Nutzung der Plattform verzichteten (Coleman, 2008).

Als Folge dieser gescheiterten Versuche zogen sich einstmalige Pioniere auf traditionelle Marketinginstrumente zurück. Die Handhabung des Web-Marketing einiger französischer Parteien gleicht heute noch derjenigen zu Beginn des vorigen Jahrzehnts, wie Theviot konstatiert (Theviot, 2019).

3.5.2. Die Auswirkungen des Meinungsklimas auf die Teilnehmenden

Die Effekte von zu strikter Moderation finden sich auch auf bestehenden Plattformen. Beobachten lässt sich in diesem Zusammenhang eine «Schweigespirale» bei Personen, welche in einer Minderheitsposition sind. Diese Reaktion lässt sich sogar bei Plattformen beobachten, auf denen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mehrheitlich ähnliche Ansichten haben. Durch das Vertreten von Minderheitenmeinungen gegen die Mehrheitsmeinung werden langfristige persönliche Nachteile erwartet, zumal die Persistenz der Inhalte eines der Merkmale des Internets ist (Fox & McEwan, 2017).

Stoycheff (2016) wies die Schweigespirale mit einem Experiment auf Facebook nach. Dabei wurden 225 User einem fiktiven *Facebook*-Post ausgesetzt, in dem neutral über die Wiederaufnahme der US-Luftangriffe gegen *ISIS*-Terroristen im Irak berichtet wurde. Die User wurden im Anschluss gefragt, ob sie bereit seien, ihre Meinung zu den Luftangriffen zu äussern, indem sie den *Facebook*-Post liken, teilen oder kommentieren. Die Hälfte der Teilnehmenden wurde wiederholt daran erinnert, dass ihre Antworten zwar vertraulich behandelt wurden, aber eine Überwachung durch die Nationale Sicherheitsbehörde (*NSA*) nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Ergebnisse von Stoycheffs Experiment zeigen, dass eine Minderheitsmeinung und das Wissen, möglicherweise von einer Regierungsbehörde (*NSA*) überwacht zu werden, zur Selbstzensur führt. Dennoch widersetzt sich eine kleine Anzahl von Teilnehmenden (*User Core*) dem Meinungsklima, das mit der Bedrohung durch Überwachung einhergeht, und hält nach wie vor daran fest, ihre Meinung zu äussern. Stoycheff (ebd.) kommt auch zu dem Ergebnis, dass ein negativer Zusammenhang zwischen dem wahrgenommenen Meinungsklima und der Bereitschaft, sich zu äussern, nicht nur auf Facebook, sondern auf einer Vielzahl unterschiedlicher Plattformen zu beobachten ist. Er schreibt: «In sum, these initial studies provide little evidence that online contexts significantly liberate the expression of minority opinions or reduce conformist behavior. And the Internet's unique design that allows for government interception and surveillance of dissonant political views may suppress them even further» (ebd., S. 3)

3.5.3. Die Chancen und Risiken des digitalen Aktivismus

Die Studie von Mendes et al. (2018) blendet den Faktor der Schweigespirale aus und konzentriert sich auf aktivistische Teilnehmende – konkret auf Feministinnen, die sich in Aktionen gegen Sexismus, Frauenfeindlichkeit und der Vergewaltigungskultur engagieren. Diese Studie, die auf einer Analyse von *Twitter*-Inhalten und Interviews basiert, stimmt optimistisch, mahnt aber auch zur Vorsicht. Einerseits machen Social Media die Stimmen und die Beteiligung von Frauen und Mädchen sichtbar, indem ein Dominoeffekt erzeugt wird. Der Zustrom von ermutigenden Botschaften unter einer Publikation erhält das Solidaritätsgefühl unter den Aktivistinnen aufrecht. Andererseits fanden sich unter den Kommentaren auch aggressive Kommentare, die teilweise zu Gewalt gegen die Aktivistinnen aufrufen, worauf sich Frauen aus dem Diskurs zurückziehen begannen. Anonymität ist einer der Faktoren, die den Enthemmungseffekt im Web und in den sozialen Medien auslösen. Suler (2004, S. 322) erklärt: «When people have the opportunity to separate their actions online from their in-person

lifestyle and identity, they feel less vulnerable about self-disclosing and acting out.» Anonymität ist zweifellos eine Basis für böswillige Onlinepraktiken (*Trolling, Spamming* etc.), kann aber auch eine Ressource sein. Fox und Warber (2015) zeigen in ihrer Studie über marginalisierte Identitäten auf, wie die Anonymität es ermöglicht, an Onlinediskussionen teilzunehmen, ohne durch Offenlegung der eigenen Identität die Beziehungen z. B. zu Familienmitgliedern oder einem zukünftigen Arbeitgeber zu gefährden.

3.6. Politische Kommunikation in der Ära des Coronavirus (Covid-19)

Während der Arbeiten zum vorliegenden Forschungsprojekt wurde die Welt durch die Coronapandemie durchgeschüttelt. Neben den immensen medizinischen Herausforderungen war und ist die Pandemie auch auf der kommunikativen Ebene ein Jahrhundertereignis. Neben einer ausgeprägten Behördenkommunikation zeigen sich gerade auch im digitalen Kommunikationsraum einige der vorgängig beschriebenen Effekte schon fast symbolhaft. Entsprechend soll ein letztes Kapitel den digitalen Diskurs rund um die Pandemie aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht beleuchten.

3.6.1. Informationsstörung

Die ersten Krankheitsfälle durch ein neues Coronavirus (SARS-CoV-2) wurden laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) Ende 2019 in Wuhan gemeldet.¹¹ In der Schweiz wurde der erste Patient am 24. Februar des folgenden Jahres vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) identifiziert.¹² Die Zahl der Fälle nahm rasch zu und führte zu einem Anstieg der Krankenhauseinweisungen und Todesfälle – mit mehr als 50 Todesfällen pro Tag Anfang April.¹³ Am 16. März rief der Bun-

¹¹ WHO. Dépistage en laboratoire des cas suspects d'infection humaine par le nouveau coronavirus 2019 (2019-nCoV). 17. Januar 2020. Quelle: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330677/9789240000995-fre.pdf>.

¹² BAG. Nouveau coronavirus COVID-19 : premier cas confirmé en Suisse. 25.02.2020. Quelle: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78233.html>.

¹³ BAG. Données du rapport de situation pour le coronavirus. Quelle: <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html#825415509>.

desrat die ausserordentliche Lage im Sinne des Seuchengesetzes (Epidemiengesetz) aus und ordnete Massnahmen gegen die Ausbreitung von Covid-19 an (Schliessung aller Geschäfte mit Ausnahme der Verkaufsstellen für Lebensmittel und Güter des täglichen Bedarfs etc.).

Die öffentliche Kommunikation wurde vom Bundesrat, den Verwaltungen und den grossen Parteien geschlossen mitgetragen, um die Ausbreitung der Pandemie und die Verbreitung von Falschmeldungen zu bekämpfen. Die WHO prägte hierzu den passenden Begriff «Infodemie» (WHO, 2020). In Bezug auf Falschmeldungen sind gemäss Wardle und Derakhshan (2017) drei Begrifflichkeiten zu unterscheiden:

- *mis-information*, also Informationen, die ohne Schadensabsicht verbreitet werden,
- *dis-information*, also falsche Informationen, die mit böswilliger Absicht verbreitet werden
- *mal-information*, also generell authentische Informationen, die in einen anderen Zusammenhang gesetzt und in der Öffentlichkeit verbreitet werden, um Schaden zu verursachen.

Da eine exakte Unterscheidung der verschiedenen Arten von Inhalten im Alltag meist nicht möglich ist, werden im Folgenden nur die Überbegriffe «Fehlinformationen» oder «falsche Informationen» verwendet.

In einer Studie zu Fehlinformationen im Rahmen von Covid-19 zeigen Forschende des *Reuters Institute for the Study of Journalism* an der Universität Oxford, dass von 225 gesammelten Fehlinformationen die Mehrheit ihren Ursprung auf digitalen Plattformen (88 Prozent) hat und sich der Rest im Fernsehen (9 Prozent), in der Presse (8 Prozent) und auf Webseiten (7 Prozent) verbreitet. So wurde die Mehrzahl der Fehlinformationen (59 Prozent) rekonfiguriert, dabei wurden vorhandene und oft wahre Informationen rekontextualisiert oder überarbeitet und nicht erfunden (38 Prozent). Schliesslich stellten die Forscher fest, dass Fehlinformationen, die in den traditionellen und neuen Medien von Politikerinnen und Politikern, Prominenten und anderen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens verbreitet werden, 20 Prozent der Informationen, aber fast 70 Prozent des in Social Media generierten Engagements ausmachten (Brennen, Simon, Howard et al., 2020). Eine grosse, in sechs Ländern durchgeführte Umfrage ergab, dass eine hohe Anzahl der Befragten in sozialen Medien sowie in Nachrichtenwendungen und Videoseiten falschen Informationen über das Covid-19-Virus ausgesetzt war (Nielsen et al., 2020). Auf Social Media sind ge-

rade Bilder ein Element, das die Viralität von Inhalten in hohem Masse fördert. Forscher haben die Bilder untersucht, die am häufigsten in Fehlinformationseinhalten über Covid-19 auftreten (Brennen, Simon & Nielsen, 2020). Aus den gesammelten Beiträgen gehen sechs Interpretationsrahmen (*frames*) hervor, die durch Bild(er) und Text unterstützt werden:

- Bezug zu Autoritäten (Behauptungen, die auf den Massnahmen der Behörden beruhen) in 40 Prozent der gesammelten Beiträge,
- die Virulenz des Virus (Über- oder Unterschätzung der Verbreitung des Virus oder Behauptungen über das Nichtvorhandensein der Krankheit) in 33 Prozent der gesammelten Beiträge,
- die medizinische Wirksamkeit (Aussagen über medizinische Informationen, Tests, Geräte) in 29 Prozent der gesammelten Beiträge,
- Intoleranz (Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Sexismus etc.) in 15 Prozent der gesammelten Beiträge,
- Prophezeiung (Inhalt, der darauf hindeutet, dass der Virus vorhergesagt wurde) in 10 Prozent der gesammelten Beiträge
- Satire (satirischer oder humoristischer Inhalt) in 6 Prozent der gesammelten Beiträge.

Die visuellen Darstellungen, so die Forschenden, dienen als Beweismittel, um die Argumente der Autorinnen und Autoren der Beiträge zu untermauern. Daher werden die in den *Facebook*-Beiträgen enthaltenen Bilder als direkter Beweis für das von der Autorin/dem Autor vorgebrachte Argument präsentiert.

Die Verhaltensforscher Pennycook et al. (2020) untersuchten die Gründe für den digitalen Austausch von falschen Informationen über Covid-19. Ihre Studie auf der Basis von über 1700 Befragten zeigt, dass eine unzureichende Reflexion von Inhalten bei der Entscheidung, ob sie geteilt werden sollen, die Verbreitung von Fehlinformationen im Internet fördert. Wenn man Menschen dazu bringt, über Inhalte nachzudenken, verbessert sich die Entscheidungsqualität beim Teilen in sozialen Medien.

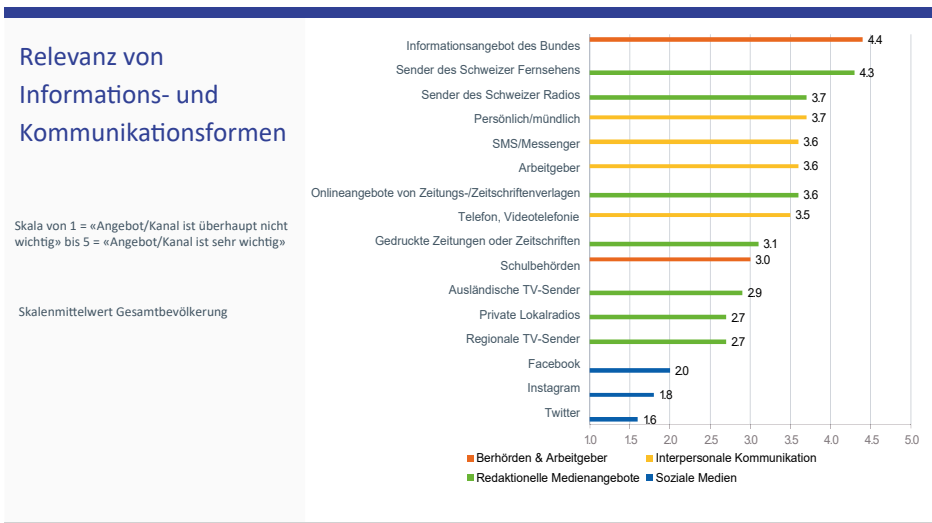
3.6.2. Mitteilung von Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19

Im Kampf gegen Pandemien sind die Regierungen auf öffentliche Kommunikation angewiesen. Laut Kim & Kreps (2020) müssen Regierungen bei öffentlichen

Gesundheitsrisiken gegenüber der Bevölkerung, internationalen Organisationen und anderen Staaten relevanzfokussiert und transparent informieren, auch wenn dies die Gefahr mit sich bringt, dass sie dadurch an Vertrauen einbüßen.

In der Schweiz waren die vom Bund herausgegebenen Informationen die primäre Informationsquelle (siehe Abb. 9). Es folgten die Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zwischenmenschliche Gespräche und die Radioprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Friemel et al., 2020, S. 14). Die hohe Aufmerksamkeit gegenüber den Bundesnachrichten entstand durch den starken Problemdruck der Krise, die grosse Relevanz der Behördenkommunikation aufgrund der vorübergehenden Zentralisierung politischer Entscheidungen auf Bundesratsebene wie auch die starke Multiplikatorentätigkeit durch Massenmedien oder Social Media. Behördenbotschaften haben sowohl die Aufmerksamkeit klassischer Nachrichtenmedien als auch direkt diejenige der Bevölkerung erregt, welche sie jeweils ihrerseits weiterverbreitet haben (Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft, 2020).

Abb. 9: Relevanz von Information und Kommunikation in der Gesamtbevölkerung



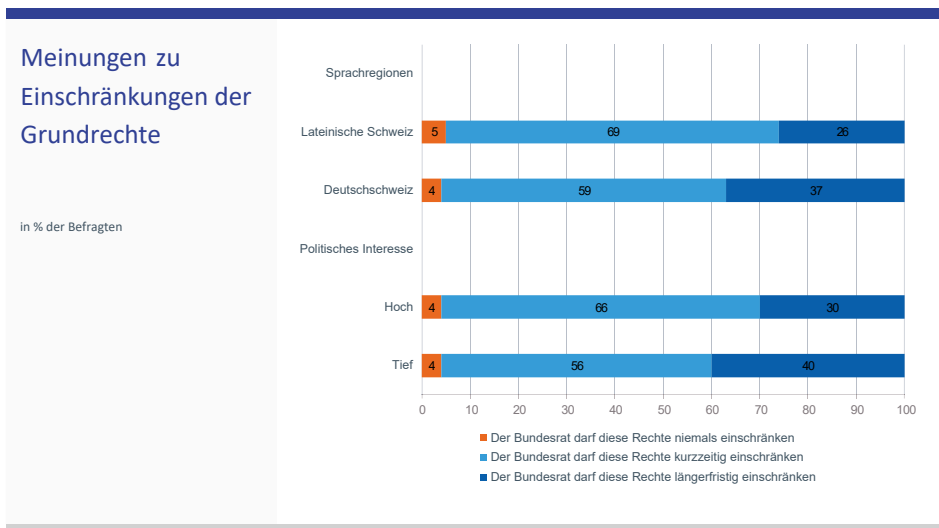
Quelle: Eigene Darstellung nach Friemel, Geber & Egli (2020, S. 14), Skalenmittelwert Gesamtbevölkerung, Skala von 1 = «Angebot/Kanal ist überhaupt nicht wichtig» bis 5 = «Angebot/Kanal ist sehr wichtig»

Die hohen Einschaltquoten der öffentlichen Rundfunkanstalten in der Schweiz entsprechen denen anderer öffentlicher Rundfunkanstalten in Europa. Eine Stu-

die der *European Broadcasting Union (EBU)* konstatiert entsprechend (2020, S. 7): «Fernsehnachrichtenkanäle waren die erste Quelle für Informationen über COVID-19 und die zweitverlässlichste Quelle nach den Ankündigungen der Regierung. (...) Auf der anderen Seite nutzt zwar fast die Hälfte der Bevölkerung Social Media, um sich über das Virus zu informieren, aber nur 14 Prozent bezeichnen sie als die zuverlässigsten Quellen. Die Menschen wenden sich an traditionelle Medien, wenn sie vertrauenswürdige Informationen wollen. Der tägliche Zuschaueranteil der TV-Nachrichtensendungen von öffentlichen Medien ist im März 2020 um 20 Prozent gestiegen (im Vergleich zum ersten Quartal 2019).» Der Publikumsgewinn betrifft dabei laut Studie alle Altersgruppen einschliesslich der Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren (+ 44 Prozent).

Die Kommunikation des Bundes während der Zeit des Lockdowns hatte eine grosse Reichweite und eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Wie eine *Forsa*-Erhebung (VOTO, 2020) zeigt, unterstützten Bürgerinnen und Bürger in beiden Sprachregionen und unabhängig von politischen Interessen Massnahmen zur Einschränkung der Grundrechte (Freizügigkeit, Meinungs- und Versammlungsfreiheit). Gemäss Monsch, Ehrler & Steinmetz (2020) erklärt sich die hohe Akzeptanz dieser Massnahmen mit dem grossen Vertrauen der Bevölkerung in den Bundesrat, das Bundesamt für Gesundheit und die universitären Forschungszentren.

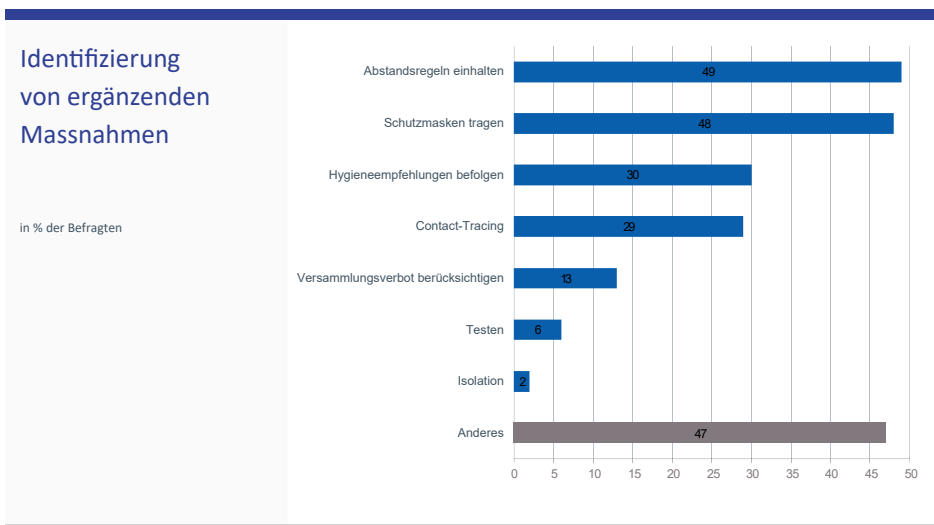
Abb. 10: Meinungen zu Einschränkungen der Grundrechte



Quelle: Eigene Darstellung nach Monsch, Ehrler & Steinmetz (2020, S. 4), in % der Befragten

Eine Ende April durchgeführte Umfrage ergab, dass rund die Hälfte der Befragten die Massnahmen (z.B. Einhaltung von Abstandsregeln, Tragen einer Schutzmaske, Handhygiene, Kontaktverfolgung etc.) gegen die Ausbreitung des neuen Coronavirus benennen konnte (Bosshardt et al., 2020). Darüber hinaus gaben 59 Prozent der Befragten an, dass sie die vom Bund entwickelte App zum *Contact-Tracing* installieren möchten. «Vertrauen, insbesondere in den Bundesrat, der in der ausserordentlichen Situation eine herausragende Stellung einnimmt, ist ein ebenso wichtiger Faktor», stellen die Autoren dieser Studie fest (ebd., S. 11).

Abb. 11: Identifizierung von ergänzenden Massnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach Bosshardt et al. (2020, S. 16), in % der Befragten

Die Schweiz ist von der «Infodemie» nicht verschont geblieben – falsche Informationen wurden und werden über Social Media, Blogs und Nachrichtenseiten verbreitet. Allerdings haben mehrere Faktoren ihre Verbreitung im Vergleich zu anderen Ländern eingeschränkt:

- Erstens gibt es eine klare Trennung zwischen den Verteilern falscher Informationen auf der einen Seite und traditionellen Nachrichtendiensten auf der anderen Seite. Im Gegensatz zum US-amerikanischen Mediensystem, in dem sowohl die Fernsehsender als auch die *Pure Player* Falschinformationen aus dem digitalen Raum aufnahmen und weiterverbreiteten (Benkler

et al., 2018), nehmen im schweizerischen Mediensystem die Informationsmedien (*SRG-SSR* und die grossen Verlagsgruppen) keine Falschinformationen aus dem digitalen Bereich auf.

- Zweitens ist das Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in Institutionen höher als in den Nachbarländern (Polizei 72 Prozent, Bundesgericht 66 Prozent, Armee 50 Prozent).¹⁴ Der Bundesrat wird von 50 Prozent der Schweizer Bevölkerung als glaubwürdig eingestuft, verglichen mit der durchschnittlichen Glaubwürdigkeit gegenüber der eigenen Regierung in OECD-Ländern¹⁵ von 45 Prozent. Eine ähnliche Beobachtung lässt sich in Bezug auf das Vertrauen in die Kanäle der institutionellen Kommunikation machen. Der gegenwärtige Vertrauensschwund trifft zwar die Medien im Allgemeinen; im Einzelnen jedoch erreichen die öffentlichen Nachrichtenmedien (*SRF*, *RTS*) eine Vertrauensrate von 76 Prozent, die Regional- oder Lokalzeitungen 73 Prozent in der Westschweiz und 69 Prozent in der Deutschschweiz; die grösste Gratiszeitung 59 Prozent in der Westschweiz und 53 Prozent in der Deutschschweiz, das Nachrichtenportal *Bluewin* 47 Prozent in der Westschweiz und 46 Prozent in der Deutschschweiz.¹⁶
- Drittens verzichten die Schweizer Politikerinnen und Politiker bis auf wenige Ausnahmen auf eine Kritik an der wissenschaftlichen Arbeit rund um Corona. Covid-19 betreffend waren sich die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler über die Schwere der Krankheit und die zu ihrer Bekämpfung erforderlichen Massnahmen relativ einig. Schweizer Politikerinnen und Politiker haben ihrerseits wissenschaftliche Studien kommunikativ hervorgehoben und sind ihren Empfehlungen gefolgt. Der Bundesrat und die Verantwortlichen des Bundesamtes für Gesundheit haben sich bei ihren Entscheiden auf wissenschaftliche Studien gestützt, die in Pressekonferenzen vorgestellt und über verschiedene Kanäle verbreitet wurden (Salerno, 2020).

Umgekehrt hat sich der frühere US-Präsident Donald Trump in den USA mehrfach deutlich von der zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Expertise zu Corona distanziert.¹⁷

¹⁴ Gfs. bern. (2019). Sorgenbarometer der Credit Suisse. 2019.

¹⁵ OECD (2019). Government at a Glance 2019. Paris: OECD.

¹⁶ Reuters Institute for the Study of Journalism (2020). Digital News Report 2020. Oxford: RISJ-University of Oxford.

¹⁷ Zur Frage des öffentlichen Glaubens an die wissenschaftliche Expertise bezüglich der COVID-19-Pandemie siehe Evans & Hargitaï (2020).

4. Die technologischen Entwicklungen

Tobias Keller, Urs Bieri

4.1. Einleitung

Als 1993 das World Wide Web bei der Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN) in eine öffentliche Domäne geändert wurde, haben die technologischen Innovationen im Digitalen einen unaufhaltsamen Kurs genommen. Nicht nur sind einige Start-ups zu milliardenschweren Unternehmen gewachsen, sondern auch die Informations- und Kommunikationsflüsse für den politischen Meinungsbildungsprozess haben sich neu sortiert.

Besonders in der Medienbranche, die mit Print-, Radio-, TV- und Online-Nachrichten der Bevölkerung die Grundlagen zur politischen Meinungsbildung bietet, lassen sich die Möglichkeiten und Herausforderungen der digitalen Disruption eindrücklich zeigen: Zum einen sind beispielsweise Onlinemedien inklusive Social Media mit 77 Prozent die wichtigste Informationsquelle geworden – noch vor dem Zugriff auf News via TV (59 Prozent) und Printmedien (48 Prozent) (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2020, S. 84). Zum anderen liegt aber die Zahlungsbereitschaft für Onlinenews bei tiefen 13 Prozent. Dadurch müssen kreative Lösungen gefunden werden, damit die Medienbranche weiterhin ihre Funktion als vierte Gewalt wahrnehmen kann.

Damit zusammenhängend stellt sich einerseits die Frage, welche Formen der digitalen Information und Kommunikation im Rahmen der politischen Meinungsbildung eine Rolle spielen, und andererseits diejenige, welche Effekte diese spezifischen Formen der Digitalisierung auf den Meinungsbildungsprozess ausüben. So bietet beispielsweise ein erleichterter digitaler Zugriff auf politische Nachrichten zwar mehr Berührungspunkte zur Politik für Bürgerinnen und Bürger, jedoch lassen vielleicht algorithmische Entscheidungen dieser Technologien nur einseitige Argumente zu – und es könnten sogenannte *Filter Bubbles* entstehen (Dutton et al., 2019; Pariser, 2011).

Diese Fragen werden in den politik- bzw. kommunikationswissenschaftlichen Kapiteln dieses Berichts diskutiert. Darüber hinaus soll in diesem Kapitel ein technik- bzw. praxisorientierter Standpunkt eingenommen werden. Dabei geht es weniger um Fragen der Reichweite bzw. Nutzungsintensität technologischer

Innovationen, sondern vielmehr um einen Überblick über die Art und Weise, wie technologische Innovationen den Meinungsbildungsprozess in der Schweiz verändern, beispielsweise wie politische Akteurinnen und Akteure digitale Informations- und Kommunikationskanäle nutzen und welche Veränderungen damit in der Praxis einhergehen. Zu diesem Zweck stellt das vorliegende Kapitel neben einer kursorischen Literaturanalyse auf individuelle Erfahrungswerte einzelner Akteurinnen und Akteure sowie auf Erkenntnisse, die dank dreier Experteninterviews gewonnen werden konnten, ab. Die Experten sind Prof. Dr. Fabrizio Gilardi, Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich, Prof. Dr. Reinhard Riedl, Professor an der Berner Fachhochschule, und Matthias Ruch, Digitalunternehmer und -investor, Co-Founder und CEO bei CV VC, einem auf Blockchain spezialisierten Venture Capital Investor.

Explizit nicht untersucht werden hier die Entwicklungen im Bereich Sprach- und Gesichtserkennung/-verarbeitung. Dies wird durch ein laufendes TA-SWISS-Projekt fundiert geleistet.¹⁸

4.2. Digitale Öffentlichkeit und technologische Innovationen im Zeitverlauf

Zu einem besseren Verständnis, wie technologische Innovationen – wie das World Wide Web und die unterschiedlichen Webseiten – sich im Zeitverlauf wandeln und gleichzeitig einen Einfluss auf die Meinungsbildung von Bürgerinnen und Bürgern ausüben, verhelfen zwei theoretische Konstrukte: Zum einen helfen das Konzept der digitalen Öffentlichkeit und die Wandlung im digitalen Raum, indem sich Bürgerinnen und Bürger politisch informieren. Zum anderen erklärt das Konzept der «*diffusion of innovation*», das vor allem von Rogers (1983) ausgearbeitet und geprägt wurde, welche Innovationen sich von wem angeeignet werden und über die Zeit hinweg durchsetzen.

Die digitale Öffentlichkeit bezeichnet den Raum, beispielsweise eine Webseite oder Social-Media-Plattform wie *Facebook*, wo sich Bürgerinnen und Bürger über Politik unterhalten: Sie diskutieren Pro und Kontra von Initiativen, besprechen neue Kampagnen oder skandalisieren die Fehltritte von Politikerinnen und Politikern. Schäfer (2015) zeichnet in seinem Überblick die Hoffnungen und Befürchtungen dieser «neuen» digitalen Öffentlichkeit im Vergleich zur «alten»

¹⁸ <https://www.ta-swiss.ch/stimm-sprach-gesichtserkennung>.

analogen Öffentlichkeit via Printmedien, Radio und TV nach und fasst die empirischen Studien wie folgt zusammen: Grundsätzlich lassen sich im Digitalen mehr unterschiedliche Stimmen als in der «alten» Öffentlichkeit finden. Die Deliberationen online sind jedoch tendenziell weniger konstruktiv, die digitale Öffentlichkeit ist auch fragmentierter und Effekte ausgehend von der digitalen Öffentlichkeit haben schliesslich kleinere Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger als via «analoger» Öffentlichkeit (Schäfer, 2015). Die Realität der digitalen Öffentlichkeit ist somit per se weder schlechter noch besser als die «alte» Öffentlichkeit, sondern muss in spezifischen Fällen geprüft und auf einzelne technische Innovationen hin untersucht werden.

Fabrizio Gilardi, Professor am Institut für Politikwissenschaften an der Universität Zürich, zeichnet ebenfalls ein ambivalentes Bild der neuen digitalen Öffentlichkeit: Zum einen können in der neuen digitalen Öffentlichkeit mehr Personen als früher ihre Stimme abgeben, zum anderen haben aber viele keinen grossen Einfluss. Dennoch hätten sich einige zentrale Bewegungen, beispielsweise die Klimabewegung, vor allem online gefunden, koordiniert und mobilisiert. Die neue digitale Öffentlichkeit führt – trotz der Möglichkeiten – nicht per se zu einer Demokratisierung der Gesellschaft, aber sie ermöglicht dies in gewissen Bereichen.

Ob und wie sich eine technische Innovation durchsetzt und somit eine Rolle für die gesellschaftliche Meinungsbildung oder eine Demokratisierung spielt, lässt sich anhand des Modells der «*diffusion of innovations*» von Rogers (1983) analysieren. Neben unterschiedlichen Faktoren spielen zwei Elemente der Theorie für den Zweck dieses Berichts eine zentrale Rolle: der Adaptionprozess eines Individuums und der Zeitpunkt, zu dem Personen sich eine technologische Innovation aneignen.

Der Adaptionprozess wird in fünf Schritte aufgeteilt (Rogers, 1983):

1. **Aufmerksamkeit:** Zuerst wird die Person auf eine Innovation aufmerksam gemacht, obwohl ihr noch weitere Informationen fehlen.
2. **Überzeugung:** Anschliessend ist die Person interessiert, Informationen zu einer technologischen Innovation zu finden.
3. **Entscheidung:** Danach entscheidet sie aufgrund der Vor- und Nachteile, ob sie die Innovation in ihr Leben integriert.
4. **Implementation:** Bei einem positiven Entscheid etabliert sich dann die Innovation mehr oder weniger stark in ihrem Leben.
5. **Bestätigung:** Schliesslich bestätigt die Person ihren Entscheid (nochmals) und verwendet die Innovation weiterhin.

Während dieser Prozess auf individueller Ebene abläuft, lässt er sich aus der Vogelperspektive auf eine Gruppe oder die Gesellschaft bezogen betrachten. Dabei werden Personen gruppiert, die sich zum gleichen Zeitpunkt dafür entscheiden, eine technologische Innovation zu verwenden:

1. *Innovators*: Sie sind diejenigen, die üblicherweise genügend finanzielle Ressourcen und einen ausreichend hohen sozialen Status haben, um technologische Innovationen auszuprobieren, auch wenn sich gewisse Innovationen nicht durchsetzen. Die *innovators* machen rund 2,5 Prozent aller aus.
2. Early Adopters sind die sogenannten Meinungsführer (*opinion leaders*), die gut gebildet und finanziell gut aufgestellt, aber etwas risikoaverser als *innovators* sind. Sie machen rund 13,5 Prozent aller aus.
3. *Early majority*: Später adaptiert auch eine sogenannte «frühe Mehrheit» die technologische Innovation. Das sind meist Personen, die gute Kontakte zu Meinungsführern haben oder in seltenen Fällen selbst solche sind. Sie bildet rund 34 Prozent von allen.
4. *Late majority*: Die «späte Mehrheit» übernimmt eine technologische Innovation erst, nachdem die durchschnittliche Person eine technologische Innovation übernommen hat. Auch sie macht rund 34 Prozent aller aus.
5. *Laggards*: Die «Nachzügler» sind die Letzten, die etwas übernehmen. In seltenen Fällen sind sie Meinungsführer. Ihnen sind Traditionen wichtig, sie haben vor allem einen starken Bezug zu Familie und engen Freunden und sind tendenziell älter als die anderen Gruppierungen.

Mit dem Aufkommen der verschiedenen Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und -verbreitung in der digitalen Öffentlichkeit kämpfen folglich neue Innovationen um die Gunst respektive Aufmerksamkeit der Bürgerinnen und Bürger. Einige Unternehmen haben sich gegen ihre Konkurrenz bereits durchgesetzt, obwohl sie ähnliche Dienste zur Nachrichtenkonsumption und -weiterverbreitung anbieten: *Facebook* wird von 30 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer für Nachrichten genutzt, noch vor *WhatsApp* (26 Prozent) und *YouTube* (24 Prozent), andere Plattformen haben deutlich weniger Attraktivität für die News-Konsumption (beispielsweise *LinkedIn* mit 6 Prozent) (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2020). In anderen Ländern spielen *WhatsApp* oder auch *Telegram* eine weitaus grössere Rolle für die politische Meinungsbildung als in der Schweiz. Gilardi prognostiziert, dass die Schweiz internationalen Trends hinterherhinkt und deshalb neuere Plattformen möglicherweise auch später in der Schweiz einmal relevant sein können (beispielsweise *Instagram*).

Kurzum lässt sich festhalten, dass aufgrund der technologischen Innovationen eine starke digitale Disruption stattfindet, die den Zugang zu und die Verarbeitung von politischen Informationen verändert. Somit unterliegt es einem markanten Wandel, wie sich die öffentliche Meinung bildet. Dieser Prozess ist weder per se positiv noch negativ für die Schweizer Demokratie, sondern bietet Potenzial und Hürden. Dadurch stellen sich für eine Demokratie zentrale Fragen: Welche Informationen erhalten Bürgerinnen und Bürger via unterschiedlicher digitaler Kanäle? Welche Problematiken ergeben sich dadurch, beispielsweise *Filter Bubbles* oder die virale Verbreitung von Fake News? Welche neuen Chancen erhalten Bürgerinnen und Bürger, indem sie sich digitale Innovationen wie beispielsweise das Sammeln von digitalen Unterschriften (*E-Collecting*) aneignen?

4.3. Digitalisierung und Innovation in der Demokratie

Dieses Kapitel wird zuerst aktuelle Entwicklungen aufzeigen, die bereits etabliert sind und gleichzeitig vorangetrieben werden sollten: die politische Deliberation und die Aufmerksamkeitsökonomie in der digitalen Öffentlichkeit (Kapitel 4.3.1), die Digitalisierung im Bereich der Unterschriftensammlung (Kapitel 4.3.2) und die Digitalisierung in Wahl- und Abstimmungskampagnen (Kapitel 4.3.3). Anschliessend wird auf zentrale Problemfelder eingegangen.

4.3.1. Digitale Deliberation und die Aufmerksamkeitsökonomie

Das Internet und später vor allem Social-Media-Plattformen haben es den Menschen erleichtert, über Zeit und Ort hinweg miteinander in Kontakt zu treten – und auch politische Diskurse im Digitalen zu führen. Politikerinnen und Politiker auf der ganzen Welt nutzen persönliche Webseiten, aber auch Plattformen wie *Twitter* oder *Facebook*, um ihre politischen Aussagen zu verbreiten (Davis & Taras, 2020). In der Schweiz sind beispielsweise rund zwei Drittel aller Parlamentsmitglieder auf *Twitter* und noch mehr auf *Facebook* (Keller, 2020) vertreten. Diese technologische Innovation ist deshalb bei der Mehrheit angekommen (*late majority*). Obwohl sie auf interaktiven Plattformen unterwegs sind, geht es den meisten Politikerinnen und Politikern dennoch eher darum, ihre Meinungen zu verbreiten, während es weniger wichtig ist, einen aktiven Dialog zu fördern (Spierings et al., 2019).

Der Entscheid, nicht auf alle Diskursteilnehmer einzugehen, kann aus ihrer Perspektive nachvollzogen werden: Sie haben in vielen Fällen nicht die Zeit, alle eingehenden Nachrichten zu bearbeiten; sie haben Angst davor, die Kontrolle über den Diskurs oder die Deutungshoheit zu verlieren, oder sie werden von Personen angeschrieben, denen es nicht um einen Diskurs, sondern um Provokation geht (sogenannte «Trolle», die ein «toxisches» Klima schaffen; beispielsweise Keller & Kleinen-von Königslöw, 2018). Auch Riedl bestätigt, dass online eine Enthemmung stattfindet, die Diskurse erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht. Dennoch zeigt sich auch im politischen Diskurs in der Schweiz, dass vereinzelte Politikschaffende durchaus auch auf Bürgerinnen und Bürger reagieren und die politische Debatte auf solchen Plattformen pflegen (Keller, 2020).

In diesem Sinne geht es Politikschaffenden weniger um Diskurse, sondern eher um den Gewinn der Aufmerksamkeit (für einen Überblick siehe Keller & Kleinen-von Königslöw, 2018). Zum einen erhoffen sie, sich profilieren zu können, d. h., mit pointierten Aussagen und Argumenten Wählerinnen und Wähler zu gewinnen und im Digitalen «viral» zu gehen. Riedl sieht hierbei einen grossen Vorteil, da dieses Potenzial auch politischen Akteurinnen und Akteuren mit geringen finanziellen Ressourcen zur Verfügung steht. Zum anderen zielt ihre Kommunikation auch auf Multiplikatoren wie Journalistinnen und Journalisten, von denen erhofft wird, dass sie dadurch auf sie aufmerksam werden und über sie in Print, Radio, TV oder Onlinenews schreiben. Dadurch würden sie erheblich mehr Aufmerksamkeit gewinnen, als dies allein bei einer erfolgreichen Etablierung auf einer Social-Media-Plattform wie *Facebook* oder *Twitter* der Fall ist.

Eine Möglichkeit, um Diskussionen zu fördern, wäre nach Graf und Stern die Digitalisierung deliberativer Verfahren als digitale Vorgehensweise zur Konsensfindung innerhalb von Gruppen (Graf & Stern, 2018, S. 70). Denkbar sei eine digitale Weiterentwicklung politischer Partizipation in verschiedener Hinsicht. Graf und Stern erwähnen etwa die Schaffung einer Debattenplattform anstelle des Abstimmungsbüchleins oder eine Weiterentwicklung des Vernehmlassungsverfahrens (Graf & Stern, 2018, S. 71 ff.). In dieselbe Richtung zielt auch ein parlamentarischer Vorstoss, mit dem der Bundesrat aufgefordert wird, einen Bericht zur digitalen Weiterentwicklung von bestehenden Formen der politischen Partizipation wie etwa bei der Petition, der Vernehmlassung oder der Anhörung vorzulegen.¹⁹ Mit solchen Weiterentwicklungen von deliberativen Verfahren könn-

¹⁹ Postulat 17.4017 vom 4.12.2017 (Müller, 2017). Das Postulat wurde vom Ständerat angenommen; der Bundesrat hat die Unterbreitung eines Berichts in Aussicht gestellt. Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20174017> (abgerufen am 15.01.2021).

ten eigenständige Plattformen einen Gegenpol zu den bisherigen, kommerziell getriebenen Plattformen bieten, um die Demokratie zu stärken.

Experten sehen in einer solchen Plattform auch vor allem Vorteile: Für Giar-di spricht nichts gegen den Aufbau einer solchen Plattform. Natürlich gäbe es Bedenken hinsichtlich Qualität der Meinungen, der automatisierten Weiterverarbeitung von Antworten und der Inklusion dieser Antworten im Prozess, aber grundsätzlich sei aus die Demokratie stärkender, inklusiver Sicht ein solches Vorgehen zu fördern. Auch für Ruch ist die Inklusion, die eine solche Plattform bietet, insgesamt zu befürworten. Er prognostiziert, dass sich in der Summe mehr Personen politisch engagieren (können) werden. Ebenso vermutet er, dass die Inklusion von mehr Personen nicht zu mehr Polarisierung führen, sondern die jüngere Generation diese Plattformen so nutzen werde, dass Kompromisslösungen möglich sind.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Mehrheit von politischen Akteurinnen und Akteuren auf Social-Media-Plattformen befindet, sie dort aber vor allem Aufmerksamkeit gewinnen will und nicht politische Diskurse im Vordergrund stehen. Für mehr Deliberation und Inklusion müssten neue Plattformen geschaffen werden respektive schon bestehende Plattformen wesentlich an Reichweite zulegen.²⁰

4.3.2. Digitalisierung: E-Collecting und E-Voting

Immer mehr politische Prozesse werden auch digital möglich sein. Das Thema E-Voting wird hitzig diskutiert, nachdem in der Schweiz in einem Zeitraum zwischen 2004 bis Mai 2019 die elektronische Stimmabgabe im Rahmen von eidgenössischen Volksabstimmungen in mehr als 300 Fällen in bis zu 15 Kantonen getestet worden war.²¹ Dabei war der elektronische Stimmabgabekanal stets ein zusätzliches Angebot; die von den Versuchen betroffenen Stimmberechtigten konnten ihre Stimme alternativ weiterhin an der Urne oder brieflich abgeben. Die Rechtsgrundlage für Versuche mit E-Voting findet sich in Art. 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR).²² Demnach kann der Bundesrat örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmab-

²⁰ Als Beispiel für eine deliberative Plattform: <https://decidim.org/> (abgerufen am 12.02.2021).

²¹ Vgl. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/versuchsuuebersicht.html> (abgerufen am 15.01.2021).

²² Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19760323/index.html> (abgerufen am 14.01.2021).

gabe genehmigen. Kantone, die über längere Zeit erfolgreiche und pannenfreie Versuche durchgeführt haben, können eine Ermächtigung zur Durchführung von Versuchen über eine längere Zeitspanne erhalten. Die Einzelheiten sind in den Art. 27a ff. der Verordnung über die politischen Rechte (VPR)²³ sowie in der Verordnung der Bundeskanzlei (BK) über die elektronische Stimmabgabe (VEleS)²⁴ geregelt. Als letzte Neuerung wurden Ende Mai 2018 die Art. 7a und Art. 7b in der VEleS ergänzt.²⁵ Diese schreiben für Systeme, die eine universelle Verifikation vorsehen, die Offenlegung des Quellcodes vor.

Der Bundesrat hatte vor, E-Voting vom Versuchsstadium in einen ordentlichen Betrieb zu überführen. Zu diesem Zweck wäre eine weitere Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig gewesen. Der Bundesrat hatte deshalb vom 19. Dezember 2018 bis Ende April 2019 eine öffentliche Vernehmlassung über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte durchgeführt.²⁶ Interessierte Kreise konnten zur geplanten Revision Stellung nehmen. Mit der vorgeschlagenen Revision sollten in erster Linie die bislang auf Verordnungsebene enthaltenen Regelungen auf Gesetzesstufe angehoben werden. Aus der Vernehmlassung ging allerdings hervor, dass auch die Befürworter von E-Voting die Zeit noch nicht als reif für einen Ausbau ansehen.²⁷ Deshalb wird vorerst auf die Teilrevision des BPR verzichtet. Stattdessen hat der Bundesrat die Bundeskanzlei beauftragt, bis Ende 2020 mit den Kantonen eine neue Versuchsanlage zu konzipieren, einen stabilen Betrieb mit der neusten Generation der Geräte, die vollständig verifizierbar sind. Am 23. Juni 2020 informierte die Bundeskanzlei darüber, dass sie die rechtlichen und technischen Grundlagen überarbeite und dazu in einem interdisziplinären Dialog stehe.²⁸ Die Ergebnisse aus diesem Dialog²⁹ wurden am 19. November 2020 kommuniziert: Die Expertinnen und

²³ Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978, SR 161.11, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19780105/index.html> (abgerufen am 15.01.2021).

²⁴ Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe vom 13. Dezember 2013, SR 161.116, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20132343/index.html> (abgerufen am 15.01.2021).

²⁵ Die beiden Bestimmungen sind seit dem 1. Juli 2018 in Kraft.

²⁶ Vgl. Pressemitteilung vom 19.12.2018, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73491.html> (abgerufen am 15.01.2021).

²⁷ So die Information auf der Webseite der Bundeskanzlei: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/ueberblick.html> (abgerufen am 15.01.2021).

²⁸ <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79556.html> (abgerufen am 13.01.2021).

²⁹ <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81198.html> (abgerufen am 13.01.2021).

Experten seien der Ansicht, dass in der Schweiz im bisherigen Versuchsbetrieb schon viel erreicht wurde. Viele könnten sich vorstellen, dass sich E-Voting bis in 15 Jahren als vertrauenswürdiger Stimmkanal etabliert haben werde. Einige seien nicht sicher, dass E-Voting das nötige Vertrauen gewinnen könne.

Die Versuche mit E-Voting waren verschiedentlich kritisiert worden. Der Nationalrat hatte im Dezember 2019 eine parlamentarische Initiative angenommen, wonach sämtliche Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen eingestellt werden sollen, bis der Bundesrat in einem Bericht nachweisen könne, dass die bestehenden Sicherheitsprobleme gelöst seien.³⁰ Nachdem der Bundesrat im Juni 2019 von sich aus entschieden hatte, auf die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb zu verzichten, gab der Ständerat der parlamentarischen Initiative am 24. September 2020 keine Folge.³¹ Der Diskurs über E-Voting in der Schweiz wurde zudem durch eine Volksinitiative geprägt, mit der ein E-Voting-Moratorium gefordert wurde.³² Die Frist zur Unterschriftensammlung begann am 12. März 2019 und lief am 26. September 2020 bzw. – angesichts der coronabedingten Verlängerung³³ – am 23. November 2020 ab. Die notwendige Unterschriftenzahl wurde nicht erreicht.³⁴

Einer der Auslöser der jüngsten Kritik bezieht sich auf eine Weiterentwicklung des Systems der Schweizerischen Post,³⁵ die noch nicht im Einsatz war. Im Januar 2019 war das System der Post von einer unabhängigen Stelle überprüft worden und ihm wurde sowohl die individuelle als auch die universelle Verifizierbarkeit attestiert.³⁶ Die Schweizerische Post hatte ausserdem den Quellcode gemäss Art. 7a VEeS über die Veröffentlichung auf der Plattform *GitLab*

³⁰ Pa. Iv. 18.468 vom 4. Dezember 2018 (Zanetti, 2018).

³¹ Amtl. Bull. 2020 StR 1065.

³² Eidgenössische Volksinitiative «Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (E-Voting-Moratorium)», Vorprüfung vom 26.02.2019, BBI 2019 2077, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis493.html> (abgerufen am 13.01.2021).

³³ Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren, AS 2020 847.

³⁴ BBI 2020 9106.

³⁵ Vgl. die Meilensteine in der Projektchronik der Schweizerischen Bundeskanzlei, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/chronik.html> (abgerufen am 13.01.2021).

³⁶ Die detaillierten Anforderungen an diese Überprüfung sind in Art. 7 Abs. 2 VEeS bzw. im Anhang zur VEeS aufgeführt. Vgl. zum Folgenden auch Driza Maurer (2019).

zugänglich gemacht.³⁷ Wer den Code einsehen und prüfen wollte, musste sich vorgängig registrieren und die Nutzungsbedingungen akzeptieren, die unter anderem vorsahen, dass die Resultate der *Source-Code*-Inspektion erst 45 Tage später veröffentlicht werden durften. Parallel zur Offenlegung des Source Codes durch die Post wurde der Code unerlaubterweise an Personen weitergegeben, die den Code ohne Zustimmung zu den Nutzungsbedingungen untersuchten.³⁸ Die Resultate der letztgenannten Untersuchungen wurden rasch in den sozialen Medien geteilt.³⁹ Sie förderten verschiedene Lücken zutage.⁴⁰ Diese wurden gemäss der Schweizerischen Post behoben bzw. bestritten.⁴¹

Bund und Kantone hatten ausserdem entschieden, dass zusätzlich zur bundesrechtlich geforderten Zertifizierung und Offenlegung des Quellcodes vollständig verifizierbare E-Voting-Systeme vor dem Ersteinsatz einem öffentlichen Intrusionstest unterzogen werden müssen.⁴² Mit diesem Test sollte die Sicherheit durch einen Angriff auf das System geprüft werden. Die Schweizerische Post hatte ihr künftiges E-Voting-System vom 25. Februar bis am 24. März 2019 für einen öffentlichen Intrusionstest zur Verfügung gestellt. Interessierte konnten sich online registrieren, um an dem Test teilzunehmen.⁴³ Im Rahmen dieses öffentlichen Intrusionstests wurden weitere, allerdings weniger weitgehende Fehlerquellen als bei der Source-Code-Analyse entdeckt.⁴⁴

³⁷ <https://www.post.ch/en/business/a-z-of-subjects/industry-solutions/swiss-post-e-voting/e-voting-source-code?shortcut=evoting-sourcecode> (abgerufen am 07.11.2020).

³⁸ Vgl. <https://www.inside-it.ch/articles/53686> (abgerufen am 13.01.2021) oder <https://www.netzwoche.ch/news/2019-02-19/update-post-aeussert-sich-zu-quellcode-leak> (abgerufen am 12.01.2021).

³⁹ Vgl. nur etwa <https://twitter.com/SarahJamieLewis/status/1105378345544343552> (abgerufen am 13.01.2021).

⁴⁰ Vgl. Lewis et al. (2019); <https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/schweizer-e-voting-dieser-code-entspricht-schlicht-nicht-dem-standard--/44820334> (abgerufen am 13.01.2021) sowie die Pressemitteilungen der Schweizerischen Bundeskanzlei vom 12. März 2019 und vom 29. März 2019, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-74307.html> (abgerufen am 13.01.2021) und <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-74508.html> (abgerufen am 12.01.2021).

⁴¹ Vgl. Pressemitteilung der Schweizerischen Post vom 12. März 2019, <https://www.post.ch/de/ueber-uns/unternehmen/medien/medienmitteilungen/2019/fehler-im-quellcode-aufgedeckt-und-behoben> und <https://www.evoting-blog.ch/de/pages/2019/neues-finding-im-quellcode> (abgerufen am 12.01.2021).

⁴² https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/oeffentlicher_intrusionstest.html (abgerufen am 12.01.2021).

⁴³ <https://www.onlinevote-pit.ch/> (abgerufen am 31.12.2019).

⁴⁴ <https://www.onlinevote-pit.ch/stats/> (abgerufen am 31.12.2019).

Die Post beschloss in einem ersten Schritt nach dem öffentlichen Intrusionstest und der Source-Code-Prüfung, das E-Voting System befristet auszusetzen und einer erneuten Prüfung zu unterziehen.⁴⁵ Später hat sie entschieden, das ursprüngliche E-Voting-System fallen zu lassen und nur noch das neue System mit universeller Verifizierbarkeit voranzutreiben.⁴⁶ Inzwischen hat die Post von der ehemaligen Technologiepartnerin *ScytI* – die Konkurs anmelden musste – die Rechte am E-Voting-Quellcode übernommen.⁴⁷ Am 21.12.2020 publizierte der Bundesrat für 2021 die Neulancierung eines Versuchsbetriebs für E-Voting auf der Basis einer *Open-Source*-Lizenz sowie eine Vernehmlassung zur Anpassung der nötigen Rechtsgrundlagen für deren Betrieb.⁴⁸

E-Collecting, das digital-unterstützte Sammeln von Unterschriften, wird hingegen bereits praktiziert. Derzeit ist das *E-Collecting* für Initiativ- und Referendumsbegehren in der Schweiz zwar nicht zulässig.⁴⁹ Rechtlich zulässig und rege praktiziert ist jedoch das Angebot von Unterschriftenlisten in elektronischer Form.⁵⁰ Regelmässig stellen Initiativkomitees heute ihre Unterschriftenlisten als Download zur Verfügung. Die Bundeskanzlei bietet zu laufenden Volksinitiativen ebenfalls elektronische Unterschriftenlisten in einem einheitlichen Layout zum Download an.⁵¹ Interessierte Stimmberechtigte können die Liste ausdrucken, unterzeichnen oder Unterschriften sammeln und die Liste anschliessend an das Komitee senden.

⁴⁵ Pressemitteilung der Schweizerischen Post vom 29. März 2019, <https://www.post.ch/de/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2019/post-setzt-ihr-e-voting-system-befristet-aus> (abgerufen am 12.01.2021).

⁴⁶ Pressemitteilung der Schweizerischen Post vom 6. Juli 2019, <https://www.post.ch/de/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2019/die-post-setzt-ausschliesslich-auf-das-neue-system-mit-universeller-verifizierbarkeit> (abgerufen am 12.01.2021).

⁴⁷ Vgl. <https://www.nzz.ch/schweiz/spanischer-partner-der-post-beim-e-voting-meldet-konkurs-an-parlament-will-offene-fragen-klaeren-id.1557690> (abgerufen am 13.01.2021) und Pressemitteilung der Schweizerischen Post vom 22. Juni 2020, <https://www.evoting-blog.ch/de/pages/2020/ein-e-voting-system-fuer-die-schweiz-aus-der-schweiz> (abgerufen am 13.01.2021).

⁴⁸ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81772.html> (abgerufen am 12.01.2021).

⁴⁹ Die Wissenschaft hat sich allerdings bereits verschiedentlich mit dem *E-Collecting* auseinandergesetzt, vgl. nur etwa Bisaz & Serdült (2017) oder Braun Binder (2014).

⁵⁰ Art. 60a BPR regelt: «Wer eine elektronisch zur Verfügung gestellte Unterschriftenliste zu einem Referendum herunterlädt, ist dafür verantwortlich, dass diese allen gesetzlichen Formerfordernissen genügt.»

⁵¹ Vgl. https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_1_3_1_1.html (abgerufen am 12.01.2021).

In den letzten Jahren hat sich dieses Angebot wesentlich weiterentwickelt. Nicht mehr nur die Komitees selbst bieten Unterschriftenlisten zum Download an. Wer sich beispielsweise auf der privat betriebenen Plattform *Wecollect.ch* registriert, kann einen personalisierten und frankierten Unterschriftenbogen für verschiedene Initiativen herunterladen.⁵² Dieser muss dann nur noch ausgedruckt, handschriftlich mit Namen und Unterschrift ergänzt und in den Briefkasten eingeworfen werden. Die Kosten werden dem Initiativkomitee auferlegt, wobei über die Plattform auch Spenden gesammelt werden können (Graf & Stern 2018, S. 128 ff.). Solche Kombinationen von «Crowdfunding, Unterschriftensammlung und Politikampagne»⁵³ sind derzeit noch einzigartig. Andere Plattformen bieten «nur» ein Crowdfunding an.⁵⁴ Der Erfolg der elektronisch unterstützten Unterschriftensammlung wurde – soweit ersichtlich – empirisch noch nicht untersucht. Allerdings gibt es Anzeichen dafür, dass zwar die Unterschriftensammlung durch solche Dienstleistungen erleichtert wird, dies aber nicht zwingend bedeutet, dass eine Abstimmungskampagne zu diesem Gegenstand in den sozialen Medien Erfolg versprechend ist.⁵⁵

Die Experten sehen diese Einschätzung ähnlich. Gilardi erkennt ebenfalls grosses Potenzial in *E-Collecting*, sieht aber auch eine praktische Hürde: Heutzutage hätten viele zu Hause gar keinen Drucker mehr, wodurch die «*conversion rate*» nicht bei 100 Prozent sein werde. Der grosse Vorteil an *E-Collecting* sei neben dem Sammeln von Unterschriften auf der Strasse das Bilden einer «Community». Die Gründerinnen und Gründer hätten dadurch eine vollständige Liste von Interessierten, die sie wiederum für Crowdfunding oder Mobilisierung nutzen können. Das sei sehr wertvoll.

⁵² <https://wecollect.ch/> (abgerufen am 14.01.2021). Die Plattform versteht sich als unabhängige Non-Profit-Plattform, die keiner Partei nahesteht. Initiativen und Referenden, die über diese Plattform nach Unterstützung suchen, müssen aber gewissen Standards der Gleichheit, Gerechtigkeit, Selbstbestimmung, Selbstverantwortung etc. genügen, siehe <https://wecollect.ch/fragen/welche-initiativen-und-referenden-werden-unterstuetzt> (abgerufen am 15.01.2021).

⁵³ Larissa Rhy, Die Jagd auf Unterschriften verlagert sich ins Internet, NZZ vom 28. Januar 2019, S. 9.

⁵⁴ Vgl. z. B. <https://tells-geschoss.ch/> (abgerufen am 13.01.2021), eine Plattform, die zur Schweizer Zeit gehört und der SVP nahesteht.

⁵⁵ Vgl. Lukas Leuzinger, Online sammeln, offline siegen, NZZ vom 15. Januar 2019, S. 16, zum Abstimmungskampf über Versicherungsdetektive (Volksabstimmung vom 25.11.2018 über die Änderung vom 16.03.2016 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20181125/det625.html> [abgerufen am 13.01.2021]).

E-Collecting sieht er als deutlich vielversprechender als beispielsweise E-Voting-Systeme, denn die briefliche Stimmabgabe ist derzeit schon sehr unkompliziert. Die gewonnene Zeitersparnis eines E-Voting-Verfahrens lohnt sich somit aktuell für die meisten nicht. Vielleicht werde irgendwann einmal eine App diesen Prozess vereinfachen, aber das werde bestimmt nicht in den nächsten fünf Jahren geschehen.

Für Riedl stellt sich hierbei vor allem die Frage nach dem Prinzip von «ein Mensch, eine Stimme». Bei *E-Collecting*, aber auch bei E-Voting und einer *E-ID*, muss dieses Prinzip gewährleistet werden, damit diese technologischen Innovationen nicht von Robotern oder nicht stimmberechtigten Personen missbraucht werden. Dabei betont er jedoch, dass es nicht darum gehe, Personen mit Klarnamen zu identifizieren, sondern lediglich sichergestellt werden solle, dass es sich um eine (stimmberechtigte, legitime) Person handle, die agiere.

Ruch sieht dies ähnlich wie Riedl, ergänzt aber, dass der zentrale Treiber die Smartphones sind, also persönliche Geräte, die mit der Identität gekoppelt sind. Hierfür würde dann auch Blockchain eine zentrale Rolle spielen, um die Anonymität zu gewährleisten. Somit wäre auch eine *E-ID* respektive E-Voting möglich.

Insgesamt ist die Digitalisierung von zentralen politischen Prozessen in der Schweiz in Bewegung (Schweizerischer Bundesrat, 2019). *E-Collecting* wird schon rege genutzt, eine *E-ID* und E-Voting werden dagegen noch hitzig debattiert. Vor allem die Fragen nach E-Voting und *E-ID* könnten weitreichende Folgen haben, weshalb mögliche negative Konsequenzen vorgängig ausgeschlossen werden müssen. Ob hierfür neue Technologien wie Blockchain eine Lösung bieten werden, wird die Zukunft zeigen.

4.3.3. Digitalisierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen

Die Meinungsbildung im Vorfeld von Volksabstimmungen war bislang stark durch die Kommunikation und Information über traditionelle Kanäle geprägt. Einen hohen Stellenwert nahmen jeweils Zeitungsartikel und die offiziellen Abstimmungserläuterungen des Bundesrates ein.⁵⁶

Riedl fügt hinzu, dass traditionelle Medien wie Zeitungen, Radio und Fernsehen nicht mehr ausgedruckt respektive analog, sondern über digitale Kanäle konsumiert würden. Es ist also nicht der Untergang der traditionellen Medienhäuser,

⁵⁶ Vgl. z. B. Bernhard & Lauener (2019b, S. 12 f.).

sondern eine starke Transformation derer. Für Riedl spielt aber nicht unbedingt der Kontrast von analog zu digital eine wichtige Rolle, sondern die Tatsache, dass Journalisten vor allem *Broker von Nachrichten und Gatekeeper* (Lewins, 1943) geworden sind – und nicht mehr Produzenten von Nachrichten. Gerade diese Rolle wird aber durch die angestiegene Kommunikatorenkonkurrenz im Internet nachhaltig infrage gestellt. Er argumentiert deshalb, dass die Kuratierung von Information eine Schlüsselkompetenz von erfolgreichen Medienunternehmen im Digitalen sein wird, obwohl eine Prognose nur sehr schwer zu erstellen ist. Für Ruch spielen traditionelle Medien in zehn Jahren keine Rolle mehr, da sie von anderen Informationsumgebungen verdrängt werden und Personen sich ihre Neuigkeiten selbst zusammenstellen werden.⁵⁷

Neben allen Akteurinnen und Akteuren im Digitalen hat auch der Staat in den letzten Jahren die sozialen Medien für seine Informationstätigkeit entdeckt. Neben der schlichten Verlagerung bzw. der zusätzlichen Aufschaltung von früher schriftlicher Information in das Internet – zu denken ist etwa an die Abstimmungserläuterungen, die den Weg zu den Stimmberechtigten früher ausschliesslich auf dem Postweg gefunden haben und heute im PDF-Format auch zum Download angeboten werden – werden heute vereinzelt auch soziale Medien genutzt. So twittert z. B. der Bundesratssprecher André Simonazzi regelmässig Informationen zu Bundesratsgeschäften⁵⁸ und über einen *YouTube*-Kanal werden unter anderem Medienkonferenzen des Bundesrates und Erklärvideos zu Volksabstimmungen verbreitet.⁵⁹ Gleichwohl besteht in dieser Hinsicht noch «Luft nach oben»; es lässt sich keine kohärente Social-Media-Strategie des Bundes ausmachen (Graf & Stern, 2018, S. 53).

Verändert haben sich im Rahmen dieser Entwicklung nicht nur die Kanäle, sondern auch die Inhalte. Digitale politische Kommunikation kann sich einerseits auf andere technologische Möglichkeiten stützen, sieht sich andererseits aber auch mit neuen Grenzen wie beispielsweise dem kleinen Smartphonebildschirm, der *Wipe*-Technologie, der Wichtigkeit von audiovisueller Kommunikation, aber auch der verminderten Aufmerksamkeitsspanne in der Nutzung von Social Media gegenüber den klassischen Printmedien konfrontiert. Bezeichnenderweise etablierten sich via Social-Media-Videoclips als Instrument der politischen Kom-

⁵⁷ Vgl. hierzu auch die ursprüngliche These von Negroponte (1995) oder die differenzierte Form von Gatekeepern von Nielsen (2016) respektive Secondary Gatekeeping von Singer (2014).

⁵⁸ https://twitter.com/BR_Sprecher (abgerufen am 15.01.2021).

⁵⁹ <https://www.youtube.com/channel/UCh4VTxoTL79TpMBg3yBqSPQ> (abgerufen am 15.01.2021).

munikation, während Radio- und Fernsehwerbung in der Schweiz ungebrochen verboten sind.⁶⁰

Als Folge der neuen digitalen Möglichkeiten haben sich auch die Zielgruppenansprache und die Zielgruppensegmentierung für die politische Kommunikation in die Breite verändert.

In Bezug auf Zielgruppensegmentierung bedeutet dies: Stützte sich Marketing früher hauptsächlich auf *Content Targeting* (das Aufschalten von Werbung in einem passenden Umfeld, z. B. Werbung für Frauenprodukte in einer Frauenzeitschrift) und *Profile Targeting* (Ausrichtung von Marketing auf eine spezifische soziodemografische Gruppe, z. B. junge Männer), haben sich durch die Möglichkeiten der Internetkommunikation verschiedene neuen Segmentierungsformen entwickelt. Hass und Willbrandt subsumieren die für die politische Kommunikation relevanten Formen unter verhaltensbasiertem *Targeting* (Hass & Willbrandt, 2011). Zentral ist dabei aus ihrer Sicht, dass ein solches *Targeting* auf dem Verhalten von Internetnutzerinnen und -nutzern beruht, das entweder direkt gemessen (Internetkennzahlen zum Nutzungsverhalten) oder indirekt durch das beobachtbare Nutzungsverhalten mittels statistischer *Predictive*-Verfahren und zusätzlicher Informationen für eine grössere Zielgruppe geschätzt wird. Aus Sicht der politischen Kommunikation sind dabei das sogenannte *Retargeting* und *Microtargeting* besonders relevant. Beide *Targeting*-Arten lösen sich von der Ansprache einer anonymen grossen Zielgruppe und adressieren Kleinstgruppen oder Individuen. Bei ***Retargeting*** führt das Verhalten eines einzelnen Individuums zu einer individuellen und situativ spezifischen Ansprache. Wer beispielsweise in einem Onlineshop Produkte in einen Warenkorb verschiebt, den Kauf aber nicht abschliesst, erhält während der weiteren Internetnutzung ganz konkrete Werbung oder Aufmunterungen, den Verkauf abzuschliessen. Bei ***Microtargeting*** wird mittels Nutzung einer Vielzahl von Informationen zu einer Person oder einem Personentyp versucht, ein möglichst exaktes werte- und/oder verhaltenstypologisches Bild einzelner Personen oder Kleinstgruppen zu erhalten (Papakyriakopoulos et al., 2018). Zur Typologisierung finden sich meist Messverfahren aus der Soziologie (gesellschaftliche Milieus als Zuordnungskriterien) oder der (Sozial-)Psychologie (Persönlichkeitsmerkmale als Zuordnungskriterien). Die im politischen Marketing relevanten Verfahren von *Microtargeting* erstellen ein Basismodell mit Personen, von denen man sowohl eine Typologisierung hat wie auch das erwünschte Verhalten gesichert beobachten kann. Dieses Modell wird dann in einem zweiten Schritt verwendet, um für jede

⁶⁰ Siehe Kapitel 5.2.3.

andere Person mit bekannter Typologisierung, aber unbekanntem Verhalten eine Wahrscheinlichkeit für das gewünschte Verhalten zu berechnen. Marketing wird dann auf Personengruppen beschränkt, die eine hohe Wahrscheinlichkeit für das gewünschte Verhalten aufweisen. Die darauffolgende Ansprache richtet sich in der Folge sehr viel präziser an die richtige Zielgruppe. Exemplarisch gelang es Papakyriakopoulos und Hegelich 2018 durch ein von Big Data gestütztes *Topics-Modelling*-Verfahren auf 570 öffentlich zugänglichen Webangeboten von Parteien und Politikschaffenden insgesamt 251'924 Posts mit 6'347'448 Likes zu sammeln und auf dieser Basis rund 58'000 *Facebook*-Nutzende zu identifizieren, welche gemäss Modell mit grosser Wahrscheinlichkeit an Wahlen teilnehmen, dabei aber noch mehrere Parteien als wählbar erachteten (ebd., S. 9).

Deutlich weiter gingen die Behauptungen von *Cambridge Analytica*, einer Datenfirma, die für sich in Anspruch nahm, sowohl für die Wahl von Donald Trump zum Präsidenten als auch für den Ausstieg von Grossbritannien aus der EU mittels *Microtargeting* auf der Basis von Persönlichkeitsmerkmalen via *Facebook* verantwortlich zu sein. Nach diversen Abklärungen aus der Wissenschaft und Untersuchungen zahlreicher Datenschutzbehörden⁶¹ erwiesen sich diese Aussagen als unhaltbar: Erstens zeigte sich die Behauptung, dass das Unternehmen von 220 Millionen Amerikanerinnen und Amerikanern über je 500 psychografische Messpunkte verfügte, sowohl in Bezug auf die Messpunkte als auch hinsichtlich der Personenanzahl als massiv übertrieben. Zweitens sind die Validität und Reliabilität des verwendeten *Ocean*-Modells zur Modellierung der Persönlichkeit und Verwendung für politisches Marketing relativ umstritten. Die in Grossbritannien zuständige Untersuchungsbehörde attestiert dem Modell eine schlechte Prädiktorqualität und damit die fehlende Basis, um daraus mit *Microtargeting* überhaupt Meinungswirkung entfalten zu können. Freitag (2017) weist aber nach, dass eine saubere, befragungsgestützte Modellierung der Persönlichkeit auf Basis des *Ocean*-Modells durchaus als Prädiktor für Parteipräferenzen dienen kann. Somit kann vermutet werden, *Cambridge Analytica* sei hauptsächlich daran gescheitert, dass sie ein umfragegestütztes psychologisches Modell zu einem beobachtungsgestützten auf Basis von vorhandenen *Facebook*-Informationen umfunktionierten und damit ungenügende Aussagekraft erhielten. In der Schweiz, sofern öffentlich beobachtbar, werden im Bereich *Microtargeting* hauptsächlich einerseits umfragegestützte Verfahren (Typologien, Milieus und Persona) und andererseits Verfahren auf Basis öffentlicher Statistik (Segmentierung von «idealen» Gemeinden oder Strassenzügen) verwendet.

⁶¹ Exemplarisch: [investigation-into-data-analytics-for-political-purposes-update.pdf](https://ico.org.uk/investigation-into-data-analytics-for-political-purposes-update.pdf) (ico.org.uk).

In Bezug auf die Zielgruppenansprache bedeutet dies: Mit den neuen Verfahren der digitalen Kommunikation hat sich auch die politische Kommunikation verändert.⁶² Zum relativ weitverbreiteten Standard gehören sämtliche Arten des *Retargeting* auf den gängigen Social-Media-Kanälen. Auf Basis solcher *Retargeting*-Verfahren wird für spezifische Zielgruppen unterschiedliche Werbung ausgespielt, sei es minimal in der Nutzung von Cookies oder maximal durch die Sammlung von E-Mail-Adressen/*WhatsApp*-Kontakten und einen direkten kommunikativen Follow-up.

Immer mehr an Bedeutung gewinnt auf der anderen Seite politische Kommunikation auf Basis von *Microtargeting*. Auch hier wird im digitalen Raum eine Vielzahl von leicht variierenden Werbebotschaften an sehr spezifische Zielgruppen ausgespielt, sei es auf Basis von Segmentierungsmodellen der Plattformanbieter (exemplarisch; *Facebook* mit *Look alike*s) oder auf der Grundlage von selbst generierten, meist umfragegestützten Segmentierungen, die in den jeweiligen Plattformen gemäss den jeweiligen Möglichkeiten möglichst genau nachgebaut werden. Hegelich und Serrano (2019) kommen in einer Studie zu den Europawahlen 2019 zu dem Schluss, dass in Deutschland zu den Europawahlen rund 70'000 digitale Werbungen von politischen Akteurinnen und Akteuren geschaltet wurden, wobei die Nutzung zwischen den Parteien sehr unterschiedlich ausgeprägt war. So fanden sie die grösste Nutzung von digitaler Werbung bei der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) (beide Parteien verloren erhebliche Wähleranteile), während die Alternative für Deutschland (AfD) fast keine Onlinewerbung schaltete, beim Hinzugewinn an Wähleranteilen aber an zweiter Stelle lag. Eigene Beobachtungen im Rahmen der nationalen Wahlen 2019 bestätigen ein ähnliches Phänomen: So gewann mit der Grünen Partei Schweiz (GPS) in der Schweiz eine Partei, welche nach eigenen Aussagen auf Onlinewerbung mittels *Behavioural Targeting* komplett verzichtet hat, am meisten Wähleranteile hinzu, während die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), welche den Dachwahlkampf ausschliesslich mit Onlinewerbung/Social Media führte, keine Wähleranteile hinzugewinnen konnte. *Microtargeting* im digitalen Raum wird von politischen Organisationen zudem auch für zielgerichtete Spendenaufrufe und für die Mitgliedergewinnung genutzt.

Microtargeting findet sich in der politischen Kommunikation verstärkt auch in der Offlinekommunikation. So helfen *Microtargeting*-Modelle auch mit, Standaktio-

⁶² Für eine Auslegeordnung zu den strukturellen Veränderungen sei auf das medienwissenschaftliche Kapitel 3 verwiesen.

nen regional sehr präzise zu planen, oder stellen die Basis für Haustüraktionen (*door-to door canvassing* oder Streuwürfe) mit möglichst wenig Streuverlust dar. Exemplarisch führte gfs.bern⁶³ für die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) Modellierungen für *door-to-door canvassing* durch. Dabei wurden auf Basis von Umfragen Personentypologien entwickelt, die mit erhöhter Wahrscheinlichkeit auch FDP wählen könnten, dies aber bisher nicht tun. Dieses Modell wurde in einem zweiten Schritt mithilfe einer Milieuverortung der Schweiz (Sinus Milieu) auf relevante Strassenzüge in der ganzen Schweiz heruntergerechnet, welche von Mitarbeitenden der FDP in der Folge besucht wurden. Im Kanton Zürich erreichte die FDP in Gemeinden mit *door-to-door canvassing* eine erhöhte Mobilisierung der eigenen Sympathisantinnen und Sympathisanten von zwei Prozentpunkten.

Während politische Kommunikation auf Basis von *Behavioural Targeting* auch in der Schweiz genutzt wird, ist deren Wirkung als Einflussfaktor nicht klar zu erhärten. Hinweise für eine solche Wirkungskraft sind eher hypothetischer Natur. Hegelich und Papakyriakopoulos halten fest, dass die Wirkungswahrscheinlichkeit anwächst, wenn politische Kommunikation auf Personen trifft, die mit dem Inhalt der Botschaft generell einverstanden sind (Papakyriakopoulos et al., 2018, S. 10). Der deutliche Zugewinn der Grünen, und damit einer Partei, die nicht auf Onlinewerbung setzt, bei den letzten nationalen Parlamentswahlen in der Schweiz ist ein Hinweis, dass die grossen Entwicklungen in den Wähleranteilen externen Ereignissen geschuldet sind und mit Kampagnenarbeit generell und digitaler Kommunikation im Spezifischen wenig gegengearbeitet werden kann.

4.4. Problemfelder der Digitalisierung

Nun werden zentrale Problemfelder diskutiert, die durch Social-Media-Plattformen entstanden sind, aber aufgrund der eng vernetzten digitalen Öffentlichkeit – man denke an Tweets in Onlineartikeln oder an Recherchen via *Facebook* für TV-Sendungen – generelle gesellschaftliche Bedeutung erlangt haben: *Digital Divide* und *Filter Bubbles* (Kapitel 4.4.1), sogenannte Fake News und Verschwörungstheorien (Kapitel 4.4.2) sowie Automatismen wie Social Bots oder Roboterjournalismus (Kapitel 4.4.3).

⁶³ gfs.bern 2019, nicht veröffentlicht.

4.4.1. Digital Divide, Filter Bubbles und Echokammern

Eine Verlagerung der Kampagnentätigkeit und der politischen Auseinandersetzungen in den digitalen Raum geht mit dem Umstand einher, dass die *Offliner* von solchen Kampagnen nicht unmittelbar erreicht werden bzw. an entsprechenden Diskursen nicht teilnehmen können (Graf & Stern, 2018, S. 35 f.). In der Schweiz nutzen rund 8 Prozent der Bevölkerung das Internet nicht (Kappeler et al., 2020). Zentrale Faktoren hierfür sind Alter, Bildung und Einkommen: 7 Prozent der Bevölkerung im Alter zwischen 50 und 69 sowie 40 Prozent der über 70-Jährigen benutzen das Internet nicht. Ebenso sind 17 Prozent mit niedriger Bildung und 39 Prozent mit tiefem Einkommen keine Nutzenden in der Schweiz (Kappeler et al., 2020). Insofern zeigt sich, dass zwar nur ein geringer Anteil über das Internet gar nicht erreicht werden kann, aber der *Digital Divide* typischen soziodemografischen und -ökonomischen Faktoren entlangläuft. Plakatativ formuliert: Die besser gestellten Bürgerinnen und Bürger könnten profitieren, die weniger bevorteilten könnten stärker benachteiligt werden.

Diese *Offliner* könnten zwar in Onlinediskurse mit einbezogen werden, indem z. B. über ein «virales Kampagnenvideo» in den traditionellen Medien berichtet wird. Da sie aber nicht Teil des digitalen Diskurses sind, sind sie auch dann lediglich Zuschauerinnen und Zuschauer ohne Handlungsmöglichkeiten, denn eine Teilnahme an Diskussionen in sozialen Medien setzt zwangsläufig den Zugang zum Internet und die Einrichtung eines entsprechenden Accounts (z. B. auf *Facebook* oder *Twitter*) voraus. Umgekehrt bedeutet die Tatsache, dass jemand über einen Internetzugang verfügt, noch nicht automatisch, dass diese Person von digitalen Kampagnen erreicht wird oder sich im digitalen Raum austauschen kann (Graf & Stern, 2018, S. 36). In diese Richtung lässt sich auch eine Studie lesen, die mit Blick auf die Schweiz festhält, dass für die demokratische Onlinepartizipation nicht nur Interesse an Politik, sondern vor allem auch Übung im Umgang mit dem Internet relevant ist (Büchi & Vogler, 2017).

Eine weitere Folge des *Digital Divides* könnte eine Verstärkung politischer Polarisierungen sein, indem auf der einen Seite öffentliche Meinungsäußerungen vereinfacht werden und auf der anderen Seite die Bandbreite der Meinungen, denen man ausgesetzt ist, verringert wird (Stichwort «Filterblase» oder «Echokammern»). Riedl erläutert, dass die Algorithmen, die die Informationen filtern und Anwendende im Nutzungsverhalten steuern, ökonomisch motiviert sind. Das Ziel dieser Algorithmen ist, eine lange Verweildauer auf der Webseite zu erreichen. Er schätzt, dass 80 Prozent der Informationen auf einer Plattform so gesteuert werden, dass sie die persönliche Ansicht bestätigen, und 20 Prozent konträr sind. Dadurch entstünden Informationsumgebungen, die Kompromisslösungen nicht ideal unterstützen würden.

Die Thesen zur Filterblase und zu den Echokammern (*Filter Bubble* und *Echo Chambers*) sind jedoch mehrheitlich widerlegt (vgl. Buser, 2016; Zuiderveen et al., 2016): Gilardi erläutert, dass solche Blasen zwar existieren, aber nicht undurchdringbar sind. Das bedeutet am Beispiel von *Facebook*, dass die persönlichen Netzwerke auf diesen Plattformen aus unterschiedlichen Personen wie Freundinnen aus der Schule, Bekannten vom Job oder Freunden aus dem Fussball bestehen, die verschiedene politische Ideologien und dementsprechend unterschiedlich ideologische Beiträge auf diesen Plattformen verbreiten. Dadurch kommt jeder und jede mit Andersdenkenden in Kontakt. Barberá et al. (2015) haben für Twitter aufgezeigt, dass sich in den USA zwar bei politischen Themen ideologisch ähnlich denkende Nutzende eher unterstützen, aber sich auch in diesen Fällen keine geschlossenen Echokammern ergeben. Vor allem werden diese Gruppierungen aber bei nicht politischen Themen wie dem Superbowl komplett aufgelöst respektive neu formiert. Das bedeutet, dass diese Filterblasen und Echokammern sogar in einem Zweiparteiensystem wie den USA keine starken oder feste Konstrukte sind, sondern in öffentlichen Netzwerken immer wieder durchdrungen werden.

4.4.2. Fake News und Verschwörungstheorien

«Fake News» ist ein Sammelbegriff, der für Desinformation (gezielte Falschaussagen) oder Fehlinformationen (ungewollte Falschaussagen) stehen kann. Zudem wird «Fake News» auch in unterschiedlichen Kontexten anders verwendet: In den USA wird der Begriff als Schimpfwort für subjektiv als falsch eingeschätzte oder unvorteilhafte Nachrichten verwendet – teilweise auch als Pauschalangriff, um ganze Medienhäuser oder Journalisten zu diffamieren. Aufgrund dieser Ambiguität hat der Begriff sich zwar durchgesetzt, wurde aber auch verwässert.

Fake News im Sinne von Lügen, Des- oder Fehlinformationen, Halbwahrheiten oder Propaganda sind keine neue Form der politischen Kommunikation (Królikowski & Loebel, 2017). Sie zielen darauf ab, das gegnerische Lager zu schwächen und das eigene Lager dadurch zu stärken, wie dies ähnlich im *negative campaigning* schon seit Jahren betrieben wird.

Was hingegen als neuere Entwicklung angesehen werden kann, sind Fake-News-Fabriken: Das Ziel ist, mit Fake News so viel Aufmerksamkeit auf Webseiten mit ihrer Werbung zu generieren, um damit Geld zu verdienen.⁶⁴ Als Bei-

⁶⁴ <https://www.wired.com/2017/02/veles-macedonia-fake-news/> (abgerufen am 18.01.2021).

spiel dient eine Fake-News-Fabrik in Mazedonien: Teenager hatten entdeckt, dass sie falsche und verzerrte Nachrichtenartikel auf ihre selbst erstellten, ebenfalls falschen Nachrichtenseiten hochladen sowie diese Artikel über politische Social-Media-Gruppen teilen konnten und dadurch genügend Traffic auf ihren Webseiten hatten, um mit der darauf geschalteten Werbung Geld zu verdienen. Je mehr Aufmerksamkeit ein Artikel erzeugte, desto mehr Geld haben sie verdient. *Facebook* und auch *Google* haben diese Webseiten – und zum Teil die dazugehörigen Gewinne der erfolgreichen Werbung – später gelöscht. Unklar ist und bleibt, welchen Einfluss diese Webseiten und Fake News auf die Meinungsbildung während des US-Präsidentschaftswahlkampfes 2016 gespielt haben. Tendenziell wird davon ausgegangen, dass die Effekte grundsätzlich gering sind, abgesehen davon, dass der Kontakt mit Fake News zu mehr Fehlwahrnehmungen führt (Guess et al., 2020).

Verschwörungstheorien bezeichnen den Glauben, dass eine verdeckte und einflussreiche Organisation hinter einem unerklärlichen Vorfall steht. Ein bekanntes Beispiel einer solchen Verschwörungstheorie ist, dass die Anschläge am 11. September 2001 auf die beiden *World Trade Center* in New York nicht von *Al-Qaida* durchgeführt wurden, sondern lediglich gezielte Sprengungen waren (sozusagen ein «*inside job*»). Verschwörungstheorien haben ihren Ursprung nicht zwingend darin, Geld zu verdienen, sondern im Wunsch, Gewissheit, Kontrolle und ein positives Selbstbild zu schaffen.⁶⁵ Die Gründe für das Glauben an und die Verbreitung von Verschwörungstheorien liegen demnach in grundlegenden psychologischen Bedürfnissen, so wenig kognitive Dissonanz wie möglich zu erleben.

Diesem Muster entsprechen auch politische und gesellschaftliche Verschwörungstheorien, die sich wie Lauffeuer auf Social-Media-Plattformen verbreiten. So auch während der Coronapandemie, weshalb die WHO auch von einer *Infodemic* spricht.⁶⁶ Da während der Coronapandemie sehr viel ungewiss bleibt, zahlreiche Kontrollmechanismen nicht mehr funktionieren und das Selbstbild unter Umständen Schaden nimmt, entstanden relativ rasch Verschwörungstheorien, die diese kognitiven Dissonanzen klärten. Neben verschiedenen Verschwörungstheorien, die beispielsweise 5G-Antennen mit der Verbreitung des Coronavirus in Verbindung bringen oder behaupten, das Virus sei als Biowaffe in einem Labor in Wuhan erstellt worden, hat sich auch eine «Dokumentation» auf *YouTube* mit dem

⁶⁵ <https://www.psychologytoday.com/us/blog/talking-apes/201801/why-do-people-believe-in-conspiracy-theories> (abgerufen am 18.01.2021).

⁶⁶ <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/un-tackling-%E2%80%99infodemic%E2%80%99-misinformation-and-cybercrime-covid-19> (abgerufen am 18.01.2021).

Titel «*Plandemic*» stark verbreitet (Kearney et al., 2020). Der Film behauptet, dass das Coronavirus nicht existiert, Freiheiten und Unabhängigkeiten entzogen würden sowie korrupte politische Machenschaften (unter anderem Dr. Anthony Fauci, Barack Obama und Bill Gates) dahinter stünden. Kurzum: Angegriffen und diffamiert wurden alle, die Massnahmen gefordert haben, um die Verbreitung des Coronavirus zu stoppen. Die Verbreitung auf Social-Media-Plattformen kam zustande, da viele Personen mit unterstützenden Meinungen dieses Video weit verbreitet haben. Nach rund zwei Wochen war der Hype wieder vorüber. *YouTube* und fast alle anderen Plattformen haben das Video auch gelöscht, da es den Vorgaben der *World Health Organization* (WHO) widersprach.

Fake News und Verschwörungstheorien sind keine neuen, technologischen Innovationen, aber sie zeigen sich online dank Social Media und der anderen Plattformen in einem neuen Gewand, wodurch sie sich mit wenig Klicks schnell verbreiten können. Die Inhalte lassen sich einfacher erstellen und ihre Verbreitung kann koordiniert werden, sodass sie sich teilweise viral in den Netzwerken verbreiten. Ihre Überzeugungskraft ist in den meisten Fällen gering, aber sie sprechen gegebenenfalls bestehende Prädispositionen an und gewinnen dadurch an Fahrt. Ebenfalls führt der häufige Kontakt mit falschen Behauptungen dazu, dass mehr Fehlwahrnehmungen existieren. Plattformbetreibende, Journalistinnen und Journalisten sowie Politikschaffende sind deshalb zentrale Akteurinnen und Akteure, um mit ihrer Verantwortung und Macht diese Arten der Fehlinformationen weiterhin zu stoppen.

4.4.3. Künstliche Intelligenz: Social Bots und Roboterjournalismus

Die Fortschritte in der Entwicklung der künstlichen Intelligenz (KI) haben auch die politische Kommunikation, d. h. Diskurse auf Social Media oder auch die Kommunikation von Wahlergebnissen im Journalismus, erreicht. Diese beiden von der KI-Forschung getriebenen technologischen Innovationen werden nachfolgend zusammengefasst.⁶⁷

Zuvor ist es aber von zentraler Bedeutung, zwischen spezifischer und genereller KI zu unterscheiden: Während die generelle KI ein menschenähnliches, komplexes Denken, Sprechen oder Agieren beschreibt, fokussiert die spezifische KI

⁶⁷ Für eine fundierte Bestandsaufnahme zum Thema KI wird auf die TA-SWISS-Studie «Künstliche Intelligenz» verwiesen: https://zenodo.org/record/3872937/files/4002_Wenn-Agorithmen-fuer-uns-entscheiden_OA.pdf (abgerufen am 12.01.2021).

lediglich auf einfachere Automatismen: Beispielsweise könnte ein Programm mit genereller KI ohne Probleme eine überzeugende Konversation führen, verschiedene Formen von Texten autonom schreiben und auch Arbeitsprozesse einer Firma optimieren. Ein Programm mit spezifischer KI kann beispielsweise hingegen lediglich spezifische Kundenanfragen beantworten, bei komplexen oder untypischen Fragen leitet es die Frage an einen Menschen weiter. Die generelle KI ist kaum verbreitet und wird auch trotz viel Hype in den Medien und Sci-Fi-Filmen noch lange nicht Realität sein (Broussard, 2018). Die spezifische KI hat sich dagegen in vielen Lebensbereichen bereits etabliert.

Social Bots bezeichnen Accounts auf Social Media wie *Facebook* oder *Twitter*, die vollständig oder teilweise automatisierte Beiträge (*Facebook* Posts, Tweets etc.) publizieren (Keller & Klinger, 2019). Auf den meisten Social-Media-Plattformen tummeln sich solche Accounts mit unterschiedlichsten Zwecken. Auf *Twitter* existiert ein Bot (@*TweteoSwiss*), der das Wetter und die Temperatur in der Schweiz regelmässig und automatisiert als Emojis twittert. Solche und ähnlich unterhaltsame Bots finden sich auf allen Plattformen.

Durchaus gibt es aber auch Bots, die für politische Zwecke eingebunden werden. Während der Präsidentschaftswahlen 2016 wurden Bots eingesetzt, die automatisiert jeden Tweet *retweetet*, d. h. weiterverbreitet, haben, wenn er beispielsweise den Hashtag #Trump oder #Clinton im Text hatte (Bessi & Ferrara, 2016). Dadurch hat sich eine Meldung automatisiert und in Windeseile verbreitet. Zudem suggeriert dann ein Beitrag mit vielen Retweets, dass er beim Publikum populär ist, wodurch der Algorithmus von *Twitter* diesen (künstlich populär gemachten) Tweet an mehr Nutzerinnen und Nutzer verbreitet als einen Tweet, der nicht populär ist. Da auch Journalistinnen und Journalisten traditioneller Medienhäuser Informationen auf *Twitter* suchen, besteht die Gefahr, dass auch sie einen solchen (künstlich populär gemachten) Tweet als relevant einschätzen und ihn über klassische Medien wie Print, Radio oder TV weiterverbreiten. Trotz der nachgewiesenen Existenz solcher Bots wird ihre Gefahr für politische Prozesse im Allgemeinen von der Mehrheit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als gering eingeschätzt.

Nicht nur auf Social-Media-Plattformen wird KI eingesetzt, um Inhalte zu kreieren, sondern ebenso in den Schweizer Medienhäusern *Tamedia* oder *Keystone-SDA*.⁶⁸ Dabei ist es das Ziel, dass weitgehend standardisierte Texte wie Sport-

⁶⁸ <https://medienwoche.ch/2019/05/16/automatisierung-im-journalismus-evolution-statt-revolution/> (abgerufen am 18.01.2021).

oder Börsenresultate von Algorithmen verfasst werden können. Ebenso können Resultate der Wahlberichterstattung automatisiert erstellt und publiziert werden. 2018 hat beispielsweise der Textroboter *Tobi* 40'000 Artikel in deutscher und französischer Sprache innert Sekunden für den Abstimmungssonntag verfasst.⁶⁹ *Lena*, der Textroboter von *Keystone-SDA*, hat am selben Abstimmungssonntag 2000 Kurztexte erstellt. Alle Textroboter haben gemein, dass sie nicht ohne menschliche Betreuung auskommen. So müssen vorgängig die verschiedenen möglichen Textbausteine (beispielsweise bei einem Nein oder Ja einer Abstimmung) von einem Menschen verfasst werden. Erst danach kann der Textroboter die Bausteine in Sekundenschnelle zusammentragen und publizieren.

Zwar sehr beeindruckend, aber wissenschaftlich bezüglich der Effektivität umstritten sind die Entwicklungen des derzeit mächtigsten KI im Bereich der Textentwicklung: *Generative Pre-trained Transformer 3* (GPT-3). Im *The Guardian* wurde ein Meinungsartikel publiziert, der aus Sicht der künstlichen Intelligenz der GPT-3 mit dem Titel «Ein Roboter hat diesen ganzen Artikel geschrieben. Hast du schon Angst, Mensch?» (im Original «A robot wrote this entire article. Are you scared yet, human?») verfasst wurde.⁷⁰ Daran lässt sich aber die Problematik des Hype um solche Technologien, ihrer Grenzen sowie der fehlenden Transparenz zeigen: 1. Damit dieser Artikel verfasst werden konnte, musste ein Journalist manuell sehr viele Bausteine liefern, damit die KI lernte, was sie schreiben musste. 2. Der Journalist musste einige Textbausteine der KI löschen, editieren und hinzufügen, bis der gesamte Artikel stand. 3. Es wurde nicht veröffentlicht, wie der gesamte Editierungsprozess vonstattenging, weshalb unklar ist, wie überzeugend GPT-3 tatsächlich ist. Deshalb bleibt es vor allem ein Narrativ einer sehr mächtigen KI, die aber nur mit gezielter menschlicher Unterstützung und Vor- sowie Nacharbeit ihre Wirkung entfalten kann.

Insgesamt lässt sich deshalb für Social Bots sowie auch den Roboterjournalismus festhalten, dass in den letzten Jahren rasante Entwicklungen in der KI stattgefunden haben, jedoch weiterhin die menschliche Unterstützung dieser KI-Prozesse zentral ist. Erste Medienhäuser und auch Social-Media-Kampagnen nutzen diese Möglichkeiten, aber die grosse Mehrheit ist noch nicht auf diese Entwicklungen aufgesprungen.

⁶⁹ http://www.kleinreport.ch/news/tamedia-und-keystone-sda-forcieren-den-roboter-journalismus-91142/?fbclid=IwAR0wYbjutftzLsQDb1vROxZQD6LBgc0kbqxE_atSg_KKQ3p2oKYTaIGJecA (abgerufen am 18.01.2021).

⁷⁰ http://www.kleinreport.ch/news/tamedia-und-keystone-sda-forcieren-den-roboter-journalismus-91142/?fbclid=IwAR0wYbjutftzLsQDb1vROxZQD6LBgc0kbqxE_atSg_KKQ3p2oKYTaIGJecA (abgerufen am 18.01.2021).

4.4.4. Abhängigkeit von Informationsintermediären

Neben den Auswirkungen der Digitalisierung auf Kommunikationstechnologien hat auch die oligopolartige Stellung der gängigen Informationsintermediäre wie *Google*, *Facebook* o.Ä. einen nicht unerheblichen Einfluss auf die politische Kommunikation (Schulz & Dreyer, 2020). Schulz und Dreyer (2020) sehen dabei insbesondere zwei Probleme:

- Erstens findet sich durch die hohe Marktmacht weniger Akteurinnen und Akteure, welche dermassen viele Informationen öffentlich zur Verfügung stellen, dass sie selbst auf (KI-gestützte) automatisierte Verarbeitung angewiesen sind, die bisher durch Massenmedien ausgefüllte *Gatekeeper*-Funktion in den Händen weniger Plattformanbieter, die nicht nach journalistischen, sondern nach anderen, von aussen nur schwer einsehbaren automatischen Kriterien entscheiden.
- Zweitens sind bisherige Regulierungsbehörden weder technisch noch ressourcenseitig in der Lage, auf den Plattformen aktuell gültige Regulative durchzusetzen. Entsprechend delegiert der Staat die Kontrolle und Durchsetzung entsprechender Regulative notgedrungen ebenfalls an die Plattformanbieter, was deren Machtfülle noch einmal erhöht.

Aktuell beschäftigen sich verschiedene Staaten und Behörden mit möglichen weiter gehenden Regulativen für bestehende Digitalplattformen, die vom Ruf nach mehr Transparenz (Schulz & Dreyer, 2020, S. 48) bis hin zum Zerschlagen der grossen Plattformen reichen.⁷¹

4.5. Synthese und Ausblick der Experten

Die digital hergestellten Öffentlichkeiten – sei es durch Webseiten von etablierten Medienhäusern oder von neueren Plattformen wie *Facebook* oder *Twitter* – sind in politischen Prozessen nicht mehr wegzudenken. Sie haben verändert, wie sich die Schweizer Bevölkerung über Abstimmungen, Wahlen und andere zentrale Prozesse informiert, aber auch Orte geschaffen, an denen sie über politische Themen diskutiert.

⁷¹ Exemplarisch: https://ag.ny.gov/sites/default/files/facebook_complaint_12.9.2020.pdf (abgerufen am 12.01.2021).

Sie haben aber keineswegs die herkömmliche Mediendiät ersetzt. Etablierte Sender wie das *SRF* oder Zeitungen wie die *Neue Zürcher Zeitung* oder der *Blick* werden noch immer sehr viel häufiger als Profile auf Social Media konsumiert. Die digitale Öffentlichkeit ersetzt nicht, sondern ergänzt das bereits vorhandene Angebot. Die Medienhäuser transformieren sich, um den digitalen Wandel für sich zu nutzen.

Neue technologische Innovationen spielen deshalb eine – wenn auch noch nicht zentrale – Rolle in der politischen Meinungsbildung. Ihre Effekte werden tendenziell als gering oder experimentell eingestuft. Das liegt zum einen daran, dass in vielen Fällen gar keine Mehrheit diese Innovationen nutzt, also beispielsweise nur *innovators* und *early adopters* (Rogers, 1983) diese einsetzen und so die Mehrheit der Bevölkerung nie erreicht wird (Bernath et al., 2020). Zum anderen sind Effekte von technologischen Innovationen schwierig einzuschätzen, da Meinungsbildungsprozesse komplex, individuell und schwer zu messen sind. Prädispositionen und ein stark individualisierter Medienkonsum erschweren es, klare Effekte zu messen. Grundsätzlich gehen Studien aber davon aus, dass die zentralen Treiber immer noch der Mensch oder das politische Klima sind – und technologische Innovationen unterstützend wirken, aber nicht die Treiber sind (Wolfsfeld et al., 2013).

Die Problematik von Echokammern (Personen konsumieren einseitig) oder auch *Filter Bubbles* (Plattformen beliefern einseitig) ist wissenschaftlich weitgehend relativiert worden (Barberà et al., 2015; Bruns, 2019; Zuiderveen Borgesius et al., 2016). Einerseits schafft es lediglich ein verschwindend kleiner Anteil an Personen, sich nur mit einseitigen Nachrichten auf vereinzelt Plattformen oder anderen Medien zu informieren. Andererseits rezyklieren diese Plattformen wiederum Nachrichten von unterschiedlichen Medien, wodurch zwar ein einseitiger Medienkonsum möglich ist (beispielsweise auf ideologisch fokussierten Plattformen wie *Gab* oder *Parler*), aber man dennoch mit gegenteiligen Meinungen konfrontiert wird. Zum einen benutzt niemand nur eine Medienquelle, zum anderen befinden sich Personen in sozialen Umfeldern, in denen auch gegenteilige Meinungen existieren. Des Weiteren sind Plattformen – sogar konservative wie *Gab* – nicht imstande, einer Person ausschliesslich Beiträge anzuzeigen, die perfekt in das eigene Weltbild passen. Einzig dann, wenn geschlossene Gruppen betrachtet werden, in denen konsequent alle gegenteiligen Meinungen zensiert werden, könnte in diesem kleinen Mikrokosmos eine Echokammer respektive eine Filter Bubble existieren. Diese Gefahr existiert auch bei Chatplattformen wie *WhatsApp*, *Telegram* oder *Signal*. Es kann davon ausgegangen werden, dass private und geschlossene Kanäle, zu denen neben pri-

vaten Chatgruppen auch geschlossene *Facebook*-Gruppen gehören, problematisch für die Polarisierung sein könnten und Fehlinformationen dort unkontrolliert verbreitet werden. Da sie aber privat und geschlossen sind, wodurch der wissenschaftliche Zugang verunmöglicht wird, fehlt empirische Evidenz hierzu. Im Grossen und Ganzen muss aber festgehalten werden: Obwohl die Gefahr von einseitigem Nachrichtenkonsum potenziell existiert, sind Bürgerinnen und Bürger in ihrem sozialen Leben mit unterschiedlichen Meinungen konfrontiert – sei dies durch Bekannten- oder Freundeskreise im realen oder im digitalen Leben.

Fake News, Verschwörungstheorien und Desinformation sind vor allem seit 2016 ein wachsendes Problem – jedoch ein (bisher) kleines. Der Anteil an Fake News im Vergleich zum gesamten Nachrichtenspektrum ist aber noch sehr klein. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass zwar während des US-Präsidentschaftswahlkampfs 2016 tendenziell mehr Anhänger des republikanischen Kandidaten Fake News konsumiert, aber solche Fake-News-Webseiten nur einen sehr geringen Anteil am gesamten Medienkonsum ausgemacht haben (Guess et al., 2020). Im Ländervergleich wird deutlich, dass Demokratien mit Mehrparteiensystemen und vielseitigem Medienangebot (wie die Schweiz) grundsätzlich besser vor dieser Gefahr geschützt sind (Humprecht, 2019). Auch *Deep-Fake*-Bilder und -Videos machen einen sehr geringen Anteil auf diesen Plattformen aus und sind derzeit vor allem aufgrund des Neuigkeitswertes in den Schlagzeilen, ohne tatsächlich eine eminente Gefahr für die Demokratie darzustellen. Dennoch bleibt eine Unsicherheit bestehen, weil Social-Media-Plattformen Daten kaum mit der Wissenschaft teilen, wodurch unklar ist, wie gross die tatsächliche Gefahr ist. Anekdotische Evidenz suggeriert, dass die Gefahr in der Schweiz ebenfalls besteht.⁷² Hierfür spielen auch private und geschlossene Social-Media-Kanäle eine wichtige Rolle, die aber aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit einen blinden Fleck für die Wissenschaft darstellen.

Automatisierung von Akteurinnen und Akteuren und Inhalten in der digitalen Öffentlichkeit spielen weiterhin eine kleine Rolle und werden vor allem experimentell eingesetzt. Zum einen haben verschiedene Studien gezeigt, dass automatisierte Akteure, sogenannte Social Bots, nur einen sehr geringen Anteil auf Social-Media-Plattformen ausmachen und ein noch kleinerer Teil davon tatsächlich aktiv und politisch ist (Keller & Klinger, 2019). Sie bilden eine Ausnahme. Zum anderen wird die automatisierte Texterstellung – auch für politische Berichterstattung – bisher selten eingesetzt. Social Bots ermöglichen zwar

⁷² <https://www.24heures.ch/val-de-aoste/hopitaux-mettent-garde-fake-news/story/10042390> (abgerufen am 18.01.2021).

eine sehr schnelle Berichterstattung für beispielsweise lokale Wahlergebnisse, aber sie benötigen weiterhin menschliche Betreuung. Diese Programme können noch nicht überzeugend und unabhängig schreiben – nicht einmal mit GPT-3. Für beide Entwicklungen ist aber wie bei der Forschung zu Fake News festzuhalten, dass die Datenlage ernüchternd ist. Social-Media-Plattformen sind sehr zurückhaltend mit der Preisgabe von Daten für die unabhängige Erforschung dieser Problematiken, wodurch die Resultate der Studien ebenfalls mit Vorsicht zu geniessen sind. Ein Restrisiko bleibt, auch wenn dies als gering eingestuft werden kann.

Die drei Experten Gilardi, Riedl und Ruch wurden auch nach den technologischen Innovationen, denen noch zu wenig Beachtung geschenkt wurde, und deren zukünftiger Rolle gefragt.

- Für Gilardi ist *Civic Tech* (d. h. technologische Innovationen, die Engagement und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern fördern) wichtig. Beispielsweise gibt es Versuche, Personen, die sich an einem Ort aufhalten, wo sie nicht stimmberechtigt sind, zur politischen Beteiligung zu motivieren. Diese Art der Inklusion wird als etwas utopisch beurteilt. Aber solche Projekte würden zeigen, dass durchaus wertvolle Bemühungen existieren, die die politische Partizipation zu fördern versuchen. Jedoch hält Gilardi fest, dass kein Kanal und keine Plattform eine vollständige Inklusion ermöglichen kann.
- Für Riedl werden Maschinenlerntechnologien allen den Zugriff auf Texte fast aller Sprachen ermöglichen und so die Informationsdichte weiter erhöhen. Sie werden aber in Bezug auf die Interaktion mit Fragenden nur in typischerweise 80 bis zukünftig vielleicht 90 Prozent der Fälle, aber vermutlich nie zu 100 Prozent funktionieren. Das bedeutet, dass beispielsweise stärker personalisierte Werbung zentraler sein wird, da die Nutzenden noch besser angesprochen werden können. Dementsprechend werden Forschungsfragen zur medialen Struktur der Netzwerke (beispielsweise Bianconi & Barabasi, 2001) und zur Nachrichtenverbreitung darin zentraler, um zu verstehen, wie Informationen durch Netzwerke fliessen respektive auch gesteuert werden können.
- Für Ruch sind das vor allem Automations- und Sprachsteuerungsthemen, die dazu führen, dass Informationen einfacher verarbeitet werden können. Diese Informationen könnten dann dank künstlicher Intelligenz personalisiert werden. So könnten immer nur persönlich relevante Informationen in der Form zugespielt werden, in der sie am besten aufgenommen werden können.

Technologische Innovationen spriessen seit Jahren wie Pilze aus dem Boden. Die meisten technologischen Innovationen erreichen jedoch keine Mehrheit in der Bevölkerung, weshalb sie kaum Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess nehmen können. Erreichen diese Digitalisierungsprozesse jedoch eine kritische Nutzeranzahl, müssen sie auf ihre demokratiestärkenden oder -schwächenden Komponenten analysiert und gegebenenfalls reguliert werden.

Prognosen für die Zukunft – bezüglich dessen, wie sich diese Innovationen durchsetzen (können) und welche Rolle sie für die Meinungsbildung spielen – sind schwierig und resultieren in unklaren Antworten bei Experten. Dennoch zeigt sich, dass Entwicklungen, die von einer Mehrheit benutzt werden (beispielsweise Social Media oder *E-Collecting*), durchaus für zentrale politische Prozesse (beispielsweise Informationsgewinnung und -verbreitung respektive das Sammeln von Unterschriften) in der Schweizer Demokratie gebraucht werden können und damit die Demokratie stärken.

5. Rechtliche Aspekte der politischen Meinungsbildung

Nadja Braun Binder, Manuela Kälin

5.1. Einleitung

Der rechtliche Umgang mit Risiken der Digitalisierung für die politische Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen findet nicht in einem Vakuum statt, sondern hat im Rahmen der geltenden Rechtsordnung zu geschehen. (Regulierungs-)Massnahmen können ergänzend zu bestehenden Regeln hinzutreten oder diese ersetzen. Damit im Rahmen dieser Studie Empfehlungen für Regeln und Massnahmen entwickelt werden können, die sich sinnvoll in die geltende Rechtsordnung einfügen, ist in einem ersten Schritt die geltende Rechtslage zu skizzieren (5.2). Dabei stehen insbesondere die durch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) geschützten Aspekte der demokratischen Meinungsbildung im Fokus. Ausserdem wird das Verbot politischer Werbung in Radio und Fernsehen skizziert (Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG). In einem zweiten Schritt werden konkrete Regulierungs- und Rechtsanwendungsvorschläge entwickelt und in den Kontext der allgemeinen Debatte über die Notwendigkeit einer Regulierung sozialer Medien eingeordnet (5.3). In diesem Kapitel wurde die Regulierung und Rechtsprechung bis Ende Dezember 2020 berücksichtigt.

5.2. Der Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Die geltende Rechtslage mit Blick auf die Gewährleistung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit in der Schweiz stützt sich in grossen Teilen auf durch das Bundesgericht entwickelte Grundsätze. Dieses *case law* wird im Folgenden mit Blick auf die für die Meinungsbildung in digitalen Medien einschlägigen Eckpunkte dargestellt. Zudem enthält das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) – zumindest für die Bundesebene – einzelne Regelungen, die es zu berücksichtigen gilt.

Die Garantie der politischen Rechte ist in Art. 34 Abs. 2 BV verankert und gewährleistet die freie Willensbildung sowie die unverfälschte Stimmabgabe. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung soll «kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt werden, welches nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt».⁷³ Dazu gehört die Garantie, dass «jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann».⁷⁴ «Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden.»⁷⁵ Ziel ist die Gewährleistung der «Offenheit der Auseinandersetzung» im Vorfeld von Volksabstimmungen.⁷⁶

Die freie Meinungsbildung kann durch unzulässige Einflussnahmen und Interventionen beeinträchtigt werden. Beim Schutz vor unzulässiger Einflussnahme ist zwischen einer solchen im Vorfeld von Wahlen und jener im Vorfeld von Volksabstimmungen zu unterscheiden. Ausserdem macht es einen wesentlichen Unterschied, ob die Einflussnahme von Privaten oder von Behörden (d. h. Trägern von staatlichen Aufgaben) ausgeht. Im Folgenden wird zuerst die Rechtslage mit Blick auf die Informations- bzw. Interventionstätigkeit von Behörden dargestellt (5.2.1.). Anschliessend folgt eine Übersicht über die Rechtslage hinsichtlich der Informationstätigkeit durch Private (5.2.2.). Ergänzt wird diese Analyse durch einen Blick auf das Verbot der politischen Werbung im RTVG (5.2.3.) und ein Zwischenfazit (5.2.4.).

5.2.1. Intervention vor Wahlen und Volksabstimmungen durch Behörden

5.2.1.1. Wahlen

In Bezug auf behördliche Verlautbarungen ist zwischen unzulässiger Einflussnahme (Manipulation) und zulässiger Information bzw. Intervention zu unter-

⁷³ Vgl. statt vieler: BGE 141 II 297, E. 5.2; BGE 131 I 442 E. 3.1. m. w. N.

⁷⁴ Vgl. z.B. BGE 140 I 338, E. 5.

⁷⁵ BGer, Urteil vom 12.02.2019 1C_24/2018, E. 4.1.

⁷⁶ 140 I 338, E. 5 m. w. N.; BGE 143 I 78, E. 4.3.; BGE 145 I 282, E. 4.1.

scheiden.⁷⁷ Bei Wahlen sind behördliche Einflussnahmen grundsätzlich unzulässig.⁷⁸ Da es bei Wahlen darum geht, die Behörden zu wählen, müssen sich die im Amt stehenden Behörden bei Wahlen enthalten.⁷⁹ Ihnen ist es insbesondere untersagt, Wahlempfehlungen abzugeben.⁸⁰ Ausnahmsweise sind Verlautbarungen erlaubt. So kann eine behördliche Richtigstellung «offensichtlich falscher Informationen» zulässig sein, um die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu gewährleisten.⁸¹ Eine Behörde darf ausserdem über das Wahlsystem informieren.⁸²

5.2.1.2. Volksabstimmungen – reguläre Informationstätigkeit

Im Vorfeld von Volksabstimmungen sehen die Anforderungen an behördliche Informationen und Interventionen anders aus.⁸³ Die Formulierung von Abstimmungserläuterungen zu eigenen Vorlagen ist grundsätzlich zulässig, denn Behörden haben in Sachabstimmungen eine «Beratungsfunktion» inne, die bisweilen sogar zu einer Informationspflicht führen kann.⁸⁴ Dieser Beratungsfunktion kommen sie durch die Formulierung von Abstimmungserläuterungen, aber auch

⁷⁷ Mit dem Ausdruck «Intervention» wird hier das Einschreiten der Behörde in den Abstimmungskampf betont, das insbesondere zur Richtigstellung falscher oder irreführender Informationen Privater notwendig sein kann. Mit dem Ausdruck «Information» wird hier die reguläre Abstimmungs-Informationstätigkeit der Behörden umschrieben, auf Bundesebene etwa die Redaktion und Herausgabe von Abstimmungserläuterungen. Vgl. zur Terminologie und weiteren Differenzierungsmöglichkeiten (Töndury, 2011, S. 355 f.). Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Unterscheidung in der Literatur nicht einheitlich gehandhabt wird. «Intervention» wird häufig als Oberbegriff verwendet, vgl. etwa Pirker (2017, S. 1367 f.).

⁷⁸ Vgl. BGE 117 Ia 457, E. 3c; BGE 118 Ia 259, E. 3.

⁷⁹ Tschannen (2015) Art. 34 N. 33.

⁸⁰ Vgl. BGE 118 Ia 259.

⁸¹ Vgl. BGE 118 Ia 259, E. 3. Siehe auch Steinmann (2014) Art. 34 N. 22.

⁸² Vgl. Tschannen (2016, S. 695).

⁸³ Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Konstellation der Informationstätigkeit zu eigenen Vorlagen und klammern die Informationstätigkeit zu Vorlagen anderer Gemeinwesen aus, da sich mit Blick auf die Herausforderungen der Digitalisierung keine grundsätzlich anderen Fragen stellen.

⁸⁴ Vgl. BGE 132 I 104, E. 3.2; 138 I 61, E. 6.2.; BGE 143 I 78, E. 4.4 m. w. N.; BGE 145 I 1, E. 5.2.1; BGE 146 I 129, E. 5.4, oder auch Besson (2003, S. 141 ff.); Martenet & von Büren (2013, S. 59 f.); Tschannen (2016, S. 685); Töndury (2011, S. 343 ff.). Für den Bund siehe Art. 11 Abs. 2 BPR als Rechtsgrundlage der Abstimmungserläuterungen.

durch andere Informationsmassnahmen nach.⁸⁵ Die Information der Behörden muss dabei stets sachlich und objektiv bzw. «korrekt und zurückhaltend»⁸⁶ sein.

Unproblematisch ist die behördliche Information bei Abstimmungen, wenn sie sachlich, transparent und verhältnismässig ist und dazu dient, zur freien Meinungsbildung der Stimmbevölkerung beizutragen.⁸⁷ Behördliche Informationen im Vorfeld einer Volksabstimmung müssen mithin den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit genügen.⁸⁸ Das «Gebot der Sachlichkeit» verbietet, über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage falsch zu orientieren, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben.⁸⁹ «Transparenz» bezieht sich auf die Offenlegung der Herkunft behördlicher Information und staatlicher Geldmittel. Eine verdeckte behördliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess oder eine verdeckte finanzielle Intervention ist unzulässig.⁹⁰ Der «Verhältnismässigkeitsgrundsatz» ist insbesondere bei staatlichen Interventionen zur Richtigstellung offensichtlich falscher oder irreführender Informationen von Bedeutung. Dort kommt ihm eine begrenzende Wirkung zu, indem der korrigierende Eingriff der Behörde in den Willensbildungsprozess zur (Wieder-)Herstellung eines offenen Meinungsbildungsprozesses geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz ist auch bei der Wahl der Kommunikationsmittel durch die Behörde zu berücksichtigen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung weniger die Frage der Zulässigkeit einer behördlichen Intervention an sich als vielmehr deren Art und Wirkung beurteilt.⁹¹

Eine klare Grenze ist dort zu ziehen, wo die behördlichen Informationen nicht dazu geeignet sind, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, also dann, wenn

⁸⁵ BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 4.1.

⁸⁶ BGE 145 I 1, E. 4.1.; BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 4.1.

⁸⁷ BGE 132 I 104, 112 E. 4.1.

⁸⁸ BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 4.1.

⁸⁹ BGE 145 I 282 E. 5.1.

⁹⁰ Vgl. dazu Töndury (2011, S. 363 ff.). Zur Unzulässigkeit verdeckter finanzieller staatlicher Interventionen siehe BGE 132 I 104 E. 5. Vgl. auch schon BGE 114 Ia 427, E. 6a; auch Besson (2003, S. 200 ff.).

⁹¹ BGE 143 I 78, E. 4.4; BGE 145 I 1, E. 5.2.1.

diese etwa «in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen».⁹²

Für Abstimmungen auf Bundesebene sind die Informationsgrundsätze des Bundesrates auf Gesetzesstufe verankert. Art. 10a BPR sieht vor, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informiert (Abs. 1), wobei er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet (Abs. 2), die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegt (Abs. 3) und keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt (Abs. 4).

5.2.1.3. Volksabstimmungen – Informationstätigkeit Privater, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen

Für Private, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, gelten dieselben Anforderungen an die Zulässigkeit der Einflussnahme in Wahl- und Abstimmungskämpfen wie für die Behörden. So hat das Bundesgericht etwa entschieden, dass Krankenversicherer in Abstimmungen, welche die Grundversicherung betreffen, ihre Ansichten grundsätzlich kundtun dürfen. Ihre Aussagen müssen aber verhältnismässig, sachlich und transparent sein,⁹³ denn im Bereich der obligatorischen Grundversicherung nehmen die Krankenkassen eine öffentliche Aufgabe wahr und sind daher wie Behörden zu behandeln.⁹⁴

5.2.1.4. Volksabstimmungen – Abgrenzung zwischen privaten und offiziellen Äusserungen von Behördenmitgliedern

Problematisch kann die Grenzziehung zwischen zulässigen individuellen und privaten Äusserungen einzelner Behördenmitglieder und offiziellen Verlautbarungen dieser Personen, die engeren Schranken unterliegen, sein. Treten Mitglieder von Behörden als Privatpersonen auf, so dürfen ihnen weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung untersagt

⁹² BGer, Urteil vom 12.02.2019, 1C_24/2018, E. 4.1; BGE 140 I 338, E. 5.1.

⁹³ BGE 140 I 338, E. 7.2.

⁹⁴ BGE 140 I 338, E. 6.

werden.⁹⁵ Das Bundesgericht akzeptiert dabei auch, dass die betreffenden Personen ihre Funktion benennen und damit ihr Engagement für die öffentlichen Interessen und ihre Sachkunde hervorheben, was der Stellungnahme ein zusätzliches Gewicht verleiht. Unzulässig ist dagegen, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen (privaten) Interventionen und Meinungsäusserungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und dadurch den Anschein erwecken, es handele sich dabei um eine offizielle Verlautbarung namentlich einer Kollegialbehörde.⁹⁶ Zur Beurteilung, ob es sich um eine private oder amtliche Äusserung handelt bzw. ob fälschlicherweise der Anschein einer amtlichen Äusserung erweckt wird, wird auf die Wirkung abgestellt, welche die betreffende Äusserung auf einen durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürger ausübt. Dabei können Inhalt und Form (z. B. die Verwendung eines amtlichen Briefpapiers oder amtlicher Insignien) Indikatoren sein.⁹⁷ Auch Verlautbarungen, deren «privater» Charakter unklar bleibt, können nach dem Bundesgericht die freie Willensbildung beeinträchtigen, «etwa wenn das Behördenmitglied eine bewusst falsche oder täuschende Sachdarstellung geben würde, die wegen der Autorität seiner amtlichen Funktion nicht ohne weiteres als solche zu erkennen wäre, besonders wenn sie von der politischen Gegnerschaft nicht mehr rechtzeitig richtig gestellt werden könnte».⁹⁸

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Anwendung der Meinungsäusserungsfreiheit auf Behördenmitglieder, die sich als Privatpersonen am Abstimmungskampf beteiligen, wird in der Lehre verschiedentlich kritisiert.⁹⁹ Als kritikanfällig erweist sich dabei vor allem die Schwierigkeit der klaren Trennung zwischen amtlich und privat. So hatte das Bundesgericht etwa, in Abstützung auf dessen polemischen Charakter, den von einem Gemeindepräsidenten verfassten und mit Amtsbezeichnung unterzeichneten Artikel in einer Lokalzeitung als private Äusserung eingestuft.¹⁰⁰ Der polemische Charakter einer Äusserung kann aber spätestens in Zeiten der Kommunikation in den sozialen Medien kein taugliches Abgrenzungskriterium mehr sein. Behördenmitglieder, die sich als

⁹⁵ BGE 89 I 437, E. 6.

⁹⁶ BGE 130 I 290, E. 3.3.

⁹⁷ BGE 130 I 290, E. 3.3.

⁹⁸ BGE 130 I 290, E. 3.3.

⁹⁹ Vgl. etwa Steinmann (1996, S. 262); Tschannen (1995, S. 115); Pirker (2017, S. 1367 f.).

¹⁰⁰ BGE 119 Ia 271, E. 5d. Vgl. zu den Schranken privater Meinungsäusserungen im Abstimmungskampf Ziff. 5.2.2. hiernach.

Privatpersonen äussern wollen, hätten dieser Logik folgend möglichst darauf zu achten, sich nicht zu sachlich und ausgewogen zu äussern, weil die Äusserung ansonsten eher als amtliche und damit stärkeren Auflagen unterliegende Verlautbarung eingestuft würde.¹⁰¹ Sie würden damit geradezu animiert, sich (in den sozialen Medien) in polemischer Art und Weise zu beteiligen.

5.2.1.5. Volksabstimmungen – Interventionspflicht zur Richtigstellung irreführender oder falscher Äusserungen

Neben der regulären Informationstätigkeit sind Interventionen der Behörden zur Richtigstellung von falschen oder irreführenden Äusserungen grundsätzlich erlaubt und sogar erwünscht.¹⁰² Bisweilen erkennt das Bundesgericht gar eine Pflicht zur behördlichen Intervention zur Sicherstellung des bundesrechtlichen Anspruchs auf eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe an.¹⁰³ Allerdings steht den Behörden insbesondere bei der Beurteilung der Frage, inwiefern unsachliche, irreführende oder falsche Behauptungen durch Private einer behördlichen Korrektur bedürfen, ein weiter Ermessensspielraum zu.¹⁰⁴

5.2.1.6. Rechtsfolge

Das Bundesgericht hebt die Abstimmung oder Wahl nur auf, «wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können».¹⁰⁵ Scheint «die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden».¹⁰⁶ Infolge dieser erhöhten Anforderungen werden Urnengänge selten aufgehoben.

¹⁰¹ Vgl. dazu Müller & Schefer (2008, S. 633).

¹⁰² Vgl. z.B. BGE 132 I 104, E. 4.1.; BGE 140 I 338, E. 5.3.

¹⁰³ BGE 118 Ia 259, E. 3; Urteil des Bundesgerichts 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011, E. 4.2.; Urteil des Bundesgerichts 1C_514/2010 vom 16. Februar 2011, E. 2.2. (nicht publiziert in BGE 137 II 177).

¹⁰⁴ Urteil des Bundesgerichts 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011, E. 4.2.

¹⁰⁵ BGE 145 I 1, E. 4.2, S. 5.

¹⁰⁶ BGE 135 I 292, E. 4.4, S. 301.

Entscheidend ist gemäss Bundesgericht eine Gesamtbetrachtung, bei der «die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung» mitberücksichtigt werden müssten.¹⁰⁷ Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Volksabstimmung zur Unternehmenssteuerreform II hatte das Bundesgericht ergänzt, dass auch der Grundsatz der Rechtssicherheit und die Gebote der Rechtsgleichheit und von Treu und Glauben zu berücksichtigen seien.¹⁰⁸ Letzteres führte schliesslich dazu, dass die Volksabstimmung über die Unternehmenssteuerreform II nicht aufgehoben wurde, obwohl das Bundesgericht feststellte, die Informationslage vor der Abstimmung zeige gesamthaft,¹⁰⁹ «dass den Stimmberechtigten ausschlaggebende Elemente für die Meinungsbildung und -äusserung fehlten».¹¹⁰ Die erste eidgenössische Volksabstimmung, die das Bundesgericht überhaupt je aufhob, war jene vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe».¹¹¹ Ausschlaggebend war der schwere Mangel, der sich aus drei Aspekten zusammensetzte. Erstens war die angegebene Zahl der von der Heiratsstrafe betroffenen Zweiverdienerehepaare falsch.¹¹² Die Stimmbürger wussten zudem nicht, dass die Zahl von 80'000 auf einer Schätzung beruhte.¹¹³ Schliesslich war ihnen ebenfalls nicht bekannt, dass sich die Zahl auf Daten aus dem Jahr 2001 bezog, die nicht aktualisiert worden waren.¹¹⁴ Die festgestellten Unregelmässigkeiten führten gemäss Bundesgericht zu irrigen Argumenten.¹¹⁵ Zudem sei die Zahl 80'000 nicht nur in amtlichen Verlautbarungen, sondern auch in den parlamentarischen Debatten, in Zeitungen, im Radio und Fernsehen sowie in den Argumentarien der politischen Parteien verwendet worden.¹¹⁶

¹⁰⁷ BGE 143 I 78, E. 7.1. m. w. N.

¹⁰⁸ BGE 138 I 61, E. 8.7. Bestätigt im Urteil des Bundesgerichts 1C_315/2018 vom 10. April 2019, E. 6.1.

¹⁰⁹ Das Abstellen auf die allgemeine Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung ermöglicht es dem Bundesgericht, Informationsquellen – insbesondere die Abstimmungserläuterungen – zu analysieren, die selbst nicht direkt anfechtbar sind. Vgl. nur etwa Biaggini (2019, S. 550).

¹¹⁰ BGE 138 I 61, E. 8.6.

¹¹¹ BGE 145 I 207 bzw. Urteile des Bundesgerichts 1C_315/2018, 1C_316/2018, 1C_329/2018, 1C_331/2018, 1C_335/2018, 1C_337/2018, 1C_339/2018 und 1C347/2018 vom 10. April 2019.

¹¹² Urteil des Bundesgerichts 1C_315/2018 vom 10. April 2019, E. 5.1.

¹¹³ Urteil des Bundesgerichts 1C_315/2018 vom 10. April 2019, E. 5.2.

¹¹⁴ Urteil des Bundesgerichts 1C_315/2018 vom 10. April 2019, E. 5.3.

¹¹⁵ Urteil des Bundesgerichts 1C_315/2018 vom 10. April 2019, E. 6.3.

¹¹⁶ Urteil des Bundesgerichts 1C_315/2018 vom 10. April 2019, E. 6.3. Kritisch zur Bedeutung dieser Mängel im Rahmen der Abstimmung allerdings Biaggini (2019, S. 541 ff.).

5.2.2. Informationen durch Private

5.2.2.1. Grundsätzliche Zulässigkeit

Verlautbarungen Privater sind grundsätzlich zulässig und unterstehen nicht denselben Anforderungen hinsichtlich Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit wie Äusserungen von Behörden.¹¹⁷ Private Äusserungen stehen unter dem Schutz der Kommunikationsgrundrechte, insbesondere der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 BV).¹¹⁸ Zudem dient die Offenheit der Auseinandersetzung dem «demokratischen Prozess und der Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen».¹¹⁹ Dies gilt selbst dann, wenn Äusserungen falsch oder irreführend sind.¹²⁰ Den Stimmenden wird zugetraut, dass sie Falsches oder Irreführendes als solches erkennen und ihre Meinung aufgrund ihrer Überzeugung bilden.¹²¹ Bereits in einem älteren Entscheid hat das Bundesgericht den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zugemutet, «Übertreibungen als solche zu erkennen und vernunftgemäss zu entscheiden».¹²²

Politische Parteien dürfen sich ebenfalls wie andere Private im Abstimmungskampf einseitig und polemisch äussern. Die Stimmberechtigten wissen um die Parteilichkeit der Parteien und können sich in den Abstimmungserläuterungen sachlich und ausgewogen über die Abstimmungsvorlage informieren.¹²³

¹¹⁷ Vgl. Besson (2003, S. 255 ff.); Tschannen (1995, S. 117). Zu den Anforderungen an Verlautbarungen von Behörden siehe Ziff. 5.2.1. hiavor.

¹¹⁸ Vgl. dazu Martenet & von Büren (2013, S. 71 ff.).

¹¹⁹ BGE 135 I 292, E. 2.

¹²⁰ Vgl. BGE 119 Ia 271, E. 3c, oder auch BGE 145 I 1, E. 4.1. Allgemein zur Erfassung falscher bzw. irreführender Aussagen durch den Schutzbereich der Kommunikationsgrundrechte: Biagini (2017), Art. 16 N. 6; Hertig in Waldmann et al. (2015), Art. 16 N. 9; Müller & Schefer (2008, S. 393). Mit Blick auf die sozialen Medien auch Cueni (2019, S. 11 f.).

¹²¹ Vgl. etwa BGE 117 Ia 41, E. 5a; BGE 119 Ia 271 3c; 135 I 292 E. 4.1.; Besson (2003, S. 355 f.); Hangartner & Kley (2000).

¹²² BGE 98 Ia 73.

¹²³ Urteil des Bundesgerichts 1C_514/2010 vom 16. Februar 2011, E. 2.2. (nicht publiziert in BGE 137 II 177).

5.2.2.2. Unzulässige Beeinflussung durch Private

Auch private Äusserungen können jedoch unzulässig sein, weil sie die Willensbildung der Stimmberechtigten in unzulässiger Weise beeinflussen. Das ist dann der Fall, wenn falsche und irreführende Informationen zu einem so späten Zeitpunkt in die öffentliche Debatte einfließen, dass es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nicht mehr möglich ist, sich ein «zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen»¹²⁴ zu machen. So hat das Bundesgericht entschieden, dass die Abstimmungsfreiheit durch die Präsentation einer unwahren und irreführenden Behauptung eines Privaten bei einer Gemeindeversammlung über den Inhalt eines Vertrages verletzt wurde.¹²⁵ Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hätten keine Möglichkeit mehr gehabt, die Glaubhaftigkeit der Aussagen über den Vertrag vor der Abstimmung zu überprüfen.¹²⁶ Dagegen hat es die Unzulässigkeit von irreführenden und falschen Angaben von privater Ärzteschaft in einem anderen Entscheid verneint, weil sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger «mit Hilfe der Abstimmungserläuterungen ein genügend zuverlässiges Bild über den Abstimmungsgegenstand machen konnten».¹²⁷ Massgeblich ist demnach, dass die Information zu einem so späten Zeitpunkt im Abstimmungskampf verbreitet wurde, dass die gegnerische Seite zeitlich gar nicht mehr die Möglichkeit hatte, die falschen oder irreführenden Informationen richtigzustellen.¹²⁸ Das bedeutet zugleich, dass es sich um «neue» falsche Informationen handeln muss, die bislang im Abstimmungskampf noch nicht thematisiert worden sind.¹²⁹

Nicht nur der Zeitpunkt, sondern auch die Qualität der falschen oder irreführenden Information selbst spielt eine Rolle. Der Informationsgegenstand muss eine «objektiv feststellbare Tatsache» sein. Reine Werturteile vermögen die freie Willensbildung nicht zu beeinträchtigen.¹³⁰ Zudem muss es sich bei der falschen

¹²⁴ BGE 135 I 292 E. 4.1; BGE 119 Ia 271, E. 3c. Zur Beeinflussung von Wahlen durch Private vgl. BGE 125 I 441, E. 2b und 2c.

¹²⁵ Vgl. BGE 135 I 292.

¹²⁶ BGE 135 I 292, E. 4.3.

¹²⁷ Urteil des Bundesgerichts 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011, E. 5.

¹²⁸ BGE 117 Ia 41, E. 5a.

¹²⁹ Vgl. Hangartner & Kley (2000 N. 2673).

¹³⁰ Vgl. Hangartner & Kley (2000 N. 2671).

Tatsachendarstellung um eine «schwerwiegende» Irreführung handeln, d. h., sie muss zentrale Abstimmungsinhalte betreffen.¹³¹

5.2.2.3. Sind strafrechtliche Sanktionen ein Gradmesser für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit privater Informationstätigkeit?

Eine möglicherweise wieder auftretende Frage hat das Bundesgericht in Bezug auf die Interventionen Privater noch offengelassen. In einem Urteil aus dem Jahr 2015 hat es nicht geklärt, ob Abstimmungsplakate, die sich im Nachhinein als rechtswidrig erweisen, eine unzulässige Einflussnahme in den Abstimmungskampf darstellen können (Buser, 2016). Die Lehre ist sich diesbezüglich uneinig. Während Buser (2016) die Ansicht vertritt, dass strafrechtliche Sanktionen als «Gradmesser für die Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger privater Einwirkung» geeignet sind, sprechen sich Glaser und Brunner (2015) für eine strikte Trennung zwischen der «Beurteilung privater Äusserungen in einem Abstimmungskampf unter dem Blickwinkel der Abstimmungsfreiheit» und deren strafrechtlicher Einordnung aus.

5.2.2.4. Straf- und zivilrechtlicher Persönlichkeitsschutz als Grenze

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die schweizerische Rechtsordnung verschiedene Vorgaben enthält, die für die Informationstätigkeit Privater auch im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen greifen. Mit Blick auf Äusserungen mit Personenbezug sind insbesondere die Art. 173 und 174 StGB zu erwähnen, die diffamierende oder ehrverletzende Äusserungen unter Strafe stellen. Neben dem strafrechtlichen ist grundsätzlich auch der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ff. ZGB) zu beachten. Das Strafrecht verbietet ferner verschiedene Diskriminierungen von Personen oder Aufruf zu Hass aufgrund ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung durch Private (Art. 261^{bis} StGB). Zu beachten sind ferner auch jene strafrechtlichen Bestimmungen, die speziell dem Schutz von Wahlen und Abstimmungen dienen, etwa Art. 280 StGB (Störung und Hinderung von Wahlen und Abstimmungen) oder Art. 281 StGB (Wahlbestechung).

¹³¹ Vgl. Hangartner & Kley (2000 N. 2672).

5.2.2.5. Rechtsfolge

Stellt das Bundesgericht fest, dass Private in unzulässiger Weise Einfluss auf eine Wahl oder Abstimmung genommen haben, so liegt eine Beeinträchtigung von Art. 34 Abs. 2 BV vor. Diese Feststellung hat aber nicht unbedingt die Aufhebung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses zur Folge. In erster Linie führt die schwerwiegende Irreführung der Stimmberechtigten über zentrale Abstimmungsinhalte zu einer Interventionsbefugnis der Behörden (5.2.1.). Da die Behörde über einen weiten Ermessensspielraum in Bezug auf den Entscheid zur Intervention verfügt, führt nicht jede Verletzung einer Interventionspflicht zur Richtigstellung unsachlicher, irreführender oder falscher Behauptungen durch Private zur Aufhebung der Abstimmung. Nur wenn die Einflussnahme privater Akteurinnen und Akteure die Willensbildung der Stimmberechtigten in ganz schwerwiegender Art beeinträchtigt oder geradezu verunmöglicht, führt die Verletzung der behördlichen Interventionspflicht zur Aufhebung der Volksabstimmung.¹³²

Eine Aufhebung kommt gemäss Bundesgericht nur in Betracht, wenn die «schwerwiegende Irreführung» über «zentrale Abstimmungsinhalte» zeitlich so nahe vor der Abstimmung stattfand, dass eine Korrektur oder Richtigstellung der Informationen nicht mehr möglich war.¹³³

5.2.3. Das Verbot politischer Werbung in Radio und Fernsehen

Gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG ist «Werbung für politische Parteien, für Personen, die politische Ämter innehaben oder dafür kandidieren sowie für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind», verboten. Bei diesem Verbot handelt es sich um kein allgemeines Verbot politischer Werbung, sondern um ein Verbot, das sich an bestimmte Personen (Parteien, Amtsinhaberinnen und -inhaber, Kandidierende) richtet bzw. auf Abstimmungsthemen beschränkt ist. Ein absolutes Verbot politischer Werbung, wie es im alten RTVG vorgesehen war, hielt vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) aufgrund seiner Unvereinbarkeit mit der Meinungsäusserungsfreiheit nicht stand.¹³⁴ Art. 17 RTVV konkretisiert die Begriffe. Als politische Partei gilt

¹³² Urteil des Bundesgerichts 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011, E. 4.3.

¹³³ BGE 140 I 338, E. 5.3.; Urteil des Bundesgerichts 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011 E. 4. Vgl. Steinmann (2014), Art. 34 N. 24.

¹³⁴ EGMR, Urteil vom 28. Juni 2001, VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Schweiz, Nr. 24699/94, abgedruckt in VPB 65.119.

demnach jede an Volkswahlen teilnehmende Gruppierung (Abs. 1); politische Ämter sind solche, die in Volkswahlen vergeben werden (Abs. 2). Das Verbot politischer Werbung für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind, gilt ab dem Zeitpunkt der offiziellen Bekanntgabe des Abstimmungstermins (Art. 17 Abs. 3 RTVV).

Mit dem Verbot politischer Werbung wollte der Gesetzgeber verhindern, dass die demokratische Willensbildung durch finanzstarke Gruppierungen einseitig beeinflusst werden kann.¹³⁵ Das Verbot bezweckt mithin die Herstellung der Chancengleichheit für finanzschwache Akteurinnen und Akteure im Vorfeld von Wahlen und Volksabstimmungen. Ausserdem soll es die Unabhängigkeit der Rundfunkveranstalter von politischem Einfluss wahren.¹³⁶

Die übrigen Medien und auch die sozialen Medien fallen nicht unter das Verbot nach Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG.

5.2.4. Zwischenfazit

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts belegt, dass Falschinformationen (sämtliche Arten von unwahrer Information wie Fake News, Missinformation, Desinformation etc.) im Vorfeld von Wahlen und Volksabstimmungen in der Schweiz kein neues Phänomen sind. Der Umgang der schweizerischen Rechtsordnung und Praxis lässt sich wie folgt zusammenfassen: Irreführende Informationen führen nur unter erhöhten Voraussetzungen zu einer Aufhebung einer Volksabstimmung. Mit Blick auf irreführende Informationen von privater Seite sind in erster Linie die Behörden dafür verantwortlich, durch eigene Informationstätigkeit dafür zu sorgen, dass die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten möglich bleibt. Die Herstellung einer breiten Abstimmungsdebatte («besonders intensive öffentliche Debatte»¹³⁷) kristallisiert sich als zentrale Möglichkeit heraus, um Mängel in einzelnen Informationsquellen – z. B. in einer

¹³⁵ Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 18. Dezember 2002, BBI 2003 1569 (1676).

¹³⁶ BBI 2003 1569 (1676).

¹³⁷ Urteil des Bundesgerichts 1C_24/2018 vom 12. Februar 2019, E. 7.2.

Medienmitteilung¹³⁸ oder in Abstimmungserläuterungen¹³⁹ – auszugleichen.¹⁴⁰ Dieser rechtliche Umgang mit Falschinformationen im Kontext von Wahlen und Abstimmungen ist bei der Debatte um die Beeinträchtigung der politischen Meinungsbildung aufgrund von Fake News in sozialen Medien zu berücksichtigen.

Nicht auf die Bekämpfung von Fake News, sondern auf die Herstellung von Chancengleichheit ausgerichtet ist das Verbot politischer Werbung gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. d RTVG. Sein Anwendungsbereich ist sowohl sachlich als auch zeitlich eingeschränkt und gilt nicht für die sozialen Medien.

5.3. Regulierungs- und Rechtsanwendungsvorschläge

Auf die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Herausforderungen kann aus rechtlicher Perspektive unterschiedlich reagiert werden. Es gibt nicht die «eine richtige» rechtliche Lösung, die in jedem Land funktioniert. Vielmehr ist jede Massnahme in einem spezifischen rechtlichen Kontext zu verorten. Hinzu kommt, dass jede Massnahme jeweils unterschiedliche Auswirkungen entfalten kann. Dabei ist im vorliegenden Kontext besonders zu bedenken, dass jede Massnahme, mit der Äusserungen oder Kommunikationskanäle beschränkt werden, mit Einschränkungen der Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) einhergeht. Folglich ist stets eine Abwägung zwischen den Interessen der Sicherstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit auf der einen Seite und der Gewährleistung der Meinungs- und Informationsfreiheit auf der anderen Seite zu treffen. Im Sinne der Verhältnismässigkeit ist dabei stets diejenige Massnahme vorzuziehen, die die Meinungs- und Informationsfreiheit am wenigsten beeinträchtigt, dabei aber die Wahl- und Abstimmungsfreiheit im vorstehend (5.2.) dargelegten Sinn zu garantieren vermag.

Die folgenden Vorschläge zur Sicherstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit angesichts von Falschinformationen (5.3.1.) und Unklarheit über die Urheberschaft von Informationen (5.3.2.) wurden vor dem oben genannten Hintergrund entwickelt und greifen aktuell in der rechtswissenschaftlichen Literatur disku-

¹³⁸ Urteil des Bundesgerichts 1C_24/2018 vom 12. Februar 2019.

¹³⁹ Urteil des Bundesgerichts 1C_632/2017 vom 5. März 2018.

¹⁴⁰ Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_472/2010, E. 4.3. m. w. N.

tierte Ansätze auf. Ferner wird auf Regulierungsansätze in anderen Ländern bzw. Selbstregulierungsmassnahmen eingegangen. Abschliessend werden die spezifisch mit Blick auf die Situation der Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen vorgeschlagenen Massnahmen in die allgemeine Debatte über die Regulierung sozialer Medien in der Schweiz eingeordnet.

5.3.1. Falschinformationen

Als wohl grösste Herausforderung erweist sich der Umgang mit Falschinformationen (Fake News, Missinformation, Desinformation etc.). Verschiedene Regulierungsansätze im Ausland oder Selbstregulierungsmassnahmen betreffen denn auch genau dieses Thema. Für die schweizerische Rechtsordnung ist der Umgang mit Falschinformationen im Vorfeld von Wahlen und Volksabstimmungen kein Novum (5.2.1., 5.2.2., 5.2.4.). Demnach stellt sich die Frage, inwieweit die aktuelle Rechtslage zur Bewältigung der Herausforderungen von Fake News in den sozialen Medien genügt bzw. in welchen Punkten sie allenfalls ergänzt werden könnte oder sollte.

5.3.1.1. Ausgewählte ausländische Regulierungsansätze

Frankreich

In Frankreich wurden regulatorische Massnahmen ergriffen, um die Manipulation der (politischen) Willensbildung durch Falschinformationen (*fausses informations*¹⁴¹) zu verhindern. Das Parlament hat im Dezember 2018 ein entsprechendes Gesetz verabschiedet.¹⁴²

Plattformbetreiberinnen und -betreiber sind aufgrund dieses Gesetzes verpflichtet, gegen die Verbreitung von Falschinformationen, die Themen von allgemeinem Interesse betreffen, vorzugehen. Konkret muss dafür auf den Plattformen

¹⁴¹ Im französischen Gesetzestext wird durchgehend der Ausdruck «fausses informations» verwendet, der wohl mit «Falschinformationen» zu übersetzen ist. Der Ausdruck «Fake News» wird im Französischen mit «fausses nouvelles» übersetzt, ist aber nicht im Gesetzestext enthalten.

¹⁴² Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, Journal officiel de la République Française, 23.12.2018 in Verbindung mit Loi organique no 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, Journal officiel de la République Française. Abrufbar unter: https://www.legifrance.gouv.fr/affich-Texte.do?sessionId=D98C16DE3329289338B568705CD336CE.tplgfr21s_2?cidTexte=JORF-TEXT000037847559&categorieLien=id (abgerufen am 13.01.2021).

ein Mechanismus geschaffen werden, der es Nutzerinnen und Nutzern erlaubt, (mutmassliche) Falschinformationen zu melden.¹⁴³ Zudem werden die Betreiberinnen und Betreiber zu mehr Transparenz bezüglich der verwendeten Algorithmen sowie der Art, Herkunft und Verbreitungsmethoden ihrer Inhalte verpflichtet.¹⁴⁴ Des Weiteren muss die Identität der (natürlichen oder juristischen) Personen preisgegeben werden, die bezahlte Inhalte via Social Media verbreiten lassen.¹⁴⁵

Besondere Bestimmungen gelten während der Wahlkampfperiode (ab drei Monate vor und bis sowie am Wahltag).¹⁴⁶ Zum einen müssen Plattformbetreiberinnen und -betreiber in dieser Zeit nicht nur die Identität der Urheberschaft von bezahlten Inhalten offenlegen, sondern auch angeben, wie viel für die Verbreitung der Inhalte bezahlt wurde, sofern ein gewisser Schwellenwert erreicht worden ist.¹⁴⁷ Ausserdem sind Nutzerinnen und Nutzer, wenn personenbezogene Daten für die Platzierung von Inhalten verwendet wurden, entsprechend zu informieren.¹⁴⁸ Die Verpflichtung trifft allerdings nicht alle Plattformbetreiberinnen und -betreiber, sondern lediglich solche, die auf französischem Territorium häufig aufgerufen werden.¹⁴⁹ Der entsprechende Schwellenwert wurde auf fünf Millionen Einzelbesuche pro Monat festgelegt.¹⁵⁰

Zum anderen wird mit dem Gesetz ein abgekürztes richterliches Verfahren eingeführt, das die unverzügliche Löschung von Falschinformationen ermöglicht. Liegt der Verdacht vor, dass (online) Falschinformationen verbreitet werden, die geeignet sind, das Wahlergebnis zu beeinflussen, so muss auf Antrag ein Ge-

¹⁴³ Art. 11 Abs. I Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018.

¹⁴⁴ Art. 11 Abs. I Ziff. 1 und 5 Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018.

¹⁴⁵ Art. 11 Abs. I Ziff. 4 Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018.

¹⁴⁶ Werden diese besonderen Bestimmungen nicht eingehalten, werden die Plattformbetreiber mit Freiheitsstrafe (1 Jahr) und/oder Geldstrafe (75'000 Euro) bestraft, siehe Art. 1 1° Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018 bzw. Art. L. 112 des Code électoral, konsolidierte Fassung vom 1. Januar 2020, abrufbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁴⁷ Art. 1 2° Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018 bzw. Art. L. 163-1, Ziff. 1 und 3 Code électoral.

¹⁴⁸ Art. 1 2° Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018 bzw. Art. L. 163-1, Ziff. 2 Code électoral.

¹⁴⁹ Art. 1 2° Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018 bzw. Art. L. 163-1 Code électoral.

¹⁵⁰ Décret n° 2019-297 du 10 avril 2019 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateforme en ligne assurant la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général.

richt innerhalb von 48 Stunden entscheiden, ob der Verdacht begründet ist, und allenfalls die Löschung der Falschinformationen anordnen.¹⁵¹

Singapur

Seit Oktober 2019 ist in Singapur das Gesetz zum Schutz vor Onlinefälschungen und -manipulationen in Kraft.¹⁵² Zweck des Gesetzes sind die Verhinderung der Verbreitung von falschen oder irreführenden Informationen sowie die Schaffung von Transparenz bezüglich gesponserter Wahlwerbung.¹⁵³

Das Gesetz weist gewisse Ähnlichkeiten zum oben erwähnten französischen Gesetz auf, unterscheidet sich von diesem jedoch in wesentlichen Punkten: Erstens wird in Singapur nicht nur die Verbreitung von falschen Tatsachenbehauptungen (Falschinformationen), sondern auch diejenige von «lediglich» irreführenden Behauptungen unter Strafe gestellt.¹⁵⁴ Zweitens entscheidet nicht – wie nach dem französischen Gesetz – eine Richterin oder ein Richter, sondern die Regierung selbst, ob Inhalte Falschinformationen sind.¹⁵⁵ Drittens können durch das Gesetz nicht nur Betreiberinnen und Betreiber von sozialen Netzwerken zur Löschung von Inhalten oder der Veröffentlichung von Berichtigungshinweisen, sondern auch jene von traditionellen Medien verpflichtet werden.¹⁵⁶ Vor allem aufgrund des letztgenannten Punktes ist das Gesetz in die Kritik geraten, da befürchtet wird, dass die Pressefreiheit in Singapur dadurch noch stärker beschränkt würde.¹⁵⁷

Kanada

Kanada ist der Manipulation der öffentlichen Meinung durch Falschinformationen auf verschiedene Arten entgegengetreten. Insbesondere müssen Plattformen, die Wahlwerbung zulassen, in einem öffentlichen Register alle Anzeigen eintra-

¹⁵¹ Art. 1 2° Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018 (Fn. 149) bzw. Art. L. 163-2, Abs. I und II Code électoral (Fn. 153).

¹⁵² Protection From Online Falsehoods and Manipulation Act 2019 (Protection Act 2019), No. 18 of 2019. Abrufbar unter: <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-2019/Published/20190625?DocDate=20190625> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁵³ Part 1, Artikel 5a-d Protection Act 2019.

¹⁵⁴ Part 1, Artikel 2-(2)b i. V. m. Part 2 Artikel 7-(2) Protection Act 2019.

¹⁵⁵ Part 3 Protection Act 2019.

¹⁵⁶ Part 4 Protection Act 2019

¹⁵⁷ Vgl. <https://www.zeit.de/news/2019-11/30/fake-news-gesetz-in-singapur-facebook-berichtigt-beitrag> (abgerufen am 13.01.2021).

gen, die Wahlwerbung beinhalten.¹⁵⁸ Das Gesetz führte dazu, dass *Google* entschied, während der Wahlperiode 2019 gar keine Wahlwerbung zuzulassen.¹⁵⁹

Ferner hat die kanadische Regierung Steuererleichterungen für Personen beschlossen, die ein digitales Abonnement bei bestimmten Medienhäusern abschliessen.¹⁶⁰ Wer ein solches Abonnement besitzt, kann sich einen bestimmten Betrag von den Steuern abziehen lassen. Der Zweck der Steuererleichterung ist der Schutz des Qualitätsjournalismus und damit auch der politischen Meinungsbildung.

Ausserdem hat die kanadische Regierung eine Erklärung verfasst, die festhält, welche Anforderungen sie an die Internetplattformen stellt.¹⁶¹ Diese Erklärung ist dem Verhaltenskodex der EU sehr ähnlich (siehe unten).

Vereinigtes Königreich

Im Februar 2019 hat ein Ausschuss des britischen Unterhauses einen Bericht vorgelegt, der sich in umfassender Weise mit Desinformation beschäftigt.¹⁶² Unter anderem wird darin gefordert, dass es bezüglich der bezahlten politischen Inhalte online mehr Transparenz bedürfe und Plattformbetreiber sich nicht mit dem Argument aus der Verantwortung ziehen könnten, sie seien nur für die Plattformen und nicht für die darauf erscheinenden Inhalte verantwortlich.¹⁶³ In Bezug auf die politische Meinungsbildung wird verlangt, dass die Intermediäre bezahlte Wahlwerbung als solche kennzeichnen müssen.¹⁶⁴ Der Bericht fordert eine entsprechende Reform der Wahlrechtsgrundlagen.

¹⁵⁸ Vgl. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=regifaq&document=index&lang=e> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁵⁹ Vgl. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Google-Keine-Wahlwerbung-vor-Kanada-Wahl-4326073.html> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁶⁰ Vgl. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/federal-government-budgets/budget-2019-investing-middle-class/canadian-journalism/digital-subscriptions.html> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁶¹ <https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/protecting-democracy/declaration-electoral-integrity.html> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁶² Report Disinformation. Abrufbar unter: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/1791/1791.pdf> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁶³ Report Disinformation, S. 89.

¹⁶⁴ Report Disinformation, S. 92.

Zusammenfassende Beurteilung

Betrachtet man die Regulierungen in Frankreich, Singapur und Kanada, fällt allgemein auf, dass keine einheitliche Definition von «Falschinformation» existiert. Mit Blick auf Wahlen stellen die Regelungen jeweils auf die Wirkung der Falschinformation ab. Diese darf das Resultat einer Wahl nicht beeinflussen (Singapur)¹⁶⁵ bzw. ungenaue oder irreführende Behauptungen, die über einen öffentlichen digitalen Kommunikationsdienst verbreitet werden, dürfen die Fairness einer bevorstehenden Wahl nicht beeinträchtigen können (Frankreich)¹⁶⁶. Die Umsetzung der entsprechenden Vorschriften hängt folglich von einer Beurteilung ex ante (vor dem Zeitpunkt der Wahl) ab. Regelungsadressaten sind meist grössere Plattformen. Grundsätzlich werden auch die Plattformbetreiberinnen und -betreiber strafrechtlich zur Verantwortung gezogen.

5.3.1.2. Selbstregulierung

EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation

Im Oktober 2018 haben die Onlineplattformen *Facebook*, *Google*, *Twitter* und *Mozilla* sowie Werbetreibende einen europäischen Verhaltenskodex¹⁶⁷ unterzeichnet; im Mai 2019 stiess *Microsoft* dazu und im Juni 2020 unterzeichnete *TikTok* den Kodex. Dieser geht auf eine Initiative der Europäischen Kommission zurück und verfolgt das Ziel, transparente, faire und vertrauenswürdige Onlinekampagnen zu gewährleisten.

In Bezug auf die politische Meinungsbildung ist vor allem Paragraf II.B des Kodex relevant, der sich mit politischer Werbung befasst. Die Unterzeichner verpflichten sich zur Kennzeichnung bezahlter politischer Werbung. Darunter fallen alle Anzeigen, die sich für oder gegen eine Vorlage bzw. eine sich zur Wahl stellende Person aussprechen.¹⁶⁸ Dabei wird jedoch darauf Wert gelegt, dass die

¹⁶⁵ Part 2 Artikel 7-(1)b (iv) Protection Act 2019 (Fn. 159).

¹⁶⁶ Art. 1 2 Loi no 2018-1202 du 22 décembre 2018 (Fn. 149) bzw. Art. L. 163-2, I Code électoral (Fn. 153). Vgl. Auch Enguerrand & Strowel (2019, S. 389).

¹⁶⁷ Europäische Kommission, EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, 2018: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation> (EU-Verhaltenskodex; abgerufen am 13.01.2021).

¹⁶⁸ Art. II.B, Abs. 3 EU-Verhaltenskodex.

Meinungsfreiheit nicht eingeschränkt wird und nur bezahlte politische Werbung den Transparenzvorgaben unterliegt.¹⁶⁹

Den Intermediären ist es dabei freigestellt, ob sie den Kodex unterzeichnen wollen. Sie können ihre Unterzeichnung auch jederzeit widerrufen. Selbst wenn ein Unterzeichner gegen die Regeln des Kodex verstösst, zieht dies keine rechtliche Sanktionen nach sich.¹⁷⁰

Im Januar 2019 haben *Facebook*, *Google*, *Twitter* und *Mozilla* sowie verschiedene Wirtschaftsverbände, die den Werbesektor vertreten, Berichte vorgelegt, in denen der Stand der Massnahmen dargelegt wird, die ergriffen wurden, um ihren Verpflichtungen im Rahmen des Verhaltenskodex zur Desinformation nachzukommen.¹⁷¹

Zwischen Januar und Mai 2019 führte die Europäische Kommission ein gezieltes Monitoring der Umsetzung der Verpflichtungen durch *Facebook*, *Google* und *Twitter* unter besonderer Berücksichtigung der Integrität der Wahlen zum Europäischen Parlament durch. Insbesondere forderte die Kommission die drei Plattformen, die den Verhaltenskodex bis dahin unterzeichnet hatten, auf, monatlich über ihre Massnahmen zur Verbesserung der Kontrolle von Anzeigenschaltungen, zur Gewährleistung der Transparenz politischer und themenbezogener Werbung und zur Verhinderung gefälschter Konten bzw. des böswilligen Einsatzes von Bots zu berichten. Die Kommission veröffentlichte die für die fünf Monate eingegangenen Berichte zusammen mit ihrer eigenen Bewertung.¹⁷² Im Oktober 2019 gab die Kommission die jährlichen Selbstbewertungsberichte der einzelnen Unterzeichner des Verhaltenskodex heraus.¹⁷³ Die EU-Kommission

¹⁶⁹ Art. II.B, Abs. 4 EU-Verhaltenskodex.

¹⁷⁰ Art. 5 EU-Verhaltenskodex.

¹⁷¹ Die Berichte sind abrufbar unter <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-results-eu-code-practice-against-disinformation> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁷² Die Monatsberichte können hier abgerufen werden: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-monthly-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/second-monthly-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/third-monthly-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/fourth-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/last-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation> (alle abgerufen am 13.01.2021).

¹⁷³ Die Selbstbeurteilungsberichte der einzelnen Unterzeichner aus dem Jahr 2019 können hier abgerufen werden: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/annual-self-assessment-reports-signatories-code-practice-disinformation-2019> (abgerufen am 13.01.2021).

hat in Aussicht gestellt, selbst eine Bewertung des ersten Jahres des Kodex zu veröffentlichen.¹⁷⁴

Facebook

Gemäss den Gemeinschaftsstandards von *Facebook* werden Falschmeldungen zwar nicht gelöscht, jedoch wird ihre massive Verbreitung verhindert, indem die betreffende Meldung nicht an prominenter Stelle im News Feed platziert wird.¹⁷⁵ Ob eine Nachricht eine Falschmeldung darstellt, wird in manchen – jedoch nicht allen – Ländern mithilfe von third-party fact-checkers festgestellt.¹⁷⁶ Widersprechen Falschmeldungen aber gleichzeitig anderen Gemeinschaftsstandards wie zum Beispiel dem Verbot von Hatespeech, so wird die Meldung oder gar der Account, von dem die Meldung stammt, gelöscht.¹⁷⁷ Eine Ausnahme dazu stellen Beiträge von Politikerinnen und Politiker dar. Deren Meldungen werden grundsätzlich keinem Faktencheck unterworfen, um nicht in den politischen Meinungsbildungsprozess einzugreifen.¹⁷⁸ Zudem ist auch finanzierte Wahlwerbung auf *Facebook* erlaubt.¹⁷⁹ Die Entscheidungen der Angestellten von *Facebook* werden seit Kurzem von einem sog. *Oversight Board* kontrolliert. Das *Oversight Board* ist ein internationales Gremium, das strittige Entscheidungen kontrollieren kann, wobei das Board selbst entscheiden darf, mit welchen Fällen es sich befasst.¹⁸⁰

Twitter

Twitter verbietet seinen Nutzerinnen und Nutzern das «Posten oder Teilen von Inhalten, die sich negativ auf die Wahlbeteiligung auswirken oder falsche An-

¹⁷⁴ Vgl. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁷⁵ Vgl. https://de-de.facebook.com/communitystandards/false_news (abgerufen am 13.01.2021). Im Kontext der COVID-19-Pandemie hat *Facebook* damit begonnen, Warnhinweise einzublenden, wenn Nutzerinnen und Nutzer auf Fehlinformationen zum Coronavirus klicken; vgl. <https://www.sueddeutsche.de/digital/facebook-warnung-desinformation-covid-19-1.4879138> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁷⁶ Vgl. <https://about.fb.com/news/2018/05/hard-questions-false-news/> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁷⁷ Vgl. <https://about.fb.com/news/2018/05/hard-questions-false-news/> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁷⁸ Vgl. <https://www.facebook.com/help/publisher/182222309230722> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁷⁹ Vgl. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/twitter-verzichtet-kuenftig-auf-politische-werbung-ld.1518905> (abgerufen am 13.01.2021). Auf spezifische Massnahmen von *Facebook* im Kontext der US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen 2020 wird nicht näher eingegangen.

¹⁸⁰ Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/digital/soziales-netzwerk-hate-speech-zuckerberg-fake-news-1.5135095> (abgerufen am 13.01.2021).

gaben zum Termin, zum Ort, oder zum Ablauf einer Wahl machen».¹⁸¹ Dabei fokussiert *Twitter* auf Posts, die explizit die Wahlbeteiligung, nicht aber die politische Meinungsbildung betreffen.¹⁸² Ansonsten sind aber falsche und irreführende Äusserungen erlaubt, solange sie – wie bei *Facebook* – andere Gemeinschaftsstandards nicht verletzen. Über das Verbot hinaus behält sich *Twitter* die Möglichkeit vor, Tweets mit falschen oder irreführenden Informationen zu staatsbürgerlichen Prozessen zu kennzeichnen und ihre Sichtbarkeit einzuschränken, um zusätzlichen Kontext bereitzustellen. Im Gegensatz zu *Facebook* kennt *Twitter* aber keine gelockerten Richtlinien für Politiker. Auch schaltet *Twitter* keine finanzierte politische Werbung mehr.¹⁸³

YouTube

In seinen Richtlinien zu Spam, irreführenden Praktiken und Betrug hat *YouTube* «Wahlbehinderung» aufgeführt. Darunter wird dabei der Versuch verstanden, «Wähler bezüglich der Uhrzeit, des Orts oder des Ablaufs der Wahl oder der Voraussetzungen für die Teilnahme in die Irre zu führen und so daran zu hindern, ihr Stimmrecht auszuüben».¹⁸⁴ Beiträge, die gegen diese Richtlinien verstossen, werden gelöscht. Kanäle, von denen die Beiträge ausgehen, werden erst nach mehrfachem Verstoss gegen die Richtlinien gelöscht.¹⁸⁵ Im Übrigen gelten für *YouTube* auch die *Google-Ads-Werberichtlinien*, die Wahlwerbung und falsche oder irreführende Informationen unter bestimmten Voraussetzungen verbieten.¹⁸⁶

5.3.1.3. Massnahmen für die Schweiz

Für die schweizerische Rechtsordnung ist der Umgang mit Falschinformationen im Vorfeld von Wahlen und Volksabstimmungen kein Novum. Die rechtlichen

¹⁸¹ <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-rules> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁸² Vgl. <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/election-integrity-policy> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁸³ <https://business.twitter.com/de/help/ads-policies/ads-content-policies/political-content.html>; <https://www.nzz.ch/wirtschaft/twitter-verzichtet-kuenftig-auf-politische-werbung-ld.1518905> (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁸⁴ https://support.google.com/youtube/answer/2801973?hl=de&ref_topic=9282365 (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁸⁵ Vgl. https://support.google.com/youtube/answer/2801973?hl=de&ref_topic=9282365 (abgerufen am 13.01.2021).

¹⁸⁶ Vgl. <https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595> (abgerufen am 13.01.2021).

Rahmenbedingungen beziehen sich dabei sowohl auf Informationen durch Behörden als auch auf solche durch Private. An dieser Zweiteilung ist mit Blick auf die Herausforderungen durch die Digitalisierung, insbesondere die Nutzung der sozialen Medien, festzuhalten.

Die oben dargestellten Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit für Informationen und Interventionen staatlicher Behörden gelten unabhängig vom genutzten Medium. Auch in sozialen Medien müssen die Behörden objektiv und sachlich kommunizieren, die Herkunft der Information muss ersichtlich sein und die Behörde muss den Verhältnismässigkeitsgrundsatz beachten. Ein Aspekt, der bei der Information in den sozialen Medien besonders bedeutsam werden dürfte, ist die Abgrenzung zwischen Äusserungen eines Behördenmitglieds in seiner amtlichen Funktion und als Privatperson. Wie ausgeführt, kann die Unterscheidung dabei nach der hier vertretenen Ansicht nicht mehr darauf gestützt werden, dass es sich um polemische Äusserungen handelt (5.2.2.). Vielmehr kann angesichts der bisweilen knappen Zeichenzahl, die in den sozialen Medien zur Verfügung steht, vermutet werden, dass auch Behördenmitglieder mitunter in einer «salopperen» Sprache kommunizieren, auch wenn es um amtliche Inhalte geht.

Für die Informationstätigkeit durch Private gilt der grundsätzliche Schutz der Meinungsäusserung durch die Kommunikationsgrundrechte auch in den sozialen Medien. Eine schwerwiegende Irreführung über zentrale Abstimmungsinhalte in den sozialen Medien durch Private wird in erster Linie die Frage nach der Möglichkeit der Korrektur oder Richtigstellung der betreffenden Informationen nach sich ziehen. Den Behörden kommt hierbei insofern eine besondere Rolle zu, als sie unter bestimmten Voraussetzungen sogar zur Intervention verpflichtet sind (5.2.1., 5.2.2.).

Angesichts der Fake-News-Problematik in den sozialen Medien ist zu überlegen, ob die Informationstätigkeit der Behörden nicht entsprechend erweitert werden sollte. So plädieren Besson und Boillet (2020, S. 240 f.) etwa in grundsätzlicher Hinsicht für ein breites Verständnis der Informationsaufgabe der Behörden, um Falschinformationen zum Vornherein mit korrekten und umfassenden Informationen begegnen zu können. Bereits beobachtet werden kann eine Ausweitung der von den Behörden genutzten Informationskanäle. Die amtlichen Abstimmungserläuterungen und weitere Informationen sind längst nicht mehr nur auf Papier, sondern auch digital, z. B. in Form von Erklärvideos auf *YouTube*,

erhältlich.¹⁸⁷ Besson und Boillet (2020, S. 242) fordern allerdings einen weiteren Ausbau der behördlichen Informationskanäle und insbesondere eine Aufnahme von interaktiven Informationsformen.

Dieser Forderung ist nur teilweise bzw. unter folgender Einschränkung beizupflichten: Die Wahl der Kommunikationsmittel durch die Behörden hat stets den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (5.2.1.). Ein grundsätzliches «Aufrüsten» behördlicher Informationstätigkeit im Sinne einer präventiven Verstärkung der Informationstätigkeiten und Ausweitung auf verschiedene Informationskanäle ist dabei abzulehnen. Ein Mehr an Informationen führt nicht automatisch zu einem Ausgleich eventueller Falschinformationen. Im Gegenteil: Behördliche Informationstätigkeit ist ihrerseits nicht frei von Problemen, wie die skizzierten Urteile des Bundesgerichts belegen (5.2.1.). Insofern liefe eine unverhältnismässige Ausweitung behördlicher Informationstätigkeit ihrerseits Gefahr, zu einer Beeinträchtigung der freien Willensbildung der Stimmberechtigten beizutragen.¹⁸⁸

Zu befürworten sind hingegen eine erhöhte Pflicht der Behörden zur Aufmerksamkeit gegenüber privater Informationstätigkeit gerade in den sozialen Medien und eine entsprechende Interventionspflicht bei qualifiziert irreführender Information. Während gemäss bisheriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung den Behörden hinsichtlich der Beurteilung der Frage, inwiefern unsachliche, irreführende oder falsche Behauptungen durch Private einer behördlichen Korrektur bedürfen, ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wurde, könnte dieser inskünftig mit Blick auf die Kommunikation in den sozialen Medien eingeschränkt werden. Eine Interventionspflicht bei Falschinformationen in den sozialen Medien wäre angesichts der potenziell höheren Reichweite eher als bei Verbreitung von Falschinformationen über weniger weitreichende Informationskanäle zu bejahen.

Zudem wäre die bundesgerichtliche Praxis dahin gehend anzupassen, dass die Voraussetzungen der Bejahung einer unzulässigen Beeinflussung der Stimm-

¹⁸⁷ Vgl. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/regierungsunterstuetzung/kommunikation/abstimmungs-informationen.html> (abgerufen am 12.12.2020).

¹⁸⁸ Konsequenterweise fordern Besson & Boillet eine Ausweitung der Rechtskontrolle gegenüber behördlicher Informationstätigkeit, vgl. Besson & Boillet (2020, S. 244 f.). Diese Forderung ist allerdings weder neu noch auf die Digitalisierung zurückzuführen und wird deshalb an dieser Stelle nicht weiter diskutiert. Dasselbe gilt für die von Lubishtani & Flattet postulierten zeitliche Erweiterung zur Ergreifung eines Rechtsmittels im Falle von Unregelmässigkeiten. Dies betrifft nicht allein die Bekämpfung von Falschinformation über die sozialen Medien und wird deshalb hier ausgeklammert, vgl. dazu Lubishtani & Flattet (2019, S. 721 f.).

berechtigten durch Private (falsche Darstellung einer objektiv feststellbaren Tatsache, schwerwiegende Irreführung, zeitliche Knappheit vor der Stimmabgabe, wahrscheinliche Beeinflussung des Ausgangs der Wahl oder Abstimmung, vgl. 5.2.2.) in zeitlicher Hinsicht auszuweiten wären.¹⁸⁹ Wesentlich ist, dass nicht zu erwarten ist, die Stimmberechtigten könnten sich durch Informationen aus anderen Quellen noch eine unverfälschte Meinung bilden.¹⁹⁰ Entsprechend wäre eine Volksabstimmung durch das Bundesgericht, unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt im Vorfeld die qualifiziert irreführende Information über die sozialen Medien verbreitet wurde, aufzuheben (Besson & Boillet, 2020, S. 250).

Zur Umsetzung dieser Massnahmen bedarf es nicht zwingend einer Rechtsänderung. Auf Bundesebene könnten Bundesrat und Bundesgericht ihre Praxis im Rahmen der Auslegung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) entsprechend anpassen. Möchte das Parlament darauf hinwirken, dass Bundesrat und Bundesgericht dies auch tatsächlich tun, wäre die Schaffung einer entsprechend verpflichtenden Rechtsgrundlage denkbar.

Diese Massnahmen haben den Vorteil, dass sie unabhängig davon greifen, ob die Falschinformation aus dem Inland oder aus dem Ausland stammt und die Urheberschaft der Falschinformation bekannt ist oder nicht. Sie zielen nicht in erster Linie auf das Verhindern der Falschinformation selbst, sondern darauf, dass diese die politische Meinungsbildung der Stimmberechtigten nicht verfälschen kann und damit die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewahrt wird. Die beispielhaft skizzierten Regelungen in Frankreich, Singapur, Kanada und im Vereinigten Königreich, aber auch die Selbstregulierungsansätze von *Facebook*, *Twitter* & Co. intendieren dagegen, die Verbreitung von Falschinformation zu verhindern, was mit entsprechenden Umsetzungs- und Kontrollschwierigkeiten verbunden ist und die Kommunikationsgrundrechte weiter einschränkt als die vorgeschlagenen Massnahmen.

5.3.2. Unklarheit in Bezug auf die Urheberschaft von Informationen

Eine weitere Herausforderung, die mit digitalen Informationsquellen zur politischen Meinungsbildung einhergeht, ist die Tatsache, dass die Urheberschaft von Informationen unklar bleiben kann, weil diese in den sozialen Medien anonym oder unter falscher Deklaration eingestellt oder geteilt werden. So ist un-

¹⁸⁹ Vgl. den Vorschlag bei Besson & Boillet (2020, S. 250).

¹⁹⁰ Vgl. auch den Vorschlag bei Besson & Boillet (2020, S. 250).

ter Umständen nicht ersichtlich, ob eine Information aus der Schweiz oder von Akteurinnen und Akteuren im Ausland stammt oder ob hinter einem Account eine natürliche Person oder doch ein Computerprogramm steht, das z. B. auf die automatische Weiterleitung von Nachrichten mit bestimmten Schlagworten programmiert ist. Über das Potenzial von sog. Social Bots herrscht aktuell Uneinigkeit. Auf der einen Seite wird das grundsätzliche Potenzial, die politische Meinungsbildung zu beeinflussen, bejaht (Egli & Rechsteiner, 2017, S. 254), auf der anderen Seite wird deren Existenz grundsätzlich infrage gestellt.¹⁹¹

Im Folgenden wird ein Regulierungsentwurf zur Begrenzung von Social Bots in Irland skizziert und analysiert, ob bzw. welche Massnahmen in der Schweiz angezeigt sein könnten, um Unklarheiten betreffend die Urheberschaft einer Information im Vorfeld von Wahlen oder Abstimmungen auszuräumen.

5.3.2.1. Regulierungsentwurf in Irland

Mit der inzwischen hinfällig gewordenen *Online Advertising and Social Media (Transparency) Bill 2017*¹⁹² sollte die Verwendung eines Bots zur Erstellung mehrerer gefälschter Konten, die sich als verschiedene Personen ausgeben und politische Botschaften verbreiten, unter Strafe gestellt werden. Dem Gesetzentwurf zufolge würde die Verwendung eines Bots zur Erstellung von 25 oder mehr Persönlichkeiten in sozialen Medien mit bis zu fünf Jahren Gefängnis oder Geldstrafen von bis zu 10'000 Euro geahndet werden.

Als Gegenargument zu dem Entwurf wurde vorgebracht, dass die sozialen Medien zu einer Ressource für die einfachen Menschen geworden seien, insbesondere für Protestbewegungen und für einen politischen Diskurs, der in den Mainstream-Medien nicht erlaubt oder zugelassen sei. Ausserdem hätte die Regelung nur schwer durchgesetzt werden können.¹⁹³

¹⁹¹ Vgl. dazu das Interview mit Prof. Florian Gallwitz in: Marc Felix Serrao, «Mir ist kein Fall bekannt, in dem ein Social Bot eine politische Debatte beeinflusst hätte», NZZ vom 18.12.2018, <https://www.nzz.ch/international/mir-ist-kein-fall-bekannt-in-dem-ein-social-bot-eine-politische-debatte-beeinflusst-haette-id.1445703> (abgerufen am 12.12.2020).

¹⁹² <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2017/150/> (abgerufen am 12.12.2020).

¹⁹³ Vgl. <https://www.irishtimes.com/news/politics/oireachtas/government-defeated-on-online-advertising-and-social-media-bill-1.3327979> (abgerufen am 12.12.2020).

5.3.2.2. Massnahmen für die Schweiz

Vor dem Hintergrund der skizzierten Rechtslage mit Blick auf die Informations-tätigkeit von Behörden und Privaten im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz (5.2.1, 5.2.2.) kann festgehalten werden, dass das dargestellte Instrumentarium auch zur Reaktion auf eine Beeinträchtigung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch Social Bots genutzt werden kann. Ziel dabei ist die Sicherstellung einer freien und unverfälschten Willensbildung der Stimmberechtigten. Die Ausführungen zu den behördlichen Interventionspflichten im Falle qualifiziert irreführender Informationen in sozialen Medien können analog auf die Informationstätigkeit mithilfe von Social Bots übertragen werden. Demnach hat die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen (falsche Darstellung einer objektiv feststellbaren Tatsache, schwerwiegende Irreführung, wahrscheinliche Beeinflussung des Ausgangs der Wahl oder Abstimmung, 5.3.1.) zu intervenieren. Dies gilt mithin unabhängig davon, ob die Urheberin oder der Urheber der irreführenden Information bekannt ist.

Darüber hinausgehend werden vereinzelt präventive Massnahmen vorgeschlagen. So soll der Staat gemäss Egli und Rechsteiner (2017, S. 255) im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen für die durch Social Bots hervorgerufenen Herausforderungen sensibilisieren, etwa im Rahmen der Wahlanleitung. Die Autoren lassen allerdings offen, wie entsprechende Empfehlungen der Behörden an die Stimmberechtigten lauten könnten bzw. inwiefern genau eine Irreführung im Vorfeld einer Wahl- oder Abstimmung durch allgemeine Sensibilisierungsmassnahmen verhindert werden könnte.¹⁹⁴ Zudem fordern Egli und Rechsteiner (2017, S. 256 f.) eine besondere Aufmerksamkeit seitens der Medienschaffenden gegenüber Informationen aus sozialen Netzwerken. Sollten diese Massnahmen nicht ausreichen, habe der Staat im öffentlichen Interesse und in Umsetzung seiner Schutzpflicht für die politischen Rechte der Stimmberechtigten zusätzliche rechtliche Massnahmen zu ergreifen (Egli & Rechsteiner, 2017, S. 257). So könnten nach Egli und Rechsteiner beispielsweise die sozialen Medien dazu verpflichtet werden, mittels Selbstkontrolle sicherzustellen, dass Missbräuche durch Social Bots verhindert werden. Auch hier bleibt offen, wie genau die sozialen Medien dabei vorzugehen hätten. Zudem steht zu befürchten, dass solche

¹⁹⁴ Damit ist an dieser Stelle aber nicht gesagt, dass allgemeine Sensibilisierungsmassnahmen, die sich allgemein auf den Umgang mit Informationen in sozialen Medien beziehen, nicht sinnvoll sein können. Der Fokus liegt an dieser Stelle allein auf der Sicherstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Zur Einordnung der hier entwickelten Vorschläge in die allgemeine Debatte zum Regulierungsbedarf sozialer Medien vgl. 5.3.3.

Regulierungsansätze, die sich auf den Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit stützen, weit über das Ziel hinausschiessen und die gesamte Informations-tätigkeit in den sozialen Medien und nicht nur jene im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen erfassen. Eine solche Regulierung, mit welcher die Kommunikationsgrundrechte eingeschränkt werden, lässt sich nach der hier vertretenen Ansicht aber gerade nicht durch den Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit rechtfertigen, da sie unverhältnismässig wäre.¹⁹⁵

Hinzu kommt, dass Social Bots auch eingesetzt werden könnten, um die Anonymität der dahinterstehenden Person zu wahren (Oehmer, 2019, Rz. 24). Da das Grundrecht auf freie Meinungsäusserung auch anonym bzw. unter einem Pseudonym verfasste Äusserungen schützt, würde eine Offenlegung der hinter einem Bot stehenden Person eine Grundrechtsbeeinträchtigung darstellen. Ein Verbot der Vortäuschung einer menschlichen Identität durch einen Social Bot dagegen fiel nicht darunter, solange die Anonymität der Person selbst gewahrt bliebe.¹⁹⁶ Allerdings ist es fraglich, ob bzw. wie ein solches Verbot durchgesetzt werden könnte.¹⁹⁷ Alternativen zu einem generellen Verbot von Social Bots stellen gemäss Oehmer eine Kennzeichnungspflicht von Bot-Aktivitäten (Oehmer, 2019, Rz. 24) oder auch ein auf Abstimmungs- und Wahlkampfzeiten beschränktes Verbot des massenhaften Nachrichtenversands durch Social Bots bzw. ein Verbot der Bot-Nutzung durch politische Parteien und politisch-gesellschaftliche Gruppierungen dar (Oehmer, 2019, Rz. 27). Nach der hier vertretenen Ansicht bestehen allerdings auch gegenüber diesen Alternativvorschlägen Bedenken hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit, aber auch in Bezug auf deren Verhältnismässigkeit angesichts der damit verbundenen Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit.

Weitere Massnahmen zur Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Urheberschaft einer Information in den sozialen Medien umfassen die Bekanntgabe der Identität von Personen, die bezahlte Inhalte verbreiten lassen,¹⁹⁸ das Füh-

¹⁹⁵ Zur Einordnung der hier entwickelten Vorschläge in die allgemeine Debatte zum Regulierungsbedarf sozialer Medien vgl. 5.3.3.

¹⁹⁶ Ebenso Schefer & Cueni (2020, S. 72).

¹⁹⁷ Ebenso Masmajan (2020, S. 36), der dennoch ein generelles Verbot sowohl von Social Bots als auch der Nutzung falscher Konten im Vorfeld von Volksabstimmungen fordert, ohne allerdings näher auf die Verhältnismässigkeit solcher Verbote einzugehen. Diese wäre nach der hier vertretenen Auffassung klar zu verneinen. Vgl. auch 5.3.3.

¹⁹⁸ Siehe oben, die Regelungen in Frankreich.

ren eines öffentlichen Registers über Anzeigen mit Wahlwerbung¹⁹⁹ oder die Kennzeichnung bezahlter politischer Werbung²⁰⁰. Die Herstellung von Transparenz soll auf unterschiedliche Art und Weise gesichert werden. Mit Blick auf die Rechtsgrundlage ist dabei zwischen gesetzlichen Vorgaben und Selbstregulierung zu unterscheiden.

Selbstregulierungsmassnahmen haben einen entscheidenden Nachteil. Sie können weder die staatliche Verantwortung²⁰¹ zur Gewährleistung der Meinungsäusserungsfreiheit noch diejenige zur Sicherstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ersetzen. Der Staat darf diese Verantwortung nicht alleine durch Zuwarten auf oder Beobachten von Selbstregulierungsmassnahmen wahrnehmen (Besson & Boillet, 2020, S. 249).

Mithin stellt sich die Frage, ob Transparenzvorgaben auf gesetzlicher Stufe notwendig sind, um die freie und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten zu gewährleisten. Diese Frage wird in der Schweiz aktuell sowohl in verschiedenen Kantonen²⁰² als auch auf Bundesebene losgelöst von den Herausforderungen der sozialen Medien diskutiert. Auf Bundesebene wurde die Diskussion jüngst durch die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung»²⁰³ bzw. einen von der Staatspolitischen Kommission des Stände-

¹⁹⁹ Siehe oben, die Regelungen in Kanada.

²⁰⁰ Siehe oben, EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation.

²⁰¹ Die staatliche Verantwortung zur Verwirklichung der Grundrechte ergibt sich aus Art. 35 Abs. 2 BV; die Verantwortung der Behörden für die Gewährleistung der Wirksamkeit der Grundrechte unter Privaten ist in Art. 35 Abs. 3 BV verankert. Vgl. zu den Gewährleistungspflichten des Staates im Rahmen der Kommunikationsgrundrechte im Internet Schefer & Cueni (2020, S. 63 ff.).

²⁰² Transparenzregelungen eingeführt haben die Kantone Tessin, Genf und Neuenburg. Im März 2018 nahm das Schwyzer Stimmvolk eine entsprechende Volksinitiative an. Aufgrund einer hängigen Beschwerde vor Bundesgericht konnten die gesetzlichen Bestimmungen allerdings noch nicht in Kraft treten. Im Kanton Freiburg wurde ebenfalls 2018 eine entsprechende Volksinitiative angenommen. Das Ausführungsgesetz ist noch nicht in Kraft getreten. In den Kantonen Zug, Basel-Stadt, Schaffhausen, Wallis und Jura sind entsprechende parlamentarische Vorstösse oder Volksinitiativen hängig.

²⁰³ Erfolgreich zustande gekommen am 31.10.2017, vgl. BBl 2017 6893. Botschaft des Bundesrates vom 29.08.2018, vgl. BBl 2018 5623. Vgl. auch <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis466.html> (abgerufen am 12.12.2020).

rates ausgearbeiteten indirekten Gegenentwurf²⁰⁴ erneut lanciert.²⁰⁵ Angesichts der grundsätzlichen Ausrichtung der Fragestellung wird nach der hier vertretenen Auffassung davon abgeraten, Transparenzvorgaben zum Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit allein im Kontext der Nutzung von sozialen Medien anzustreben. Sollten allgemeine Transparenzvorgaben auf Bundesebene eingeführt werden, ist bei deren Umsetzung auf Gesetzesstufe allerdings auch die Umsetzbarkeit hinsichtlich der Kampagnenfinanzierung in den sozialen Medien zu bedenken.

5.3.3. Allgemeine Debatte zum Regulierungsbedarf sozialer Medien

Die in Kapitel 5 dargelegten Erwägungen beziehen sich auf die Frage des rechtlichen Handlungsbedarfs zur Sicherstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, insbesondere zur Gewährleistung der freien Willensbildung im Vorfeld von Wahlen und Volksabstimmungen. Unabhängig davon wird in der Schweiz über die grundsätzliche Notwendigkeit der Regulierung von Informationsintermediären bzw. über mögliche Regulierungs- und Steuerungsansätze nachgedacht. Zu diesem Zweck hat das BAKOM verschiedene Studien in Auftrag gegeben, die in einen Governance-Bericht einfließen sollen, den das BAKOM dem Bundesrat unter Mitarbeit der Bundeskanzlei vorlegen wird.²⁰⁶ In diesen Studien werden die Thematik des erhöhten Schutzbedarfs der Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, aber auch die konkreten, auf Art. 34 Abs. 2 BV (sowie für den Bund auf Art. 10a BPR) gestützten Informationsaufgaben und Interventionspflichten der Behörden nicht bzw. nur am Rande thematisiert.²⁰⁷ Auf

²⁰⁴ Parlamentarische Initiative 19.400, Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 24. Oktober 2019, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/19-400-bericht-spk-s-2019-10-24-d.pdf> (abgerufen am 12.12.2020).

²⁰⁵ Im September 2020 hat der Nationalrat den Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative abgelehnt, die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat im Oktober 2020 beschlossen, grundsätzlich daran festzuhalten, vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20190400#AffairSummary> (abgerufen am 12.12.2020).

²⁰⁶ Vgl. Métille (2020); Masmejan (2020); Schefer & Cueni (2020); Schulz & Dreyer (2020) sowie <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html> (abgerufen am 12.12.2020).

²⁰⁷ Métille (2020, S. 59–63); Schefer & Cueni (2020, S. 73); Masmejan (2020, S. 21–22, 35).

diese Forschungslücke²⁰⁸ hat sich deshalb die rechtliche Analyse im Rahmen der vorliegenden Studie konzentriert (5.1., 5.2., 5.3.1., 5.3.2.).

Als Abschluss der rechtlichen Analyse wird an dieser Stelle der Vollständigkeit halber auf einzelne Resultate der erwähnten Studien des BAKOM hingewiesen. Diese können stellvertretend für den Stand der allgemeinen Debatte zum Regulierungsbedarf sozialer Medien in der Schweiz verstanden werden und bilden insoweit den erweiterten Rahmen, in den auch die hiervor skizzierten Vorschläge (5.3.1., 5.3.2.) eingeordnet werden müssen.

5.3.3.1. Regulierungsbedarf

Die Studien kommen insgesamt zu dem Schluss, dass Intermediäre²⁰⁹ nicht in einem rechtsfreien Raum agieren, sondern eine Vielzahl rechtlicher Vorgaben zu beachten haben. Diese dienen allerdings in erster Linie dem Schutz der Individuen bzw. individueller Kommunikation (Métille, 2020, S. 20 ff.). Der Schutz der Öffentlichkeit ist demgegenüber weniger gut geregelt. Dies liegt unter anderem daran, dass jede Regulierung grundsätzlich eine Einschränkung der Meinungsfreiheit nach sich zieht.²¹⁰

Regulierungsbedarf wird unter anderem im zivilrechtlichen Kontext gesehen. Zwar seien die Möglichkeiten der Unterlassungsklage im Falle der Persönlichkeitsverletzung ausreichend, da diese gegen jeden Teilnehmer erhoben werden könne. Ergänzend sei aber eine bessere Identifikationsmöglichkeit von Täterinnen bzw. Tätern vorzusehen. Dies soll gemäss Métille (2020, S. 84) insbesondere durch eine Informationspflicht zur Identifizierung des Intermediärs umgesetzt werden. Métille (2020, S. 83 ff.) schlägt weiter eine Verpflichtung zur Transparenz der Modalitäten der Auswahl und Verbreitung von Inhalten sowie zur Veröffentlichung eines regelmässigen Berichts über die geförderten bzw. gestri-

²⁰⁸ Vgl. auch Masmajan (2020, S. 35); Schefer & Cueni (2020, S. 73).

²⁰⁹ Der Begriff der Intermediäre wird in den Studien nicht ganz einheitlich verwendet. Meist dient er aber dazu, Internetinhalteanbieter zu umschreiben, die Massenkommunikation ermöglichen; tlw. werden auch Intermediäre erfasst, die Individualkommunikation anbieten. Weiter wird zwischen Intermediären, die eigene Inhalte bereitstellen oder fremde Inhalte redaktionell aufbereiten, und Intermediären, die fremde Inhalte ohne redaktionelle Kriterien zur Verfügung stellen, unterschieden. Vgl. zur Terminologie ausführlich Schefer & Cueni (2020, S. 8 ff.).

²¹⁰ Métille (2020, S. 70, 77, 88). Vgl. auch Masmajan (2020, S. 13 ff.).

chenen Inhalte sowie die verwendeten Kriterien vor.²¹¹ Die Nutzerinnen und Nutzer sollen ausserdem weitgehende Kontrollrechte erhalten, damit sie auf eine personalisierte Vorauswahl verzichten können.²¹² Masmejan (2020, S. 32 f.) gibt zu bedenken, die zivil- und strafrechtliche Haftung von Plattformen für nutzergenerierte Inhalte sei sorgfältig einzugrenzen, weil ansonsten die Gefahr bestehe, dass die Kontrolle durch Plattformen jene durch Gerichte ersetze. Illegale Inhalte seien so präzise wie möglich zu formulieren, damit Plattformen nicht dazu ermutigt werden, rechtmässige oder lediglich potenziell illegale Inhalte zu entfernen, nur um rechtliche Risiken zu vermeiden (Masmejan, 2020, S. 33 f.).

In dieselbe Richtung gehen Schefer & Cueni (2020, S. 63 ff.), wenn sie festhalten, dass die Rechtsdurchsetzung – insbesondere etwa die Löschung von Beiträgen – durch den Staat erfolgen müsse. Den Staat sehen Schefer & Cueni (2020, S. 63 ff.) ferner dahin gehend in einer Gewährleistungspflicht, dass er Intermediäre verpflichten müsse, minimale grund- und verfahrensrechtliche Regeln vorzusehen, um einen rechtsgleichen Zugang aller Nutzerinnen und Nutzer zu den für die Meinungsbildung relevanten Medien zu erhalten. Ausserdem habe der Staat dafür zu sorgen, dass bestimmte Rahmenbedingungen für eine minimale Chancengleichheit in Bezug auf den Zugang zu Kommunikationsforen bestehen.

Schulz & Dreyer (2020, S. 48) erinnern daran, dass die Orientierung öffentlicher Kommunikation an Wahrhaftigkeit in erster Linie Aufgabe einer starken Zivilgesellschaft und nicht diejenige des regulierenden Staates sei. Regulierungsmassnahmen hätten mithin insbesondere die Unabhängigkeit der Entscheidungen zu gewährleisten. Steuerungsansätze verorten Schulz & Dreyer (2020, S. 48) unter anderem mit Blick auf die Verhinderung von Diskriminierung und die Herstellung von Transparenz zur Sicherstellung der Diskursqualität und Machtkontrolle.

5.3.3.2. Soziale Medien als Massenmedien?

Neue Informationsintermediäre bzw. soziale Medien werden verschiedentlich mit anderen Medien und hier insbesondere Radio und Fernsehen verglichen.²¹³ Eine Ähnlichkeit ist insofern zu bejahen, als sie in der allgemeinen Informa-

²¹¹ Vgl. auch Masmejan (2020, S. 36).

²¹² Métille (2020, S. 87 f.); mit einer ähnlichen Zielsetzung die Transparenz der eingesetzten Algorithmen zur individuellen Steuerung ideeller Inhalte fordernd: Schefer & Cueni (2020, S. 69 ff.).

²¹³ Vgl. nur die Hinweise bei Schefer & Cueni (2020, S. 49).

tionsvermittlung inzwischen eine grosse Rolle spielen.²¹⁴ Allerdings gestalten die elektronischen Intermediäre das Informationsangebot nicht nach redaktionellen, publizistischen Kriterien (Schefer & Cueni, 2020, S. 50). Ein weiterer zentraler Unterschied ergibt sich aus dem Hintergrund beschränkter Frequenzen, die ein rundfunkrechtliches Vielfaltsgebot rechtfertigen (Schefer & Cueni, 2020, S. 50). Vor demselben Hintergrund lassen sich auch das Sachgerechtigkeitsgebot bzw. der Leistungsauftrag gemäss Art. 93 Abs. 2 BV erklären (Schefer & Cueni, 2020, S. 50). Eine Anwendung der aus Art. 93 Abs. 2 BV fließenden Anforderungen auf digitale Plattformen ist deshalb abzulehnen.²¹⁵ Als Alternative schlagen Schefer & Cueni (2020, S. 51) eine punktuelle Grundrechtsbindung marktmächtiger Intermediäre an elementare Aspekte des Diskriminierungsverbots und des Rechtsgleichheitsgebots vor.²¹⁶

5.3.3.3. Fazit

Zur Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen stehen verschiedene etablierte Informationskanäle zur Verfügung, die rege genutzt werden. Dazu zählen an prominenter Stelle behördliche Informationen (z. B. die offiziellen Abstimmungserläuterungen), die sachlich, ausgewogen, transparent und verhältnismässig sein müssen. Soziale Medien spielen dagegen eine untergeordnete Rolle im Rahmen der Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Diese Voraussetzung unterscheidet sich deutlich von der These, die den erwähnten Studien im Auftrag des BAKOM zugrunde liegt und von einem erheblichen Einfluss der sozialen Medien, Onlineplattformen etc. ausgeht. Während den neuen Informationsintermediären eine bedeutende Rolle im Rahmen der allgemeinen Informationsvermittlung zugesprochen wird, gilt dies gerade nicht für die Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Volksabstimmungen.

²¹⁴ Schefer & Cueni (2020, S. 49). Diese Feststellung bezieht sich nicht auf die Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Behördliche Abstimmungserläuterungen, journalistisch generierte Informationen etc. wurden wesentlich stärker als Informationsquelle genutzt als soziale Medien, wie z. B. die VOTO-Studien regelmässig ergaben; vgl. <https://www.voto.swiss/> (abgerufen am 12.12.2020).

²¹⁵ Masmajan (2020, S. 9 ff.); Schefer & Cueni (2020, S. 50 f.).

²¹⁶ Dieser Vorschlag wird in rechtsdogmatischer Sicht sicherlich nicht unbestritten bleiben. Dies ist den Autoren vermutlich ebenfalls bewusst, sehen sie doch (zusätzlich) den Staat in der Gewährleistungspflicht, der er durch die Schaffung entsprechender gesetzlicher Vorgaben nachkommen soll. Vgl. Schefer & Cueni (2020, S. 63 ff.).

Hinzu kommt, dass Behörden insbesondere im Vorfeld von Volksabstimmungen über konkrete Möglichkeiten zur Richtigstellung irreführender Informationen verfügen und in extremen Fällen gar zur Intervention verpflichtet sein können. Ähnliche Möglichkeiten stehen Behörden angesichts der allgemeinen Information bzw. Kommunikation im digitalen Raum allein schon aus praktischen Gründen nicht zur Verfügung. Die allgemeine Information und Kommunikation im digitalen Raum sind weder zeitlich noch thematisch vorhersehbar. Abstimmungsgegenstände und Abstimmungstermine sind dagegen bekannt. Während aus der Gewährleistungspflicht des Staates hinsichtlich der Wahl- und Abstimmungsfreiheit somit Informationsaufgaben und Interventionspflichten im Einzelfall folgen, kommen im Rahmen der Gewährleistungspflichten, die dem Staat aufgrund der Kommunikationsgrundrechte erwachsen, in erster Linie Regulierungsmassnahmen infrage. Weniger weitgehende, auf den Einzelfall ausgerichtete Massnahmen sind dagegen meist nicht praktikabel. Regulierungsmassnahmen hinsichtlich der allgemeinen Informations- und Kommunikationstätigkeit in den sozialen Medien mögen mithin als verhältnismässig eingestuft werden. Auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit können sie sich dabei allerdings nicht stützen. Im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen besteht gerade keine erhöhte Rechtfertigung von Regulierungsmassnahmen.²¹⁷ Im Gegenteil: Als milderes und damit verhältnismässiges Mittel bieten sich die skizzierten Massnahmen an (5.3.1., 5.3.2.). Mit Blick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit geht es deshalb nicht darum, die Informationstätigkeit Privater einzuschränken, sondern um die Betonung der Möglichkeiten, allfälligen Falschinformationen und Verzerrungen mit korrekter Information zu begegnen.²¹⁸ Sollten aufgrund allgemeiner Erwägungen Regulierungen als notwendig erachtet und erlassen werden, wären diese selbstverständlich auch im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen zu berücksichtigen.

²¹⁷ So aber Masmajan (2020, S. 35).

²¹⁸ In diesem Sinne auch Métille (2020, S. 61).

6. Perspektive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

Edward Weber, Urs Bieri

6.1. Methodik Fokusgruppen

Da die Wirkung der Digitalisierung auf die politischen Prozesse ein noch wesentlich unerforschtes Thema ist, wurde die Methodik der Fokusgruppen gewählt, um explorativ die diesbezüglichen Haltungen von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu ermitteln. Die Methodik der Fokusgruppe ermöglicht mit ihren geleiteten Gesprächen zwischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, zu erfahren, welche Assoziationen im Volk mit der Thematik verknüpft sind und welche Wünsche und Ängste, Erfahrungen und Sensibilitäten in Bezug auf den Einfluss der Digitalisierung auf den politischen Meinungsbildungsprozess bestehen. Die Interaktion bringt den Gruppeneffekt zur Geltung und zeigt die strukturgebenden Merkmale in der kollektiven Verarbeitung einer neuen gesellschaftlichen Entwicklung auf.

6.1.1. Methodik der Fokusgruppen

Insgesamt wurden sechs zweistündige Fokusgruppengespräche mit acht bis zehn Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt, davon drei in der Deutsch- und zwei in der Westschweiz. Hinzu kommt eine Fokusgruppe im italienischsprachigen Tessin. Sämtliche Fokusgruppen fanden im Juni und Juli 2020 statt (genaue Daten siehe nachfolgende Grafik). Da dies in die Zeit nach der ersten Corona-Welle fiel, konnten alle sechs Veranstaltungen physisch an denjenigen Orten stattfinden, aus denen die jeweiligen Teilnehmenden kamen. Für jede Sprachregion der Fokusgruppen führte eine separate Moderatorin mit grosser Erfahrung in Fokusgruppengesprächen in ihrer jeweiligen Muttersprache die Diskussionen. Dabei wurde immer eine Liveübertragung der Fokusgruppengespräche für die Mitglieder der Forschungsgruppe sowie die Interessierten der Begleitgruppe von *TA-SWISS* sichergestellt.

Abb. 12: Durchgeführte Fokusgruppen in den drei Sprachregionen

Fokusgruppen						
Daten & Standorte						
6 Fokusgruppen						
3 Gruppen Deutschschweiz			2 Gruppen Westschweiz		1 Gruppe Tessin	
Bern	Zürich	Basel	Lausanne	Fribourg	Lugano	
2.7.2020	9.7.2020	30.6.2020	25.6.2020	6.7.2020	30.7.2020	
- Für jede Sprachregion eine eigene Moderatorin mit Muttersprache in der jeweiligen Landessprache						

Quelle: Eigene Darstellung (2021)

6.1.2. Rekrutierung der Teilnehmenden

Die Rekrutierung der Teilnehmenden erfolgte auf Basis der Grundgesamtheit der Stimmberechtigten der Schweiz mit mindestens mittlerem respektive regelmässigem Interesse an politischen Sachfragen. Die Gruppen sind zwar nicht repräsentativ für das Gesamtstimmvolk zusammengesetzt, wurden aber nach bestimmten Diversitätskriterien rekrutiert.

Die Rekrutierung berücksichtigte folgende Kriterien:

- Wohnort (Stadt, Agglomeration, Land)
- Geschlecht
- Alter
- Sprachregion

Die Zusammensetzung der Teilnehmenden der sechs Fokusgruppen in Bezug auf diese vier Merkmale sieht wie folgt aus.

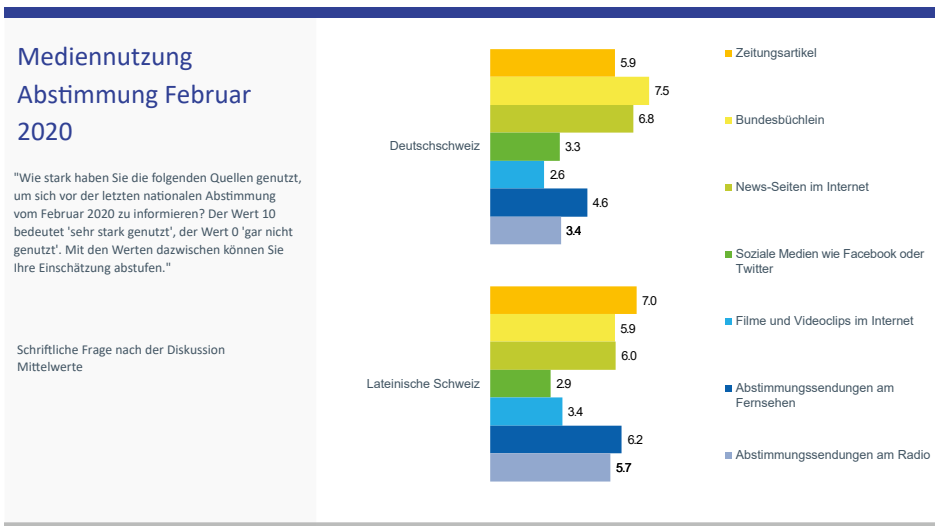
Tab. 5: Zusammensetzung der Teilnehmenden der Fokusgruppen

Geschlecht	Männlich: 32/weiblich: 19
Alter	18–39 J.: 17/40–64 J.: 21/65+ J.: 13
Wohnort	Ländlich: 10/Agglomeration: 11/städtisch: 30 (BFS-Gemeindetypologie 2012)
Sprachregion	DCH: 26/FCH: 19/ICH: 10

Quelle: Eigene Darstellung (2021)

Auch in Bezug auf die Bedeutung der sozialen Medien für die politische Meinungsbildung waren die Diskussionsgruppen sehr heterogen zusammengesetzt. Im Durchschnitt nehmen die sozialen Medien bei den Teilnehmenden bei der Meinungsbildung bei Abstimmungen einen ähnlichen (tiefen) Stellenwert im Vergleich zu anderen Informationsquellen wie bei der Gesamtstimmbevölkerung ein (vgl. Abb. 13: Mediennutzungsintensität der Fokusgruppenteilnehmer, aufgeschlüsselt nach Sprachregion).

Abb. 13: Mediennutzungsintensität der Fokusgruppenteilnehmer, aufgeschlüsselt nach Sprachregion



Quelle: gfs.bern (2020), N = 55

Für die Rekrutierung der Teilnehmenden entlang der genannten Merkmale wurden zwei verschiedene Pools genutzt. Zunächst wurden aus dem Panel von gfs.bern «*politrends*» mit aktuell rund 13'000 Panelistinnen und Panelisten (rund 80 Prozent der Teilnehmenden) rekrutiert. Anschliessend wurden bei Bedarf über *Testing time* weitere Teilnehmende (rund 20 Prozent der Teilnehmenden) gewonnen, um die gewünschte Anzahl von acht bis zehn Personen pro Fokusgruppe zu erreichen. Alle Teilnehmenden erhielten eine Aufwandsentschädigung von 100 CHF.

6.1.3. Inhalt des Leitfadens

Basierend auf den theoretischen Abhandlungen (Kapitel 2, 3, 4, 5) konzipierten die Mitglieder der Forschungsgruppe im Austausch mit der Begleitgruppe von TA-SWISS einen Leitfaden für die Fokusgruppengespräche. Dieser beinhaltet folgende Eckwerte bezüglich Form und Inhalt:

- Dauer der einzelnen Fokusgruppengespräche: 120 Minuten
- Einbindung aller theoretischen Blickwinkel der Expertinnen und Experten: politikwissenschaftliche Sicht, medienwissenschaftliche Sicht, juristische Sicht, technische Innovationssicht
- Möglichst leicht verständliche Umsetzung des empirischen Erkenntnisinteresses in die Fragen des Leitfadens
- Regelmässige Fragen mit Praxisbezug für Fokusgruppenteilnehmende (z.B. persönliche Verwendung von Social Media für politische Meinungsbildung)

Der Leitfaden ist dabei folgendermassen aufgebaut:

- Einleitung (10 Minuten)
- Block 1: Grundhaltung zum Verhältnis Social Media und Demokratie in der heutigen Zeit (20 Minuten)
- Block 2: Prognose zur Zukunft der digitalisierten Demokratie (25 Minuten)
- Block 3: Wünsche für die digitalisierte Demokratie der Zukunft (20 Minuten)
- Block 4: Reglementierung von Social Media zum Schutz der demokratischen Meinungsbildung (35 Minuten)
- Résumé und Abschluss (10 Minuten)

In der *Einleitung* stellte sich die Moderatorin den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Diskussion vor, der Ablauf der Fokusgruppendifkussion wurde erläutert und der Auftraggeber der Studie genannt. Ausserdem wurde das Erkenntnisinteresse der Fokusgruppengespräche erklärt:

- Was denken die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zum Einfluss von Social Media auf die Demokratie in der heutigen Zeit?
- In welche Richtung wird sich die Digitalisierung der Demokratie zukünftig ihrer Einschätzung nach entwickeln?
- Welche Verbesserungen erhoffen sie sich für die Demokratie durch Social Media?
- Bei welchen Punkten erwarten die Teilnehmenden von der Politik klarere Regeln zum Schutz der demokratischen Willensbildung vor den negativen Auswirkungen der Digitalisierung?

Die Diskussionen der Fokusgruppen starten im ersten Block mit der Frage nach der generellen Haltung der Teilnehmenden zum Verhältnis von Social Media und demokratischer Meinungsbildung respektive den positiven und negativen Effekten von Social Media auf die Demokratie in der Schweiz. Die Teilnehmenden sollen in diesem Teil möglichst frei ihre Einstellungen zur Thematik und dem, was sie mit ihr verbinden, zur Sprache bringen und mit den anderen Personen diskutieren.

Im zweiten Block folgen Fragen zur Prognose in Bezug auf die Zukunft der digitalisierten Demokratie. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen in Zweiergruppen ein Zukunftsszenario zur digitalisierten Demokratie entwerfen und dieses mit den anderen Teilnehmenden diskutieren. Dabei sollen sie beispielsweise ihre Ansichten dazu äussern, welche Veränderungen sie im Machtgefüge der demokratischen Meinungsbildungsprozesse erwarten. Basierend auf dem Berichtsteil von Sébastien Salerno zu den Umbrüchen im Mediensystem und ihren Folgen sollen die Teilnehmenden in diesem Frageblock auch der Frage nachgehen, wie sich die Digitalisierung der Demokratie auf den Zusammenhalt des Stimmvolkes untereinander respektive auf die Beziehung zwischen Stimmvolk und Verhalten der politischen Elite auswirkt. Wichtig ist für die Diskussionen die Anmerkung, dass auch dann, wenn Vorstellungen in Bezug auf die Zukunft diskutiert werden, diese immer noch primär auf den Erfahrungen der Gegenwart beruhen. Aussagen in diesem «Zukunftsblock» sind deshalb ebenfalls stark von der aktuellen Situation abhängig.

Der dritte Frageblock richtet den Fokus auf das positive Veränderungspotenzial von Social Media für die demokratische Meinungsbildung. Ausgehend vom Berichtsteil zu den «technischen Innovationen» wird auch spezifisch nach der Haltung der Teilnehmenden zu zwei möglichen demokratischen Neuerungen im Zuge der Digitalisierung gefragt: der elektronischen Vernehmlassung sowie der elektronischen Unterschriftensammlung (*E-Collecting*).

Der letzte thematische Frageblock spricht schliesslich die Schattenseiten einer stärker digitalisierten Demokratie an und fragt die Teilnehmenden, bei welchen Bereichen aus ihrer Sicht ein gesetzlicher Regulierungsbedarf besteht, um die negativen Auswirkungen von Social Media auf die demokratische Meinungsbildung einzuschränken. Aufbauend auf dem Teilbericht zu den rechtlichen Aspekten der politischen Meinungsbildung von Nadja Braun Binder und Manuela Kälin werden den Teilnehmenden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz in Bezug auf unverfälschte Meinungsbildung und Regulierungen von Social Media aufgezeigt (zum besseren Verständnis hierzu dienen zwei Schaubilder, welche in den Fokusgruppengesprächen von den Moderatorinnen zur Illustration eingesetzt werden). Damit wird versucht, die Diskussionen über den gewünschten Grad an Regulationen nicht im «luftleeren» Raum stattfinden zu lassen, sondern an die aktuellen juristischen Bestimmungen zu koppeln.

Abschliessend erfolgt ein kurzes Résumé der Teilnehmenden, in welchem sie ihre Eindrücke und Erkenntnisse der Gespräche ausdrücken können. Ausserdem können sie angeben, was sie sich von diesem Projekt erhoffen. Abschliessend füllen die Teilnehmenden die übrigen schriftlichen Fragen des Leitfadens aus.

Der Aufbau des Leitfadens ist dabei grundsätzlich so, dass er vom Allgemeinen ins Spezifische führt. Dies gilt erstens für den Gesamtfragebogen: Während im ersten Frageblock nach der generellen Haltung zu Social Media und Politik gefragt wird, wird im letzten Frageblock die Haltung zu spezifischen Massnahmen und Regulierungen in diesem Bereich ermittelt. Zweitens gilt dies auch innerhalb der einzelnen thematischen Blöcke: In der Regel erfolgt im ersten Schritt eine möglichst offen formulierte Frage zur jeweiligen Thematik des Blockes (z. B. positive Aspekte der Digitalisierung für die Demokratie in der Zukunft). In einem zweiten Schritt werden konkretere Fragen zur jeweiligen Thematik gestellt (z. B. Haltung zu *E-Collecting*). So wird sichergestellt, dass die Antworten auf die allgemeineren Fragen nicht durch die Ausführungen zu spezifischeren Fragen vorstrukturiert sind, sondern möglichst freie Assoziationen mit der Thematik widerspiegeln.

6.1.4. Verdichtung und Datenanalyse

Die inhaltliche Analyse der Fokusgruppengespräche erfolgte folgendermassen: In einem ersten Schritt wurden die Aussagen der Fokusgruppengespräche noch während der Veranstaltungen in schriftlichen Wortprotokollen festgehalten. Auf der Basis dieser Protokolle sowie der **Ton- und Bildaufzeichnungen** erfolgte eine Transkription der Gespräche. In einem zweiten Schritt wurden die Transkripte einzeln mittels eines **inkrementell entstehenden Codeschemas** verortet. Dabei wurden Abschnitte und Kernaussagen auf Codes zurückgeführt und entsprechend markiert sowie umgekehrt alle Füllsätze und irrelevante Einzelnenennungen entfernt. Dies diente primär der folgenden Analyse für die Eruiierung, welche Aspekte und Argumente überhaupt zur Sprache kamen und wie oft dies der Fall war. Zusätzlich wurden **geeignete Zitate zur Illustration** von zentralen Erkenntnissen festgehalten. Schliesslich wurden zur qualitativen Analyse nochmals die Originalgesprächsaufnahmen gesichtet und daraus wichtige Wahrnehmungsebenen und die wesentlichen Konnotationen herausgearbeitet.

6.2. Resultate der Fokusgruppengespräche

6.2.1. Einleitung

Die folgende Präsentation der Resultate der Fokusgruppengespräche entspricht der Struktur der Theoriekapitel zu den verschiedenen Sichtweisen auf die Folgen des digitalen Strukturwandels für die Stimmberechtigten. Somit werden die gleichen Aspekte der Thematik wie in den vorangegangenen Kapiteln zur medienwissenschaftlichen, politologischen, technischen und juristischen Perspektive beleuchtet, diesmal aber nicht aus wissenschaftlich-theoretischer Sicht, sondern aus der Perspektive derjenigen, welche die zukünftige Entwicklung der Digitalisierung in der Schweiz bestimmen werden: die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

Wie bereits in den Theoriekapiteln bilden die Fokusgruppengespräche nicht alle Elemente der Digitalisierung ab, sondern fokussierten sich in erster Linie auf den Aspekt «Social Media». Daneben werden separat noch drei weitere Elemente einer (möglichen) Digitalisierung der Demokratie angeschnitten: das elektronische Vernehmlassungsverfahren, die elektronische Unterschriftensammlung (*E-Collecting*) sowie E-Voting (Kapitel 6.2.6).

Die Besprechung der Resultate der Gespräche geht dabei nicht chronologisch entsprechend dem Aufbau des Leitfadens vor (siehe Kapitel 6.1), sondern bündelt jeweils alle Aussagen, welche zu einem Teilaspekt des Forschungsinteresses dieser Arbeit an unterschiedlichen Stellen im Gespräch gefallen sind. Die interessierenden Effekte von Social Media auf die politische Meinungsbildung umfassen:

1. die Veränderungen in der Informationsgewinnung und Meinungsbildung bei den Bürgern durch das Aufkommen der sozialen Medien (Kapitel 2.3),
2. die Effekte von Social Media auf zentrale Aspekte der (Schweizer) Politik, namentlich a) des Grades an (Des-)Information des Stimmvolkes, b) des Populismus als Gradmesser für die Distanz zwischen Volk und politischer Elite und c) der Polarisierung als Ausdruck der politischen Spaltung innerhalb des Stimmvolkes (Kapitel 2.4.2 und 2.4.3),
3. die spezifischen Effekte von zwei technischen Innovationen, welche mit dem Aufstieg von Social Media möglich gemacht werden: a) des elektronischen Vernehmlassungsverfahrens und b) der elektronischen Unterschriftensammlung (*E-Collecting*) (Kapitel 4).

Für alle diese Aspekte werden die Grundstimmung sowie einzelne markante Aussagen der Fokusgruppenteilnehmer wiedergegeben. Die Gespräche decken dabei jeweils zu den verschiedenen Punkten meist eine Analyse des Istzustandes und eine Prognose für zukünftige Entwicklungen ab (vergleiche 6.1).

Schliesslich wurden in den Fokusgruppengesprächen oft auch Wünsche für die Zukunft diskutiert und – damit zusammenhängend – thematisiert, bei welchen Phänomenen im Zusammenhang mit Social Media ein Bedarf an Regulierungen besteht und wie diese ausgestaltet sein sollten (Kapitel 6.2.9).

6.2.2. Veränderung Meinungsbildung

Wie nehmen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Veränderungen der (politischen) Meinungsbildung durch Social Media wahr? Wie gehen sie selbst mit diesen Veränderungen um, welche Chancen und Problematiken auf der Ebene der Gesellschaft verbinden sie mit dieser Entwicklung? Wie wird sich die politische Meinungsbildung in der Zukunft weiterentwickeln? Diese Fragen bildeten jeweils den Einstieg in die Fokusgruppengespräche und die Antworten darauf quasi die Grundstimmung und Basis für die anschliessend diskutierten Punkte zu den Effekten von Social Media auf die Informiertheit der Stimmberechtigten,

die Polarisierung, den Populismus und den Bedarf an zusätzlichen rechtlichen Regulierungen.

In Bezug auf die Frage nach den Effekten des Aufkommens der neuen sozialen Medien auf die Meinungsbildung haben die Teilnehmenden der Fokusgruppen erstens über ihre persönlichen Erfahrungen und Strategien diskutiert. Am häufigsten wurde genannt, dass sie – um sich vor Falschnachrichten zu schützen – die Quellen überprüfen respektive weitere Recherchen durchführen. Dies machen sie beispielsweise, indem sie gezielt verschiedene Medien miteinander vergleichen. Der Prozess sei zwar zeitaufwendig, lohne sich aber. Ebenso ist für viele der Teilnehmenden das kritische Hinterfragen eine wichtige Stütze bei der Informationsgewinnung über die sozialen Medien. Einige meinten auch, dass sie dank ihrer Bildung oder Erziehung vor Fehlinformationen geschützt sind. Wenige haben eine besonders konsequente Lösung: Sie vertrauen Social-Media-Plattformen nicht und fühlen sich dank dieser Einstellung gut gegen Falschmeldungen und Beeinflussungsversuche gewappnet.

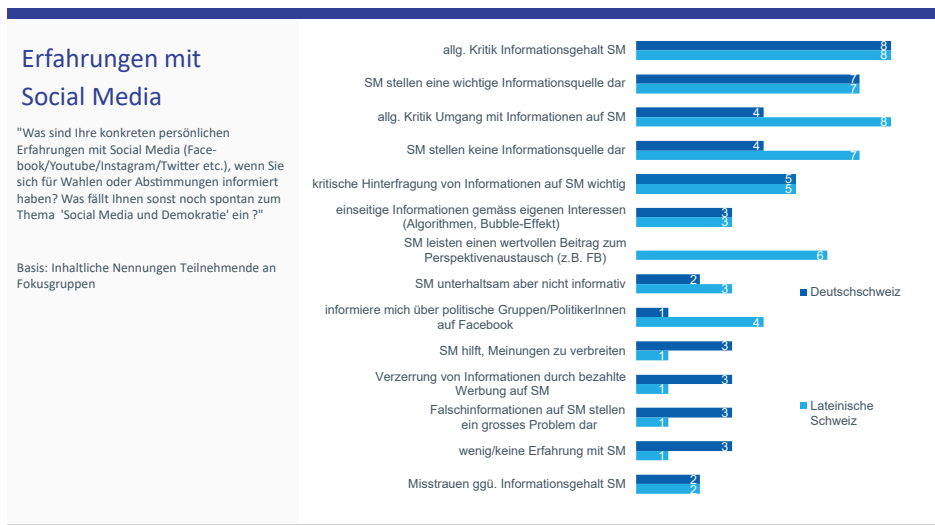
«[Habe] keine Erfahrung mit Social Media und Politik: weil laut ist nicht gleich wichtig, habe Facebook-Account gestrichen, ist zu laut, Instagram nur Fotoalbum, Twitter immer mehr Politik, leider auch Weltpolitik, LinkedIn nur Business hole mir Informationen über admin.ch, ch.ch, Facebook aggressiv.» (Bern, 2.7.2020)

Anderen fehlt schlicht der Nutzen oder der Bedarf, sich über die neuen sozialen Medien zu informieren.

«Je mehr ich von Social Media höre, desto weniger interessiert es mich.» (Basel, 30.6.2020).

Der generelle Tenor ist aber, dass die sozialen Medien zwar regelmässig, aber nur als Ergänzung zu anderen Informationsquellen für die politische Meinungsbildung genutzt werden.

Abb. 14: Erfahrung mit Social Media, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion



Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020), N = 55

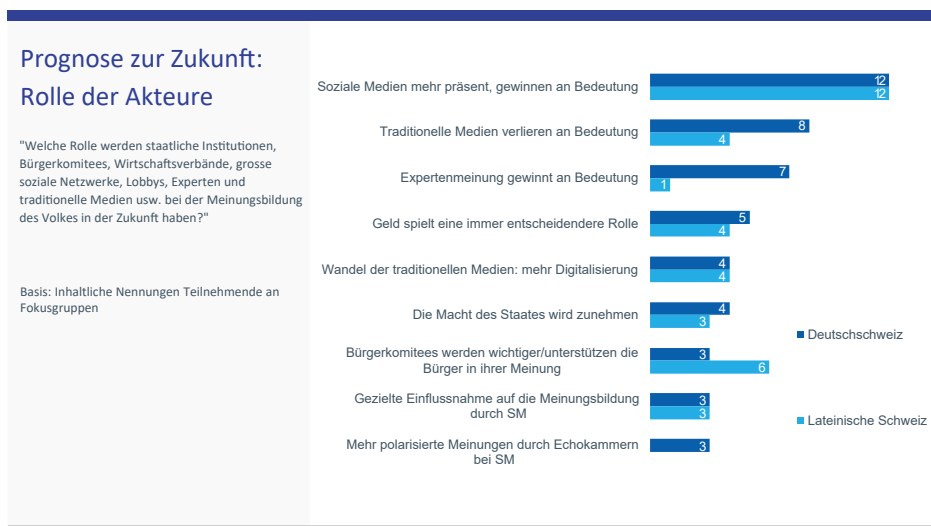
Ausgehend von diesen persönlichen Alltagserfahrungen wurde in den Fokusgruppen zweitens darüber debattiert, welche Auswirkungen die Informationsbeschaffung über Social Media nicht nur für sie selbst, sondern für die ganze Gesellschaft hat und welche Probleme und Chancen sich für die Schweizer Demokratie daraus ergeben. Die Meinungen sind dabei bereits bei der grundlegenden Frage danach, ob die sozialen Medien überhaupt als Informationsquellen gelten können oder nicht, klar auseinandergegangen (vergleiche Abb. 14). Während sich die einen dafür stark gemacht haben, dass sie eine zentrale Informationsquelle darstellen, haben andere sie als unwichtig für die politische Informationsbeschaffung klassifiziert.

In Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Bedeutung der verschiedenen Mediengattungen für die politische Meinungsbildung sind sich die Fokusgruppenteilnehmenden dagegen grossmehrheitlich einig: In 15 Jahren werden die traditionellen Medienangebote von Radio, Fernsehen und Zeitungen an Relevanz verlieren und Angebote der sozialen Medien diese Lücke füllen. Auch Expertinnen und Experten werden gemäss einem Grossteil der Diskussionsteilnehmenden in Zukunft an Bedeutung gewinnen, um als notwendiger Gegenpol zu den Fake News zu fungieren. Weiter gehen die Teilnehmenden tendenziell davon

aus, dass die Macht der Parteien in Bezug auf die Meinungsbildung des Volkes insgesamt eher abnehmen wird, während diejenige des Staates sowie von Bürgerkomitees zunimmt.

Diese zukünftigen Machtverschiebungen auf der Ebene der politischen Akteurinnen und Akteure werden sich gemäss den Teilnehmenden dergestalt auf die politische Meinungsbildung des Volkes auswirken, dass diese immer stärker durch den Einsatz von Geld und gezielter Einflussnahme (über Social Media) stattfindet und durch die Echokammern auf den sozialen Medien die Meinungen in Zukunft polarisierter sein werden (siehe Abb. 15).

Abb. 15: Prognose der Teilnehmenden zur Zukunft der Rolle der politischen Akteurinnen und Akteure



Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020), N = 55

Die Fokusgruppen haben ihre Vorstellung der Veränderungen der Rolle der politischen Akteurinnen und Akteure bei der Meinungsbildung des Volkes in Kleingruppen auch bildlich dargestellt. Zwei dieser Gruppenarbeiten werden im Folgenden kurz präsentiert: das Haus der Politik von der Fokusgruppe Bern und das Pfaddiagramm aus der Fokusgruppe Lausanne.

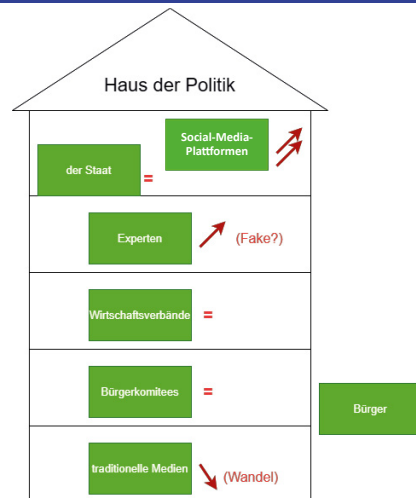
Beim Haus der Politik aus der Berner Fokusgruppe sind vor allem drei prognostizierte Veränderungen in der zukünftigen Meinungsbildung prägnant:

1. Social-Media-Plattformen gelten wie bei den meisten Gruppenarbeiten als die klaren Gewinner bezüglich ihrer zukünftigen Macht.
2. Expertinnen und Experten gewinnen ebenso an Bedeutung, da sie als Gegenpol von Fake News angesehen werden – aber auch eine Gefahr werden könnten, indem sie selbst zu Akteurinnen und Akteuren von Fake News werden.
3. Die grossen Verlierer werden zwar traditionelle Medien sein, jedoch könnten sie sich wandeln, wodurch sie ihren Sturzflug noch abbremsen könnten.

Abb. 16: Gruppenarbeit der Fokusgruppen zur Zukunft der Rolle der politischen Akteurinnen und Akteure: Schaubild I

Gruppenarbeit der Fokusgruppen: Zukünftige Rolle der politischen Akteure

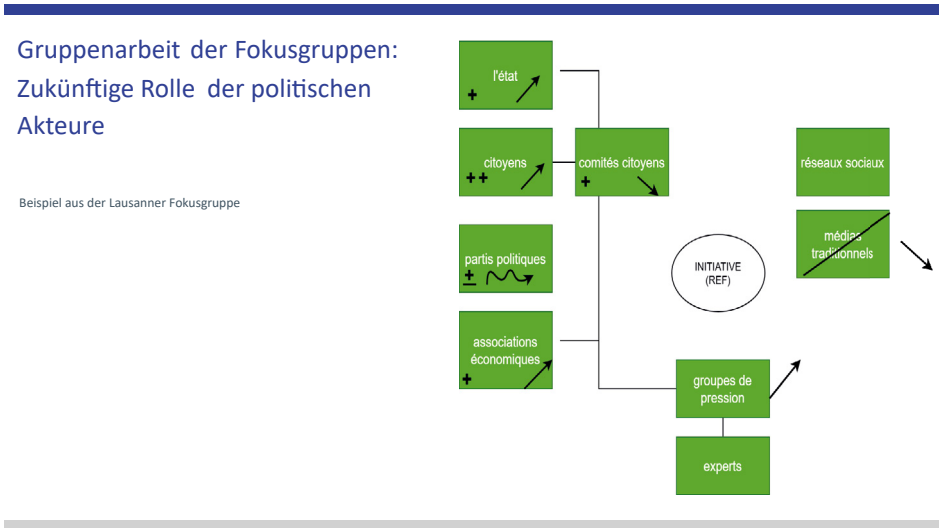
Beispiel aus der Berner Fokusgruppe



Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020)

Die Fokusgruppe Lausanne vermutet leicht andere Veränderungen: Vor allem Bürgerinnen und Bürger sowie Lobbys werden ebenso wie der Staat und ökonomische Verbände wichtiger. Interessanterweise sind sie sich unschlüssig, wenn es um die Zukunft von Parteien geht: Sie könnten mit dem richtigen Wandel Gewinner werden oder aufgrund anderer Akteurinnen und Akteure stärker unter Druck geraten. An Einfluss verlieren werden auch in ihrer Version die traditionellen Medien.

Abb. 17: Gruppenarbeit der Fokusgruppen zur Zukunft der Rolle der politischen Akteurinnen und Akteure: Schaubild II



Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020)

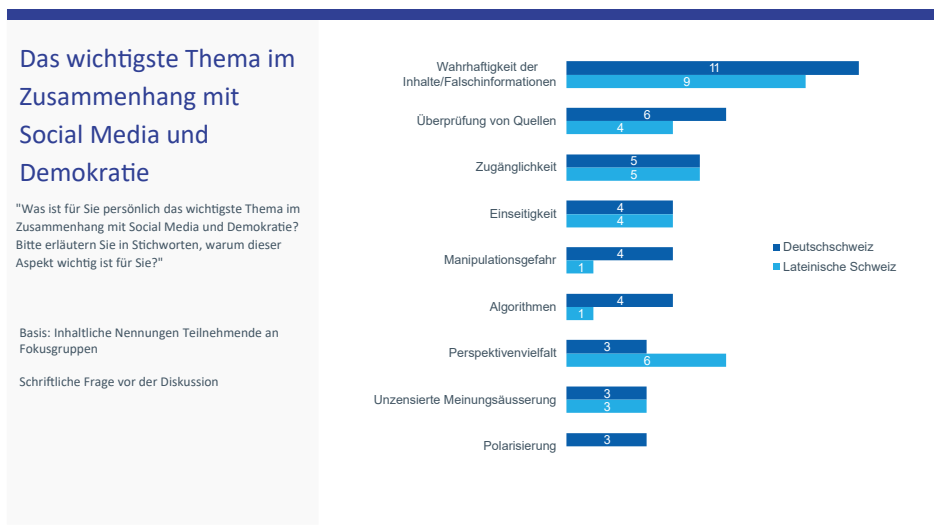
Die beiden Beispiele zeigen auch exemplarisch auf, dass es in Bezug auf die Sprachregionen der Fokusgruppen lediglich leichte Differenzen in der Einschätzung der zukünftigen Bedeutung der wichtigsten politischen Akteurinnen und Akteure gibt: In der Deutschschweiz gingen viel mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer als in den lateinischsprachigen Fokusgruppen davon aus, dass Expertenmeinungen an Bedeutung gewinnen werden. Umgekehrt wurde in der Deutschschweiz weniger oft die Meinung vertreten, dass die Bürgerinnen und Bürger an Bedeutung gewinnen würden (vergleiche auch Abb. 15).

Ein hohes Mass an Konsens unter den Fokusgruppenteilnehmenden besteht nicht nur in der fast durchgängigen Annahme, dass die neuen sozialen Medien in Zukunft eine deutlich wichtigere Rolle bei der politischen Meinungsbildung als heute spielen werden. Auch in Bezug auf den Qualitätsanspruch an dieses neue Medium und die Informationen, welche auf ihm verbreitet werden, sind sich die Teilnehmenden weitgehend einig: Wie die traditionellen Medien soll auch Social Media als Informationsquelle ein Mittel sein, um sich faktengestützt und objektiv eine eigene Meinung bilden zu können. Dem steht bei vielen Diskussionsteilnehmenden die derzeitige Realität der deutlich geringeren Qualität der Informationen auf den sozialen Medien im Vergleich zu denjenigen der traditionellen

Medien gegenüber. Dies hat zur Folge, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den sozialen Medien generell ein vergleichsweise hohes Misstrauen entgegenbringen.

Die für die an den Diskussionen beteiligten Stimmberechtigten zentralen Punkte in Bezug auf die Thematik «Social Media und Demokratie» zeigen sich an ihren spontanen Assoziationen mit diesem Thema. Noch vor Beginn der Gespräche wurden die Teilnehmenden gefragt, was für sie im Zusammenhang mit Social Media und Demokratie der wichtigste Aspekt ist.

Abb. 18: Assoziationen mit dem Thema «Social Media und Demokratie», aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion

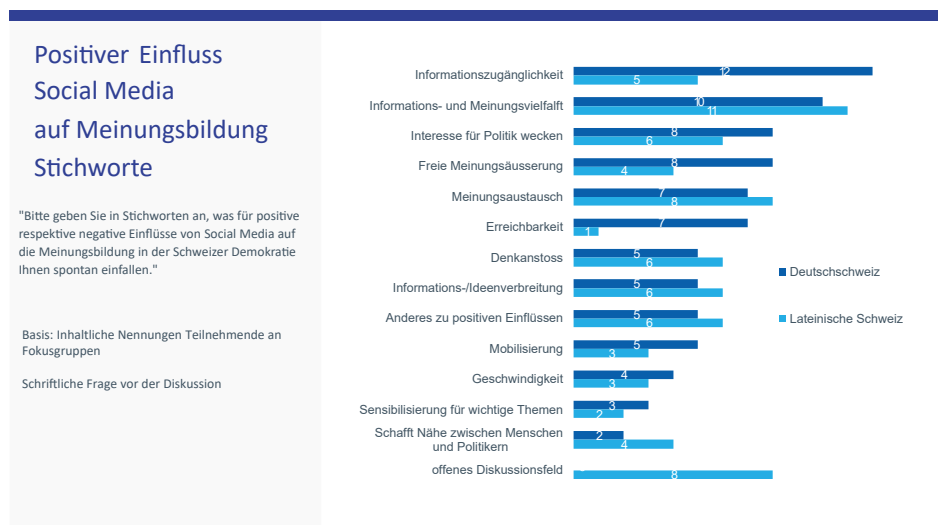


Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020), N = 55

Auf der Seite der negativen Effekte von Social Media auf die politische Meinungsbildung wurden die Problematik der Falschinformationen (Fake News), die Manipulationsgefahr durch Social Media sowie die Einseitigkeit der Informationen und das Problem der Algorithmen als Grundlage für eine verstärkte Polarisierung der Gesellschaft genannt. Auf der positiven Seite stehen die einfache Zugänglichkeit der Informationen, die Perspektivenvielfalt sowie die Möglichkeit der unzensurierten Meinungsäußerung in Bezug auf die Häufigkeit der Nennungen heraus.

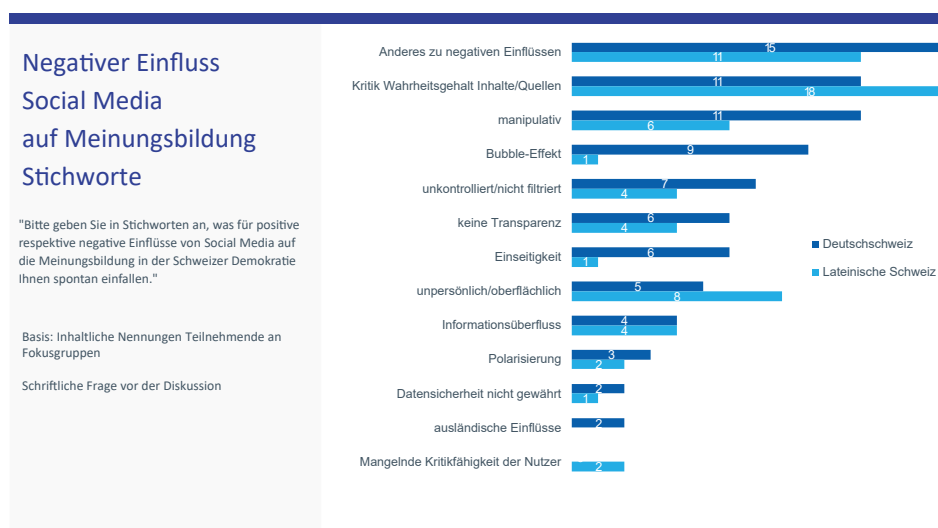
Genauere Nachfragen nach positiven und negativen Aspekten der sozialen Medien auf die Meinungsbildung in der Schweizer Demokratie ergaben das folgende Stimmungsbild.

Abb. 19: Positiver Einfluss von Social Media auf die Meinungsbildung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion



Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020), N = 55

Abb. 20: Negativer Einfluss von Social Media auf die Meinungsbildung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion



Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020), N = 55

Die wichtigsten Aspekte der Thematik «Soziale Medien und demokratische Meinungsbildung» wurden (zusammen mit weiteren weniger häufig genannten Aspekten) anschliessend in den Gruppen vertieft diskutiert. Die Resultate der Diskussionen werden in den folgenden Kapiteln dargelegt. Schon aus dieser groben Übersicht der Assoziationen zeigt sich aber: Obwohl bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die sozialen Medien spontan sowohl mit positiven als auch negativen Effekten in Verbindung gebracht werden, überwiegen derzeit insgesamt Letztere deutlich.

*«[Es ist] traurig, wenn Leute in meinem Alter Social Media schauen, ungefiltert, beeinflusst von Lobbys, in eigener Blase.»
(Bern, 2.7.2020)*

6.2.3. (Des-)Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

Direkt verknüpft mit der Diskussion über die Veränderungen in der Art der Meinungsbildung, welche durch das Aufkommen der sozialen Medien stattgefunden haben, ist die zentrale Frage, wie sich die sozialen Medien auf den Grad an Informiertheit der Stimmberechtigten ausgewirkt haben respektive noch auswirken werden. Fühlt sich die Bevölkerung beispielsweise dank den leicht zugänglichen sozialen Medien heute besser informiert als im Zeitalter der traditionellen Medien? Oder haben die Stimmberechtigten den Eindruck, sie würden über Social Media mit einer unendlichen Anzahl an Informationen überflutet oder gar gezielt manipuliert?

6.2.3.1. Schlechte Qualität und Fake News

Der Ausgangspunkt der Überlegungen der Fokusgruppenteilnehmenden zum Thema Informiertheit des Stimmvolkes durch Social Media sind in vielen Fällen die als schlecht beurteilte Qualität und der geringe Gehalt der Informationen, welche auf diesem Medium verbreitet werden. Da die Plattformen keine eigenen Inhalte kreieren, liegt es an den Nutzenden selbst, Inhalte hochzuladen. Aus der Sicht einiger Fokusgruppenteilnehmenden hat dies zur Folge, dass die Inhalte auf diesen Plattformen oberflächlich sind. Informationen auf Social Media gelten beispielsweise bei Abstimmungen als das komplette Gegenteil der qualitativ hochstehenden politischen Informationen im Bundesbüchlein, welches zu konsultieren zwar als «alte Schule» gilt, aber zentral für die Meinungsbildung bleibt.

Die Verantwortung für die geringe Qualität der Informationen auf den sozialen Medien liegt damit einerseits bei den Nutzenden, die politische Inhalte hoch-

laden. Andererseits fehlt den Fokusgruppenteilnehmenden auf Social Media aber auch oft die Filterfunktion der traditionellen Medien. Dies trägt ebenfalls dazu bei, dass die sozialen Medien ein Problem mit dem Wahrheitsgehalt ihrer Informationen haben und ihre Inhalte meist oberflächlich und unreflektiert sind. Bei einer Minderheit der Teilnehmenden führt dieser Umstand sogar dazu, dass sie Social Media generell nicht trauen. Für einige ist beispielsweise *Instagram* grundsätzlich ungeeignet für die Meinungsbildung. Die Inhalte auf *Facebook* wurden umgekehrt als zu «aggressiv» und propagandistisch bezeichnet.

Darin, dass den Social-Media-Plattformen eine grundsätzlich positive Reputation bezüglich der Qualität im Vergleich zu traditionellen Medien fehlt, sind sich die Teilnehmenden einig. Häufig wurde moniert, dass der Wahrheitsgehalt auf Social Media zu gering ist. Die Befragten sind sich unsicher, was faktenbasiert ist und was nicht. Die Diskussionsteilnehmenden beklagten sich darüber, die Informations- und Diskussionsqualität werde dadurch beeinträchtigt, dass beispielsweise unreflektiert kommentiert wird oder die Diskussionen sehr oberflächlich sind.

6.2.3.2. Desinformation durch Werbung

Neben der schlechten Qualität der Informationen wurde auch die Problematik der Desinformation durch politische Werbung intensiv diskutiert. Viele der Teilnehmerinnen und Teilnehmer befürchten, dass sie durch Social Media und Influencer manipuliert respektive von bezahlten Inhalten auf Social Media ungewollt beeinflusst werden. Allerdings ist ein substanzieller Teil der Diskutantinnen und Diskutanten der Meinung, dass bereits in den traditionellen Medien eine ähnliche starke, unerwünschte Beeinflussung der Meinung der Stimmbürgerschaft durch politische Werbung stattgefunden hat.

Fake News oder Propaganda sind damit auch aus der Sicht der Schweizer Stimmberechtigten zentrale Probleme im Zusammenhang mit Social Media und politischer Meinungsbildung. In Bezug auf die Sprachregionen der Fokusgruppen ergeben sich wiederum nur geringe Differenzen: In der lateinischsprachigen Schweiz werden öfters die Oberflächlichkeit, die Aggressivität und die Negativität der Inhalte und Diskussionen beklagt und es wird die Meinung vertreten, dass die Plattformen einen negativen Einfluss auf die Stimmbeteiligung ausüben. In der deutschsprachigen Schweiz werden hingegen die Schnelllebigkeit der Inhalte, die Pauschalisierung der Aussagen sowie vereinzelte Politikerinnen und Politiker, welche durch Social Media einen starken Stellenwert im Meinungsbildungsprozess erreichen, als Gefahr betrachtet.

Somit gibt es insgesamt einen klaren Widerspruch zwischen den Zielsetzungen der Betreibenden der Plattformen sowie den Verbreiterinnen und Verbreitern von Nachrichten auf diesen Netzwerken auf der einen Seite und ihren Konsumentinnen und Konsumenten auf der anderen Seite. Die Personen, die die Informationen erstellen, und die Plattformen selbst haben keinen journalistischen Anspruch, sondern primär kommerzielle oder ideologische Interessen. Die Nutzenden der Plattformen wollen aber in ihrer Funktion als Stimmbürgerschaft verlässliche und objektive Informationen erhalten, wenn sie sich mittels Social Media über Politik informieren.

Die Folge der schlechten Qualität der Informationen und des Versuchs der Manipulation der politischen Einstellungen durch Werbung auf Social Media ist eine Stimmbürgerschaft, deren politische Haltungen schlecht auf objektive Informationen abgestützt sind (Kapitel 2.1). Damit haben Social Media im schlechtesten Fall sogar demokratieunterminierende Effekte: Die Teilnehmenden befürchten, dass solche negativen Aspekte von Social Media in Zukunft zur Gefahr für die Demokratie werden könnten. Solange diese Plattformen weder kontrolliert noch reguliert werden, seien sie eine Gefahr für den Staat, beispielsweise indem einzelne Politikerinnen und Politiker ihre demokratiegefährdenden Aussagen über diese Plattformen verbreiten können.

6.2.3.3. Digitale Kompetenz als Schlüsselfaktor für die Entfaltung positiver Effekte

Auch wegen der negativen Auswirkungen von Social Media auf die Demokratie ist für viele Teilnehmende die Fähigkeit, kritisch mit den Social-Media-Informationen umgehen zu können, sehr zentral für die künftige politische Meinungsbildung. Informationen auf Social Media müssen kritisch hinterfragt werden, vor allem dann, wenn einseitige Informationen erscheinen oder diese sogar falsch sind. Für die meisten Teilnehmenden sind diese Fähigkeiten der Stimmberechtigten zum kritischen Umgang mit den (schlechten) Inhalten derzeit noch nicht ausreichend ausgeprägt. Es wird zu schnell und zu viel geteilt, bevor überlegt wird.

Wäre die Fähigkeit der Informationsverarbeitung von Inhalten auf Social Media in der Bevölkerung besser gegeben, könnten die sozialen Medien ihr durchaus vorhandenes positives Potenzial für die politische Meinungsbildung deutlich besser entfalten. Die Stimmberechtigten in den Fokusgruppen sehen auch klare positive Effekte von Social Media auf die Demokratie (der Schweiz): Für sie liegt die zentrale positive Funktion der digitalen Plattformen darin, dass sie Denkansätze liefern. Beiträge und Kommentare, die manchmal auch von Bekann-

ten und Verwandten geteilt werden, inspirieren und regen zum Denken an. Die Plattformen gelten folglich nicht nur als Hort von Fake News und Manipulation, sondern auch als Inspirationsquelle. Social Media helfen den Teilnehmenden, als Konsumentinnen und Konsumenten der Informationen auf dem Laufenden zu bleiben und politische Trends zu spüren.

Ein weiterer wichtiger positiver Effekt der Plattformen ist die Erhöhung des politischen Interesses und der politischen Partizipation. In fast allen Fokusgruppen wurde dieser Aspekt betont. Als Beispiele von Organisationen, welche die neuen Möglichkeiten zur Mobilisierung vor allem der jüngeren Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nutzten, wurden etwa die *Operation Libero* und die *Piratenpartei* genannt. Die Diskutantinnen und Diskutanten waren der Meinung, dass durch die neuen Möglichkeiten der Mobilisierung insbesondere auch vermehrt Personen «politisiert» werden, die ansonsten von Politik nichts wissen wollen. Politikverdrossene oder politikdesinteressierte Personen geraten dank dieser Plattformen in Kontakt mit politischen Inhalten, obwohl dies nicht ihre Intention war.

Die sozialen Medien haben aber gemäss den Teilnehmenden nicht nur ein inkludierendes, sondern auch ein exkludierendes Potenzial: Es haben eben nicht alle Zugang zu den Plattformen. *Offliner* respektive Personen, die keinen Internet- oder Social-Media-Zugang haben, können sich abgehängt fühlen, wenn ein wichtiger Teil der Meinungsbildung auf den sozialen Medien stattfindet. Social Media ist damit allein nicht per se inkludierend, sondern höchstens im Zusammenspiel respektive als Ergänzung zu traditionellen Medien mittels Aufgabenteilung, wobei die verschiedenen Medien auch jeweils unterschiedliche Zielgruppen informieren können.

*«Finde es schade, dass bei gewissen Situationen Facebook oder Twitter nötig wären, um mitzusprechen oder sich zu informieren.»
(Basel, 30.6.2020)*

Ein positives Potenzial von Social Media liegt auch im Befund der Teilnehmenden, dass sich auf diesen Plattformen die «freie Meinungsäusserung» durchsetzt: Die Plattformen geben den Bürgerinnen und Bürgern eine Stimme. Die Bereitschaft, politische Inhalte zu kommentieren oder zu teilen, kann gesteigert werden, wenn keine Zensur herrscht oder kein sogenannter *Gatekeeper* (beispielsweise ein Journalist) Inhalte nochmals vor der Publikation editiert oder gar nicht erst veröffentlicht. Die fehlende *Gatekeeper*-Funktion auf den sozialen Medien hat allerdings gemäss den Teilnehmenden den negativen Nebeneffekt, dass die Nutzerinnen und Nutzer Unmengen von Informationen bewältigen müssen, was wiederum die Entscheidungsfindung schwieriger macht.

Ein weiterer Vorteil gegenüber traditionellen Medienangeboten ist die Schnelligkeit des Informationsflusses und der Informationsverfügbarkeit auf den sozialen Medien. Es können nicht nur neue Informationen in sehr kurzer Zeit gefunden werden, auch die Nutzerinnen und Nutzer selbst können mit wenigen Klicks Kommentare, Meinungen, Artikel, Bilder oder Videos an eine grosse oder kleine Zielgruppe verschicken. Reaktionen darauf treten unmittelbar ein, beispielsweise in Form von Likes. Gemäss den Teilnehmenden führt dies zu einem Erlebnis von Geschwindigkeit, Selbstwirksamkeit und Reaktivität, welches im sonst eher langsamen, einseitig kommunizierten politischen Prozess fehlt.

Über die beiden Sprachregionen (Deutschschweiz und lateinischsprachige Schweiz) hinweg gibt es kaum Differenzen. Erneut sind in der lateinischsprachigen Schweiz Meinungsvielfalt und -austausch häufiger genannt worden. Dementsprechend gaben die Teilnehmenden häufiger an, dass dank Social Media mehr Entscheidungsmacht beim Volk liege. In der deutschsprachigen Schweiz sind mehr Personen der Meinung, dass eigentlich politisch Desinteressierte durch Social Media aktiviert würden. Die Fokusgruppe Lugano war sich mehrheitlich einig, dass Social-Media-Plattformen einen wertvollen Beitrag leisten, unterschiedliche Perspektiven auf ein Problem bereitzustellen, was traditionelle Medien weniger liefern könnten. Gemäss den Tessinerinnen und Tessinern fungieren Social Media in dieser Region stärker als zusätzliche Informationsquelle und liefern mehr Denkanstösse. Dafür wird in dieser Sprachregion die Oberflächlichkeit auf den Plattformen deutlicher kritisiert.

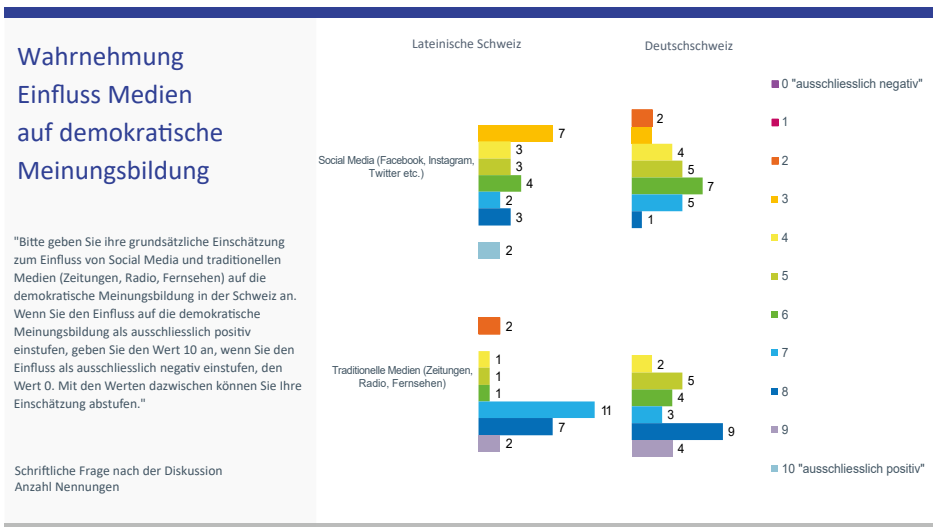
Kurz zusammengefasst: Die sozialen Medien haben durchaus das Potenzial, die (Schweizer) Demokratie durch Inklusion, Nähe zur Politik und einfachen Inzofugang zu stärken. Dafür müsste aber die Kompetenz der Stimmbevölkerung im Umgang mit dem neuen Medium grösser sein, als dies bisher der Fall ist. Klar ist auch: Zumindest vorerst, allenfalls aber auch für längere Frist braucht es sowohl die traditionellen Medien, die qualitativ hochstehende Informationen zur Verfügung stellen können, sowie die sozialen Medien, über die diese Informationen verbreitet und diskutiert werden können.

*«Social Media ist Zukunft, jüngere Generationen informieren sich dort anstatt bei Zeitungen. Sie sind die Zukunft, aber es braucht immer noch beides: Social Media und Zeitungen, Radio usw.»
(Bern, 2.7.2020)*

6.2.3.4. Aktuelle Bewertung und Ausblick

Das Fazit zum Einfluss der neuen sozialen Medien auf die demokratische Meinungsbildung im Vergleich zu den traditionellen Medien fällt derzeit noch überwiegend negativ aus (siehe Abb. 21: Einfluss von traditionellen und neuen sozialen Medien auf die demokratische Meinungsbildung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion). Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer – sowohl in den drei Deutschschweizer Gruppen als auch in den drei Fokusgruppen der lateinischsprachigen Schweiz – ist der Ansicht, Zeitungen, Radio und Fernsehen hätten insgesamt einen eher positiven Einfluss auf die politische Meinungsbildung in der Schweiz. Geht es um den Effekt der sozialen Medien wie *Facebook*, *Instagram* und *Twitter*, sind die kritischen Stimmen, welche eher von einem negativen Einfluss ausgehen, deutlich häufiger. Dies trifft auf die Deutschschweizer Gruppen zu und ist bei den Teilnehmenden aus der Romandie und dem Tessin noch deutlich ausgeprägter.

Abb. 21: Einfluss von traditionellen und neuen sozialen Medien auf die demokratische Meinungsbildung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion



Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020), N = 55

Beim Blick in die Zukunft sind die Teilnehmenden insgesamt etwas optimistischer als bei der Evaluierung der Gegenwart: Einige gehen davon aus, dass die angesprochenen Probleme der Manipulation der Meinungsbildung durch

Social Media kein zentrales Problem mehr sein werden, da die Bevölkerung bis dann eine höhere Resistenz gegenüber solchen Bestrebungen entwickelt haben wird. Die Teilnehmenden wünschen sich für die Zukunft, dass die Problematik der Fake News auf Social Media durch zwei Entwicklungen gemindert wird: Einerseits wünschen sie sich, dass ihnen als Bürgerinnen und Bürger zukünftig Faktenchecks zur Verfügung stünden, um Falschnachrichten auf den sozialen Medien identifizieren zu können. Andererseits erhoffen sie sich eine verbesserte digitale Kompetenz in der Gesamtstimmbürgerschaft, um selbstständig die Richtigkeit von Nachrichten besser einordnen zu können. Letzteres erfordert nach der Meinung eines Teils der Teilnehmenden, dass der Staat diese Kompetenzen in der Bildung und durch Lehrmittel aktiv fördert. Vor allem junge Menschen, die öfters auf Social Media unterwegs sind, müssten besser geschützt respektive unterstützt werden.

«Das Bewusstmachen von negativen Folgen ist sehr wichtig. Die Leute müssen <erzogen> werden zum richtigen Umgang mit Tipps und Tricks von Social Media. Dass man nicht darauf hereinfällt und lernt, wo die Vorteile und Schwachstellen von Social Media sind.»
(Basel, 30.6.2020)

6.2.4. Populismus

In Bezug auf das Verhältnis zwischen der politischen Elite und dem Stimmvolk haben die Teilnehmenden die grundlegende Haltung, dass Social Media ein grosses Potenzial haben, die Politik näher zu den Bürgerinnen und Bürgern zu bringen. Die meisten Befragten sind der Meinung, dass die Plattformen es den Menschen ermöglichen, Einfluss auf gewisse brennende Thematiken auszuüben. So haben die Plattformen beispielsweise während des Arabischen Frühlings eine zentrale Rolle gespielt, um der Bevölkerung Gehör zu verschaffen. Aber auch dann, wenn es um die Frauen- oder Klimabewegung in der Schweiz geht, sind diese Plattformen eminent wichtige Kanäle zur Informationsdistribution und -rezeption. Ebenso ist den Befragten klar, dass die Mobilisierung über diese Plattformen sehr erfolgreich sein kann, da sie ihr Umfeld simpel, direkt, schnell und persönlich anschreiben können.

Ausserdem werden ihrer Meinung nach Politikerinnen und Politiker für die Bevölkerung erlebbarer. Wenn es beispielsweise über *Twitter* einen Kontakt zwischen Politikerinnen und Politikern und Stimmberechtigten gibt, ist dies persönlicher als ein «Kontakt» über die traditionellen Medien. Social Media führen demnach

dazu, dass mehr Entscheidungsmacht beim Volk liegt als früher. Die Plattformen tragen damit zu einer Annäherung zwischen der politischen Elite mit dem Volk bei, was den Populismus dämpfen würde.

Deutlich weniger intensiv wurde über die Populismus verstärkenden Effekte von Social Media diskutiert. Die entsprechenden Voten beziehen sich dabei vor allem auf den Stil, in welchem die politischen Aussagen auf den Plattformen verfasst sind. Mehrheitlich werden extreme Ansichten vertreten und aggressive Voten abgegeben, es wird vermehrt negativ kommentiert und pauschalisiert.

Insgesamt überwiegen aber gemäss den Fokusgruppenteilnehmenden die den Populismus dämpfenden Effekte von Social Media. Über die beiden Sprachregionen hinweg gibt es kaum Differenzen. In der lateinischsprachigen Schweiz wurde der positive Effekt auf Meinungsvielfalt und -austausch öfter genannt und deren Teilnehmende gaben häufiger an, dass dank Social Media mehr Entscheidungsmacht beim Volk liege.

Die grundsätzlich optimistische Annahme eines derzeit positiven Effektes von Social Media auf die Nähe zwischen Volk und politischer Elite respektive eines damit verbundenen dämpfenden Effektes auf den Populismus fliesst offensichtlich auch in die Zukunftsperspektive der Teilnehmenden bezüglich dieser Thematik ein. Das Gros der Befragten gab sich hoffnungsvoll: Die Digitalisierung der Demokratie wird in Zukunft zu (noch) mehr Nähe zwischen den Wünschen der Bevölkerung einerseits und den Entscheidungen der Politikerinnen und Politiker andererseits führen.

Interessant ist allerdings, dass für eine substanzielle Minderheit der Teilnehmenden die neue «Nähe» zwischen Bevölkerung und Politik primär oberflächlicher Art sein wird. In diesem Zusammenhang war auch von einer «falschen Nähe» die Rede, da man sich als Politikerin oder Politiker auf Social Media auch falsch präsentieren kann. Wie andere Menschen auch gäben sie sich manchmal ein Image auf Social Media, welches nicht mit der Realität übereinstimme. Gemäss einem Teilnehmer ist eine solche falsche Darstellung der eigenen Person sogar eine notwendige Bedingung, um sich auf Social Media zu behaupten.

«Wer ehrlich ist [auf Social Media], geht unter.» (Bern, 2.7.2020)

6.2.5. Polarisierung

Bereits bei der Diskussion der spontanen Assoziationen der Teilnehmenden mit dem Thema Social Media und Demokratie wurde klar: Die Teilnehmenden sind

der Meinung, dass Social Media (anders als beim Populismus) einen negativen Effekt auf die Polarisierung haben. Mehrere der Teilnehmenden nannten die Polarisierung sogar als einen der wichtigsten negativen Effekte des Aufkommens von Social Media (siehe Abb. 20).

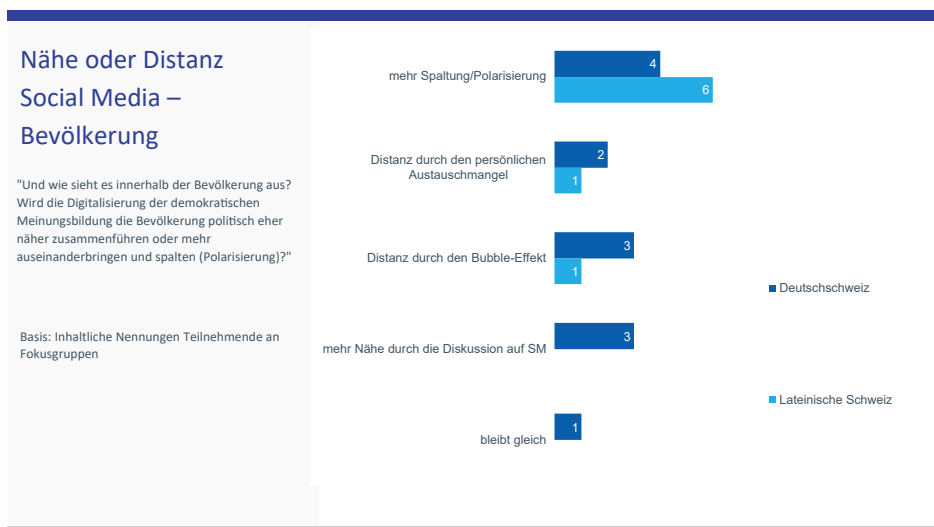
Während Social Media eher ein positiver Effekt auf die Nähe zwischen Politik und Bevölkerung und damit eine dämpfende Wirkung auf den Populismus von Bevölkerung und Parteien attestiert wird, ergibt sich ein gegenteiliges Bild bei der Prognose für die Nähe innerhalb der Bevölkerung in der zukünftigen digitalen Schweiz. Die grosse Mehrheit vermutet, dass es durch Social Media vermehrt zu einer Spaltung respektive Polarisierung zwischen den verschiedenen politischen Lagern der Schweiz kommen wird. Die Schweizer Bevölkerung werde sich aufgrund von durch die Plattformen bedingten *Filter Bubbles* und Echkammern weiter voneinander entfernen. Der Mangel an Austausch zwischen Personen mit verschiedenen politischen Ansichten werde zu mehr Distanz zwischen ihnen führen.

Die Fokusgruppenteilnehmenden sind auch der Meinung, dass nicht nur die Gesellschaft durch die sozialen Medien polarisierter wird, sondern zusätzlich unter den neuen medialen Bedingungen auch Kompromissfindungen in der Schweizer Politik schwieriger geworden sind. Dies liege unter anderem daran, dass die Inhalte auf Social Media mehrheitlich als extrem, pauschalisierend, aggressiv und negativ wahrgenommen werden.

«Wenn man einander in Augen schaut schafft das Nähe, die Kompromissbereitschaft wird höher, man sieht, wie jemand reagiert. Bei einer Telefon-, Videokonferenz merkt man nicht, wenn man in Fettnäpfen getrampt ist.» (Bern, 2.7.2020)

Eine Minderheit der Teilnehmenden ist positiver eingestellt und vermutet, dass Social Media aufgrund der Onlinediskussionen zu mehr Nähe führen wird oder sich zumindest in Bezug auf die Polarisierung nichts verändert.

Abb. 22: Einfluss der Digitalisierung der Meinungsbildung auf die Polarisierung, aufgeschlüsselt nach Nennungen pro Sprachregion



Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020), N = 55

Interessant ist, dass die an die Polarisierung anschliessende Frage nach dem Effekt auf die Einbindung der Interessen von Minderheiten von den Teilnehmenden deutlich positiver bewertet wird. Unter Verweis auf die amerikanischen *Black-Lives-Matter*-Proteste und die *Pride*-Bewegung haben die Fokusgruppen eine leichte Tendenz, den sozialen Medien zu attestieren, sie würden eher dazu führen, dass Minderheiteninteressen in der digitalisierten Demokratie stärker als früher berücksichtigt werden.

6.2.6. E-Voting

Wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer danach gefragt wurden, welche neuen positiven Elemente der Digitalisierung der Demokratie ihnen spontan einfallen, wurde vereinzelt E-Voting genannt. Ein Teil der Diskutantinnen und Diskutanten ist der Meinung, dass diese technische Neuerung das Potenzial hat, vor allem die jüngeren Stimmbürger stärker für Wahlen und Abstimmungen zu mobilisieren. Darüber, ob dies tatsächlich der Fall ist, herrscht aber in den Fokusgruppen, welche diese Frage diskutiert haben, keine Einigkeit. Zusätzlich wird auch nicht von allen Teilnehmenden eine möglichst hohe Stimmbeteiligung

als grundsätzlich erstrebenswert erachtet. Allerdings finden sich auch Gegenstimmen: Eine Person war der Ansicht, dass das Abstimmen per Brief heute ein grosses Vertrauen geniesst, welches bei E-Voting derzeit nicht gegeben ist. Entsprechend würden bei einem unerwünschten Abstimmungsausgang auch mehr Personen die Rechtmässigkeit anzweifeln.

Eine tendenziell eher aufgeschlossene Haltung gegenüber E-Voting zeigte sich auch in einer 2020 durchgeführten repräsentativen Befragung zum Thema «Digitalisierung und Politik» von rund 1000 in Basel-Stadt wohnhaften Schweizerinnen und Schweizern ab einem Alter von 16 Jahren (Bieri & Jans, 2020). 56 Prozent der befragten Stadtbevölkerung waren «sehr» oder «eher» für die Einführung von E-Voting im Kanton Basel-Stadt. Der grösste Teil von ihnen gab als Hauptgrund für diese Haltung an, dass E-Voting das Wählen einfacher und schneller machen sowie die Stimmbeteiligung erhöhen würde. Deutlich weniger häufig wurde genannt, dass E-Voting schlicht «zeitgemäss» sei oder Kosten spare. Ausserdem ist in dieser Befragung ebenfalls zum Ausdruck gekommen, dass neuen digitalen Instrumenten derzeit noch deutlich weniger als den bereits existierenden Institutionen vertraut wird. So haben fast alle Befragten angegeben, bei der politischen Mitbestimmung vor Ort (beispielsweise im Wahllokal) oder per Post ein hohes Vertrauen zu haben, dass ihre Stimme oder Meinung auf diesem Weg gezählt wird. Bei politischer Mitbestimmung über das Internet, wie dies beispielsweise bei E-Voting der Fall wäre, ist dies nur noch bei rund einem Drittel der Befragten der Fall (gfs.bern, 2020, S. 16).

Neben spontanen Äusserungen der Teilnehmenden zu Effekten von technischen Innovationen auf den demokratischen Meinungsbildungsprozess wurden sie auch gezielt nach zwei spezifischen Aspekten befragt: den elektronischen Vernehmlassungen und dem *E-Collecting*.

6.2.7. Elektronische Vernehmlassungen

Der Idee einer elektronischen Vernehmlassung, bei welcher die Bevölkerung über Onlineplattformen an der digitalen Form der bisherigen Vernehmlassungsprozesse mitwirken kann, stehen die Teilnehmenden eher kritisch gegenüber. Diesbezüglich wurde die Frage aufgeworfen, ob bei einem solchen Instrument Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis stünden und dann nicht einfach die stille Mehrheit daran nicht teilnehmen und deshalb ein falsches Bild der Meinung der Bevölkerung entstehen würde. Ebenso wurde die Befürchtung geäussert, dass sich der politische Prozess dadurch noch stärker verlangsamen

würde. Mehrfach wurde ausserdem angemerkt, dass solche Vernehmlassungsportale mit Schreiben überflutet würden.

Grundsätzlich hat die Idee der elektronischen Vernehmlassung mit den Problemen zu kämpfen, welche auch den sozialen Medien generell attestiert werden: Auf den Plattformen sei es sehr oberflächlich und kurzlebig, dabei brauche es aber dringend tiefgründige Diskussionen, damit sich Meinungen bilden können und Verständnis für das Gegenüber aufgebaut werden kann. Auch in Bezug auf elektronische Vernehmlassungen war in den Gruppen wieder die Angst vor bezahlter Beeinflussung spürbar. Ein Teilnehmer war der Ansicht, dass es diesbezüglich Barrieren braucht, um bezahlten Spam aus den Vernehmlassungsdiskussionen auszuschliessen. Uneinig waren sich die Teilnehmenden ausserdem bezüglich der Frage, ob auch nicht Stimmberechtigte wie Minderjährige und Ausländer an solchen elektronischen Vernehmlassungen partizipieren dürften.

«Es ist das Interesse der Debatte, das in den sozialen Netzwerken fehlt, weil sie substanzlos wird: Wir brauchen die Ideen anderer Menschen, um unsere Meinung reifen zu lassen und die der anderen zu verstehen.» (Fribourg, 6.7.2020)

Die Fokusgruppen in der deutschsprachigen und lateinischsprachigen Schweiz waren sich primär in einem Punkt einig: Die Beteiligung von allen führt zur Verlangsamung des politischen Prozesses und mündet womöglich in einer Überflutungsgefahr in puncto Informationen. In der deutschsprachigen Schweiz fügten die Fokusgruppen hinzu, dass auf Repräsentativität geachtet werden müsse. Zum einen sollten sich alle Gruppen beteiligen können, sogar diejenigen ohne Stimmrecht, aber extreme Positionen sollten ausgeschlossen werden können. In der lateinischsprachigen Schweiz wurde dagegen tendenziell die Position vertreten, dass junge Menschen und Ausländer von diesen Plattformen ausgeschlossen werden sollten. Alle Fokusgruppen befürchteten eine Verzerrung des Volkswillens aufgrund der Personen, die tatsächlich auf diesen Plattformen teilnehmen würden. Darauf sollte in Zukunft geachtet werden, wenn sich solche Plattformen durchsetzen sollten.

«[Vernehmlassungen online durchzuführen, ist eine] super Idee, aber viel Papierkram kommt rein, wenn jeder einen Text dazu schreiben kann. Vernehmlassungen sind [halt] etwas Offizielles.» (Zürich, 9.7.2020)

6.2.8. E-Collecting

Die Fokusgruppen haben auch über ein zweites spezifisches technologisches Element der digitalisierten Demokratie der Zukunft diskutiert: die Möglichkeit, dass die Stimmbürger in der Zukunft Referenden und Initiativen online statt handschriftlich «unterschreiben» können (*E-Collecting*). Hier sind die Haltungen der Teilnehmenden bezüglich der Frage, ob die Vor- oder Nachteile bei einem solchen Instrument überwiegen, gespalten.

Zentral ist für die Teilnehmenden bei *E-Collecting*, dass die Sicherheit gewährleistet ist, da ihr Vertrauen in Onlineplattformen generell noch nicht besonders hoch ist. Die Ansprüche an *E-Collecting* sind dabei ähnlich hoch wie für andere politische Institutionen. Das generell fehlende Vertrauen in Onlineplattformen wiegt dann besonders schwer, wenn zentrale politische Prozesse über solche Plattformen laufen sollen. Die Gefahr von Manipulation von aussen ist gemäss den Teilnehmenden auf der einen Seite sehr gross, wenn nicht sogar zu gross. Fast in die gleiche Richtung gehen Sorgen um die technische Durchführbarkeit, sogar dann, wenn Sicherheitsrisiken verringert werden könnten. Wegen der wichtigen Frage des Vertrauens in ein allfälliges *E-Collecting* wurde auch mehrfach die Frage aufgeworfen, wer die Kontrollinstanz sein soll. Die Mehrheit der Äusserungen zielt darauf ab, dass dem Staat (und nicht Privaten) die Prüfung der Rechtmässigkeit der Unterschriften obliegt.

Auf der anderen Seite sehen die Teilnehmenden auch Vorteile: Eine Mehrheit vermutet eine erhöhte politische Partizipation aufgrund der Möglichkeit von *E-Collecting*. Einigen Personen würde es leichter fallen, eine Initiative oder ein Referendum zu unterschreiben, wenn sie sich vorher im Internet informieren und dann gleich unterschreiben könnten. Die politischen Akteurinnen und Akteure könnten einfacher und schneller Unterschriften sammeln und mehr Initiativen könnten lanciert werden. Das führt dann aber nach der Meinung der Teilnehmenden auch dazu, dass die Anzahl benötigter Unterschriften erhöht werden sollte.

*«All dies unter der Bedingung, dass mir jemand garantiert, dass es keine Manipulation von Unterschriften und Ergebnissen gibt.»
(Lugano, 30.7.2020)*

«Man sollte so etwas langsam aufbauen und dann wird es akzeptiert werden. So wie bei E-Banking.» (Zürich, 9.7.2020)

Wie die Fokusgruppen standen auch die Bewohnerinnen und Bewohner von Basel-Stadt in der angesprochenen repräsentativen Befragung (gfs.bern 2020)

trotz eines generellen Misstrauens gegenüber der Verlagerung der Demokratie in das Internet der spezifischen Idee des *E-Collecting* zu einem grossen Teil aufgeschlossen gegenüber. Rund 60 Prozent der Befragten waren zumindest «eher» mit der Idee einverstanden, dass in Zukunft Unterschriften für Petitionen und Initiativen auch elektronisch abgegeben werden können (gfs.bern 2020, S. 16). Wichtig ist dabei aber, die relativierende Tatsache zu beachten, dass die Grundgesamtheit der Befragten nicht nur aus Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bestand, sondern auch 16- bis 17-Jährige an der Umfrage teilnehmen durften. Ausserdem ist die Umfrage nicht repräsentativ für die Schweiz, da lediglich Einwohnerinnen und Einwohner aus dem Kanton Basel-Stadt befragt wurden. Sowohl junge Personen als auch die Stadtbevölkerung sind digitalen Entwicklungen gegenüber deutlich weniger kritisch eingestellt als der Durchschnitt der Bevölkerung.

6.2.9. Staatliche Regulierungen

6.2.9.1. Veränderungsdruck

Um die konkretere Diskussion über die spezifischen notwendigen Regulierungen der sozialen Medien vorzuspüren, wurden die Teilnehmenden zunächst gefragt, was sich aus ihrer Sicht gegenüber dem jetzigen Zustand verändern sollte, damit die negativen Effekte von Social Media auf die Demokratie vermindert werden können. In den diesbezüglichen Diskussionen herrschte wenig Einigkeit bei der grundsätzlichen Frage, ob die jetzigen Probleme bei der politischen Meinungsbildung primär ein Effekt der neuen sozialen Medien sind oder in ebenso grossem Ausmasse bei den traditionellen Medien auftreten. Bei der personalisierten Werbung und insbesondere beim Thema Fake News scheinen die Teilnehmenden dagegen eher davon auszugehen, dass dies Probleme sind, welche durch Social Media entweder erst aufgekommen sind oder zumindest klar verschärft wurden. Hier gibt es durchaus einen gewissen Veränderungsdruck auf die Politik und die derzeit weitgehend fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Einige der Teilnehmenden sprechen sogar davon, dass die Plattformen ohne zusätzliche Kontrollen und Regulierungen eine Gefahr für die Demokratie darstellen.

In Bezug auf die Frage nach konkreten notwendigen Veränderungen war wiederum die Anspruchshaltung der Teilnehmenden in Bezug auf die Qualität der Informationen auf den sozialen Medien sehr zentral.

«Ist Frage, wie man Facebook sieht: Medienunternehmen oder einfach soziale Plattform? Aus meiner Sicht ist es ein Medium und muss sich an Regeln der klassischen Medien [Meinungsfreiheit] halten.» (Bern, 2.7.2020)

Wie können nun aus der Sicht der Fokusgruppenteilnehmenden die sozialen Medien in Zukunft eine vorteilhaftere Rolle in der Schweizer Demokratie spielen? Relativ selten wurde die Meinung vertreten, dass sich die sozialen Medien auch selbstständig ohne neue staatliche Leitplanken verbessern können.

«Social-Media-Plattformen nehmen langsam Verantwortung wahr.» (Bern, 2.7.2020)

Ausserdem wurde in den Gruppen wiederum deutlich die Wichtigkeit des erzieherischen Ansatzes zur Lösung der negativen Effekte von Social Media angesprochen.

Rechtliche Einschränkungen der sozialen Medien sind aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein wichtiger, aber nicht der einzige Lösungsweg, um deren Effekt auf die demokratische Meinungsbildung vom Negativen ins Positive zu drehen. Wenn die Bürgerinnen und Bürger in Zukunft besser fähig sind, mit den problematischen Aspekten der sozialen Medien (wie beispielsweise politischer Werbung oder Fake News) umzugehen, dann werden sie resistenter gegenüber Beeinflussungsversuchen sein und entsprechend wird die problematische Seite von Social Media dann weniger bedeutend (auch ohne rechtliche Regulierung).

«Die Leute müssen ‹erzogen› werden zum richtigen Umgang mit Tipps und Tricks von Social Media. Dass man nicht darauf herinfällt und lernt, wo die Vorteile und Schwachstellen von Social Media sind.» (Basel, 30.6.2020)

Ein kleiner Teil der Teilnehmenden geht davon aus, dass es schlicht und einfach einige Zeit benötigt, den richtigen Umgang miteinander im Internet zu lernen, und sich so auch die Probleme von Social Media quasi automatisch verringern werden. Ebenso selten wurde die Ansicht vertreten, dass sich das Internet generell nicht (in eine gewünschte Richtung) reformieren lässt.

Der Grossteil der Teilnehmenden ist aber durchaus der Meinung, dass die Zukunft der sozialen Medien wandel- und gestaltbar ist. Die am intensivsten diskutierte Massnahme zur Verbesserung des Effektes der sozialen Medien auf die politische Meinungsbildung ist diejenige der staatlichen Regulierungen.

Viele der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, dass sich in Zukunft die Qualitätsstandards auf Social Media denjenigen in den traditionellen Medien angleichen. Entsprechend zielen die meisten ihrer nachfolgend diskutierten Forderungen nach Regulierungen auf die Herstellung einer höheren Qualität respektive die Vermeidung von Falschmeldungen auf den sozialen Plattformen ab. Bei diesem Aspekt ist der Konsens in Bezug auf die Notwendigkeit einer Veränderung der sozialen Medien sowie auch auf die Bereitschaft, hier mit gesetzgeberischen Massnahmen korrigierend einzuwirken, unter den Teilnehmenden am grössten. Aber es besteht auch eine klare Tendenz zur Haltung, dass grundsätzlich Veränderungen bei den sozialen Medien notwendig sind, unter anderem deshalb, weil diese nur so ihre potenziellen positiven Effekte entfalten können.

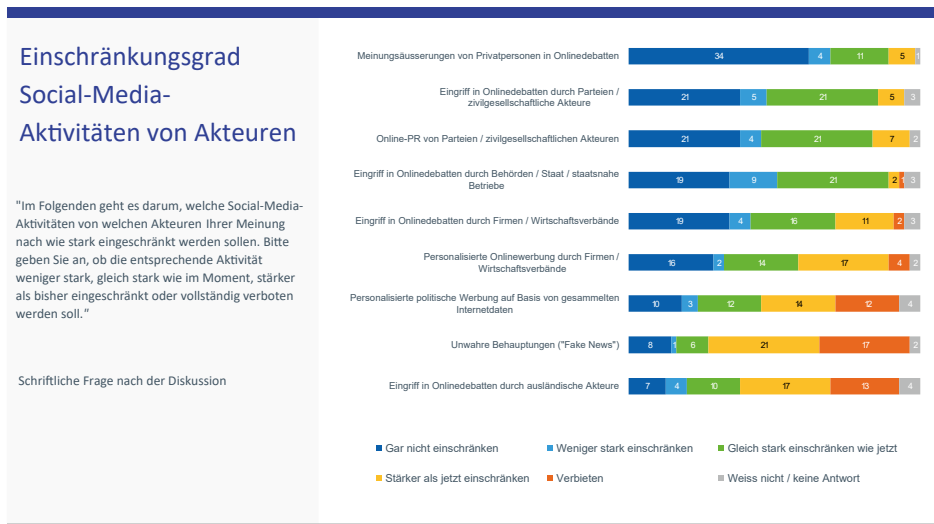
«Social Media sind geboren als Mittel der Meinungsfreiheit. Die Mechanismen der sozialen Medien müssen verändert werden, wenn wir in diese Richtung gehen wollen.» (Lugano, 30.7.2020)

6.2.9.2. Konkreter Regulierungsbedarf

Die allgemeine Überzeugung der Teilnehmenden, dass die Meinungsäusserungsfreiheit von Privatpersonen auf den sozialen Netzwerken sehr zentral ist, und die Tatsache, dass diesbezüglich nur wenige bereit sind, Einschränkungen in Kauf zu nehmen, zeigten sich, als die Teilnehmenden gefragt wurden, welche Social-Media-Aktivitäten von welchen Akteurinnen und Akteuren wie stark eingeschränkt werden sollen.²¹⁹

Lediglich bei Meinungsäusserungen von Privatpersonen ist eine klare Mehrheit der Teilnehmenden der Ansicht, dass diese gar nicht eingeschränkt werden sollten. Die gegenteilige Meinung vertreten die Teilnehmenden, wenn es um den Eingriff von ausländischen Akteuren in die Onlinedebatten respektive um Fake News und personalisierte politische Werbung geht: Bei diesen drei Punkten will die Mehrheit der Personen, welche sich dazu geäussert haben, entweder ein generelles Verbot oder zumindest eine stärkere Einschränkung als bisher (siehe Abb. 23).

²¹⁹ Diese Frage wurde den Teilnehmenden am Schluss der Diskussion schriftlich gestellt.

Abb. 23: Einschränkung von Onlineaktivitäten politischer Akteurinnen und Akteure

Quelle: gfs.bern & TA-SWISS (2020), N = 55

Weniger stark ausgeprägt ist der Ruf nach Veränderungen bei den Eingriffen in Onlinedebatten durch politische Akteurinnen und Akteure, den Staat respektive staatsnahe Organisationen oder Onlinewerbung von Parteien respektive zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren. Hier ist jeweils nur eine klare Minderheit der Befragten für stärkere Einschränkungen oder gar Verbote. Gleiches trifft auf personalisierte generelle (nicht spezifisch politische) Onlinewerbung durch Firmen oder Wirtschaftsverbände zu.

Neben Verboten von gezielten Beeinflussungen auf Social Media wurden in den Diskussionsgruppen auch andere Instrumente zur Verbesserung der Effekte der Plattformen auf die demokratische Meinungsbildung thematisiert. So wurde beispielsweise gewünscht, dass den Plattformen die algorithmenbasierte Filterung von Informationen, welche den Nutzerinnen und Nutzern zugespielt werden, verboten werden soll. Wie in der theoretischen Diskussion aufgezeigt, könnte das den möglichen Effekt der sozialen Medien auf eine stärkere Polarisierung im Land abschwächen.

Das sehr zentrale Dilemma bei der Frage nach Regulierungen der neuen sozialen Medien – das Abwägen zwischen der Einschränkung oder Löschung von Informationen, welche als falsch oder im negativen Sinne beeinflussend taxiert werden, einerseits und dem Wunsch nach Plattformen, welche als Hort der un-

eingeschränkter Meinungsäusserungsfreiheit fungieren, andererseits – wurde von den Teilnehmenden der Fokusgruppen selten ohne Einschub der Diskussionsleiterinnen angesprochen. Nur wenige der Teilnehmenden stellten in ihren Äusserungen den Bezug zwischen den Regulierungen und ihrem einschränkenden Effekt auf die Meinungsäusserungsfreiheit her. So wird gleichzeitig klar bejaht, dass die Plattformen eigene sowie auch vom Staat erlassene stärkere Regelungen zur Zensurierung oder Indikation von Fake News anwenden sollen. Gleichzeitig sprechen sich die Teilnehmenden aber auch ziemlich vehement gegen (jede) Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit auf den Plattformen aus. Die Tatsache, dass sich die beiden Zielsetzungen widersprechen, wurde selten von den Teilnehmenden selbst angesprochen.

«Wenn Facebook Meinungen zensuriert ist das schon problematisch.» (Bern, 2.7.2020)

Nach diesem groben Überblick zum Regulierungsbedarf wird in den folgenden Unterkapiteln aufgezeigt, zugunsten welcher Ziele nach der Meinung der Teilnehmenden die grundsätzlich gewünschte maximale Meinungsäusserungsfreiheit allenfalls eingeschränkt werden sollte. Differenziert wird dabei nach Regulierungen, welche die Verhinderung von ehrverletzenden Aussagen zum Ziel haben, solchen zu Fake News und (personalisierter) Werbung und jenen zur Beeinflussung der nationalen Politik durch ausländische politische Akteurinnen und Akteure über Social Media.

6.2.9.3. Ehrverletzende Aussagen

Wenn die Teilnehmenden explizit auf das beschriebene Dilemma angesprochen und gefragt wurden, was auch ihrer Sicht eine Einschränkung der verfassungsrechtlich verankerten Meinungs- und Informationsfreiheit rechtfertigen würde, wurden in erster Linie zum Teil bereits heute – auch auf den sozialen Medien – strafbare Äusserungen genannt. Neben Aussagen mit terroristischem Hintergrund fallen darunter vor allem abwertende Äusserungen zu anderen Personen. Die Teilnehmenden waren sich weitestgehend einig, dass solche Inhalte von der Meinungsäusserungsfreiheit ausgeschlossen werden sollten.

«Wer unangemessene Kommentare abgibt, muss per Gesetz blockiert werden.» (Lugano, 30.7.2020)

Denkbar wäre anstelle von rechtlichen Verboten auch eine Art Ethikkodex für die Plattformen. Mit einem solchen Kodex würde die Anzahl unangebrachter Beiträge reduziert und womöglich auch die Qualität der Diskurse verbessert werden.

Ein substanzieller Teil der Teilnehmenden ist allerdings gegen solche staatlichen Vorschriften für die Plattformen. Ihre Argumentation kommt aus einer liberalen Warte: Sie sind der Meinung, dass den sozialen Medien grundsätzlich nicht vorgeschrieben werden darf, welche Meinungsäusserungen sie zulassen dürfen und welche nicht, da sie als Firmen eine andere Funktion haben als der Staat und eigentlich machen können, was sie wollen.

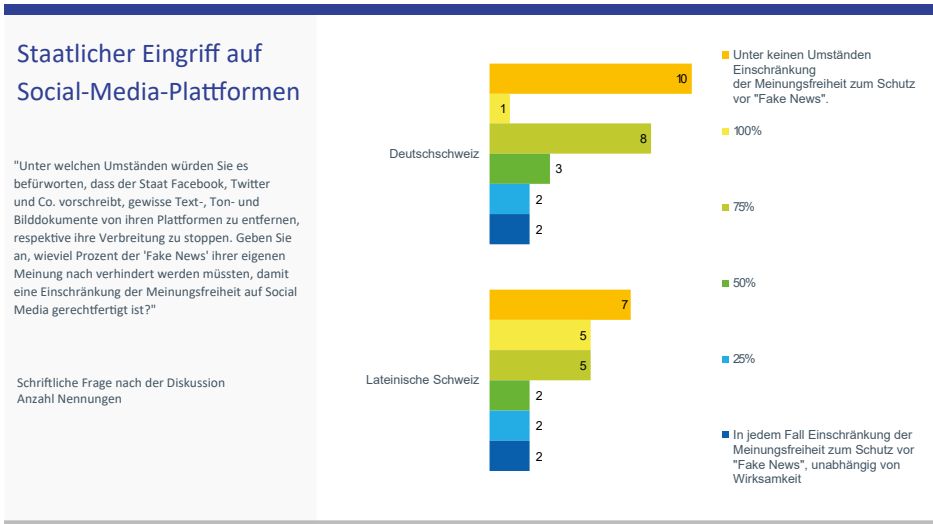
Auch wenn es um die konkrete Umsetzung der Verhinderung von ehrverletzenden Aussagen geht, waren von den Teilnehmenden durchaus kritische Voten zu hören: So wurde beispielsweise moniert, dass es heikel ist, automatisch nach bestimmten Wörtern zu filtern, womit legitime Aussagen aus Versehen zensuriert werden könnten.

6.2.9.4. Fake News

Ganz klar die meisten Wortmeldungen aus den Reihen der Diskussionsteilnehmenden gab es in Zusammenhang mit möglichen staatlichen Regulierungen zur Verhinderung von Falschnachrichten. Hier liegt für die Teilnehmenden der wichtigste kritische Punkt in Bezug auf den Einfluss der sozialen Medien auf die demokratische Meinungsbildung (siehe Kapitel 2.4.1). Aber selbst diesbezüglich ist die konkrete Bereitschaft, die Meinungsäusserung einzuschränken, beim Grossteil der Teilnehmenden sehr gering. Sowohl in der deutschsprachigen wie auch in der lateinischsprachigen Schweiz ist ein substanzieller Teil der Teilnehmenden der Meinung, dass der Staat den Onlineplattformen unter keinen Umständen vorschreiben soll, gewisse Inhalte zu entfernen, selbst wenn dies zum Schutz vor Fake News geschieht. Ungefähr ebenso oft wurde die Meinung vertreten, dass eine solche Einschränkung der Meinungsfreiheit nur dann gerechtfertigt ist, wenn damit 75 oder gar 100 Prozent der Fake News verhindert werden können (siehe nachfolgende Grafik).

Nur eine Minderheit ist auch dann für solche staatlichen Eingriffe in die Funktionsweise der Social-Media-Plattformen, wenn dadurch Fake News nur zu einem geringen Teil eingeschränkt werden können, oder findet sogar, die Meinungsfreiheit dürfe zum Schutz vor Falschnachrichten auf jeden Fall und unabhängig von der Wirksamkeit der Regulierungsmassnahme eingeschränkt werden. Als mögliche konkrete Massnahme zur Eindämmung der Fake News auf Social Media wurde eine Art Stimmrechtsbeschwerde gegen politische Falschinformationen ins Spiel gebracht, wie es sie in Bezug auf Informationen vom Bund bereits gibt.

Abb. 24: Dilemma zwischen der Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit und der Verhinderung von Fake News durch staatliche Regulierungen



Quelle: gfs.bern, TA-SWISS (2020), N = 55

Wie aber kann nun dem von den Stimmberechtigten in den Fokusgruppen als gravierend betrachteten Problem der Fake News auf Social Media begegnet werden, wenn die teilnehmenden Personen gleichzeitig klar gegen staatliche Eingriffe und Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit in diesem Bereich sind? Eine mögliche diskutierte Alternative zur Entfernung von unerwünschten Inhalten wäre eine Art Gütesiegel für verlässliche Internetquellen, an dem sich die Stimmbürgerschaft orientieren könnte. Über die Vergabe dieses Gütesiegels könnten beispielsweise Fachpersonen entscheiden. Dies ist der zentrale Grund, warum Fokusgruppenteilnehmende fast unisono den Fachpersonen für die Zukunft eine klar ansteigende Bedeutung in der demokratischen Meinungsbildung (in der Schweiz) zuschreiben (vergleiche Kapitel 6.2.2).

Die Teilnehmenden waren sich aber bewusst, dass die zentrale Frage danach, wer schliesslich darüber entscheidet, ob etwas unter Falschnachrichten fällt oder nicht, sehr heikel und schwierig zu beantworten ist. Als sehr valable Alternative zu staatlichen Regulierungen wird beim Thema Fake News auf Social Media wiederum die Verbesserung der Fähigkeiten der Bevölkerung in Bezug auf den Umgang mit sozialen Medien ins Spiel gebracht, welche beispielsweise durch schulische Massnahmen oder durch Erziehung erreicht werden könnte.

Schliesslich wird auch mehrfach die Eigenverantwortung als Lösung propagiert. Demnach liege es in der Verantwortung der Nutzenden, mit den Falschnachrichten auf den Plattformen richtig umzugehen.

6.2.9.5. Werbung

Politische Werbung auf den sozialen Medien wurde in den Fokusgruppen zwar deutlich weniger intensiv als die Thematik der Fake News diskutiert, aber die Teilnehmenden sehen diesen Aspekt durchaus auch als demokratiepolitisch kritischen Bestandteil der Digitalisierung der Meinungsbildung an. Neben der allgemeineren Diskussion über die grundsätzliche Erwünschtheit und Effektivität von politischer Werbung in einer Demokratie wurde auch über die Spezifika der politischen Werbung auf Social Media debattiert. Dabei wurde auf die Gefahr der Erhebung von personenbezogenen Daten und darauf aufbauender Beeinflussungsversuche in der digitalen politischen Werbung hingewiesen. Dieses Vorgehen würde die bisherigen Möglichkeiten der Werbung im negativen Sinne weit übersteigen, dies auch in Kombination mit der Tatsache, dass Social Media unterdessen ein so wichtiger Bestandteil des Alltagslebens geworden sind.

*«Wir können den Fernseher ausschalten, aber soziale Netzwerke sind jetzt lebenswichtig: Wir kommen aus ihnen nicht heraus.»
(Lausanne, 25.6.2020)*

Weiter wurde in den Diskussionen deutlich, dass viele Bürgerinnen und Bürger klar zwischen «normaler» Werbung auf Social Media und solcher mit politischem Inhalt differenzieren. Dabei stösst die Politikwerbung auf deutlich weniger Akzeptanz als die übrige Werbung. Entsprechend ist auch die Bereitschaft, Erstere zu regulieren, deutlich höher.

*«Bei Produktwerbungen o. k., aber bei Politik ist das viel heikler.»
(Bern, 2.7.2020)*

Die Grundstimmung der Diskussionsgruppen ist aus diesen Gründen relativ klar für regulatorische Eingriffe bei der personalisierten politischen Werbung auf den sozialen Medien zur Verhinderung von Manipulationen der Meinungsbildung. Im Hinblick auf die Ausgestaltung und Durchsetzung solcher Massnahmen sieht ein Teil der Teilnehmenden aber durchaus einige Probleme.

«Schwierig Einfluss zu nehmen: Aber Einschränkungen wären gut, auch wenn wir mündig sind, es beeinflusst einem einfach, da bin ich sehr stark der Meinung personalisierte Werbung sollte es nicht geben.» (Bern, 2.7.2020)

Ausserdem gibt es auch kritische Stimmen zu der Frage, ob sich durch die sozialen Medien die Problematik der politischen Werbung überhaupt verschärft hat.

«Früher war es die Familie, die das Wahlergebnis beeinflusste. Heute wird sie durch soziale Medien beeinflusst.» (Lugano, 30.7.2020)

Dabei wurde sogar die Meinung vertreten, dass die politische Meinungsbildung der Bevölkerung nicht durch Einflussnahmen via Werbung auf Social Media stärker als früher beeinflusst wird, sondern gerade umgekehrt die sozialen Medien ein Instrument in die Hand geben, um den Beeinflussungsversuchen besser widerstehen zu können.

«Wir wurden immer beeinflusst, aber heute können wir Informationen aus verschiedenen Quellen erhalten, und das ermöglicht uns, fundiertere Entscheidungen zu treffen.» (Lugano, 30.7.2020)

Neben der Frage, ob (personalisierte) politische Werbung auf den Plattformen reguliert werden muss oder die Plattformen diesbezüglich weiterhin eigenverantwortlich handeln sollen, diskutierten die Teilnehmenden auch, ob der Hebel nicht besser bei den politischen Akteurinnen und Akteuren angesetzt werden soll, also ob es stärkere Regeln zur Einschränkung der Aktivitäten von privaten politischen Akteurinnen und Akteuren wie Abstimmungskomitees, Wirtschaftsverbänden oder PR-Agenturen benötigt. Dabei wurde unter anderem die Meinung vertreten, dass generell mehr Transparenz in Bezug auf die Finanzierung von Kampagnen der politischen Akteurinnen und Akteure herrschen soll. Vereinzelt wurde sogar die Ansicht geäußert, dass Geldinvestitionen in politische Kampagnen gedeckelt werden sollten.

6.2.9.6. Einfluss ausländischer Akteurinnen und Akteure

Ein spezifischer Fall der aktiven Einflussnahme von politischen Akteurinnen und Akteuren auf die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger via Social Media tritt dann ein, wenn diese Einflussnahme nicht von inländischen, sondern von ausländischen Akteurinnen und Akteuren ausgeht. Aus diesem Grund wurden die Teilnehmenden auch nach ihrer Meinung zur Regulierung einer solchen Einflussnahme gefragt.

Dabei ist unter den Teilnehmenden relativ unbestritten, dass es in neuerer Zeit in anderen Ländern Versuche zur Einflussnahme von fremden Staaten oder ausländischen Organisationen gibt. Ausserdem wurde als Schweizer Beispiel dies-

bezüglich an die Vorkommnisse im Rahmen der Gripen-Abstimmung erinnert, bei welcher der Kampfflugzeughersteller in die nationale Debatte zur Vorlage eingegriffen hat.

Einige halten die Schweiz aber auch für zu klein, um hier wirklich als Spielwiese zu fungieren. Allerdings wurde kritisiert, dass es kaum Transparenz gibt: Unklar ist, ob eine Akteurin/ein Akteur auf Social Media aus dem Ausland stammt, welche Ziele sie/er tatsächlich verfolgt und ob sie/er vertrauenswürdig ist. Einige der Teilnehmenden sind deshalb der Meinung, dass die Anonymität auf Social-Media-Plattformen aufgehoben werden sollte. Die Frage nach der Aufhebung der Anonymität der Social-Media-Nutzerinnen und -nutzer wurde allerdings sehr kontrovers mit klaren Voten, welche sich grundsätzlich gegen eine solche Aufhebung aussprechen, diskutiert.

Den politischen Meinungsbildungsprozess in der Schweiz vor ausländischer Einflussnahme zu schützen, ist nach Meinung der Teilnehmenden eine relativ grosse Herausforderung. Die meisten Befragten sind zwar dafür, dass die Schweiz solche potenziellen Manipulationsversuche bekämpfen soll. Ihnen ist aber auch bewusst, dass dies schwierig zu regulieren ist. Vereinzelt wurde auch angemerkt, dass die politischen Institutionen der halbdirekten Demokratie der Schweiz in gewissem Masse einen Schutz vor solchen Manipulationsversuchen darstellen.

*«Man sollte schon etwas machen, ich weiss aber nicht wie.
[Den Einfluss ausländischer Akteurinnen und Akteure] gab es
früher schon, aber heute einfacher mit grösserer Erreichbarkeit
in kürzerer Zeit. Ich fände Regulierung gut, aber weiss nicht wie.»
(Bern, 2.7.2020)*

6.2.10. Fazit

Am wenigsten umstritten war in den Fokusgruppengesprächen der zukünftige Stellenwert der sozialen Medien: Sie werden für die politische Meinungsbildung in der Schweiz klar an Bedeutung gewinnen. Diese Prognose geht allerdings oft mit dem relativierenden Hinweis einher, dass diese bei Beibehaltung ihrer jetzigen Funktionsweise auch weiterhin nur in Kombination mit den qualitativ höherwertigen traditionellen Medien einen insgesamt positiven Einfluss auf die Informiertheit der Stimmberechtigten ausüben können. Es zeigte sich auch, dass die Teilnehmenden einerseits an die neuen sozialen Medien einen ähnlich hohen Anspruch an Wahrhaftigkeit ihrer Informationen wie bei den älteren Medien

haben, diesen Anspruch bei Ersteren andererseits derzeit aber ganz klar als nicht erfüllt ansehen. Die Unzufriedenheit mit der allgemeinen Qualität der Informationen auf Social Media führt auch dazu, dass die Teilnehmenden momentan tendenziell ein negatives Bild von den Auswirkungen der sozialen Medien auf den demokratischen Meinungsbildungsprozess haben.

Neben der schlechten Qualität der Social-Media-Inhalte, welche in ihrer Extremvariante die Form von Fake News annehmen können, wird auch dezidiert die personalisierte politische Werbung abgelehnt sowie den sozialen Medien ein verstärkender Effekt auf die Polarisierung innerhalb der Gesellschaft attestiert. In Bezug auf diese drei negativen Effekte von Social Media besteht aus Sicht der Fokusgruppenteilnehmerinnen und -teilnehmer auch ein gesellschaftlicher Handlungsbedarf.

Alle diese negativen Aspekte überdecken derzeit noch etwas die positiven Potenziale, welche die Teilnehmenden den Social Media ebenso zuschreiben. Dazu gehören die Vereinfachung des Informationszugangs, die als uneingeschränkt wahrgenommene Meinungsäusserungsfreiheit auf den Plattformen sowie deren tendenziell eher positiver Einfluss auf die Nähe zwischen Volk und politischer Elite und eine Machtsteigerung des Volkes gegenüber anderen politischen Akteurinnen und Akteuren. Etwas weniger positiv werden technische Innovationen hin zu einer digitalisierten Demokratie wie beispielsweise einem elektronischen Vernehmlassungsverfahren oder *E-Collecting* eingestuft. Hier sehen die Teilnehmenden zentrale Aspekte solcher Innovationen wie beispielsweise die Gewährleistung der Datensicherheit kritisch.

Zusätzliche staatliche Regulierungen wünschen sich die Teilnehmenden am stärksten dort, wo der Einfluss ausländischer Akteurinnen und Akteure auf die schweizerische politische Debatte eingeschränkt werden kann, sowie zur Verhinderung von Fake News und personalisierter politischer Werbung. Selten sprechen die Teilnehmenden dabei von sich aus das zentrale Dilemma von regulatorischen Massnahmen zur Verminderung der negativen Auswirkungen von Social Media an: Wenn beispielsweise mit staatlichen Geboten gegen unliebsame unwahre Behauptungen auf den Onlineplattformen vorgegangen wird, werden damit gleichzeitig zwangsläufig auch zentrale positive Eigenschaften der sozialen Medien wie beispielsweise die uneingeschränkte Meinungsäusserungsfreiheit beschnitten. Wird dieses Dilemma explizit angesprochen, tendieren die Teilnehmenden teilweise sehr klar zum uneingeschränkten Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit. Die Hürde für Einschränkungen dieser Freiheit ist dann relativ hoch. So muss für viele der Teilnehmenden beispielsweise die Bedingung erfüllt sein, dass alle oder fast alle Fake-News-Informationen aus dem

Netz verschwinden, damit der Staat den Plattformen vorschreiben darf, unwahre Inhalte zu entfernen.

Wiederholt wurden in den Gruppen auf der Basis der sehr kritischen Haltung gegenüber staatlichen Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit auf den Onlineplattformen alternative Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der negativen Aspekte von Social Media diskutiert. Ganz zentral dabei ist der Verweis auf die Förderung der digitalen Kompetenzen durch Erziehung und Ausbildung als Mittel zur besseren Resistenz des Stimmvolkes gegenüber Fake News, werbetechnischen Manipulationsversuchen und polarisierenden Äusserungen.

7. Synthese

Urs Bieri

7.1. Zielsetzung

Der digitale Strukturwandel bewegt die Schweiz und damit auch die politische Meinungsbildung. Die vorliegende Auslegeordnung aus Sicht verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen zeigt auf, dass Politik und Gesellschaft dabei sowohl Nutzniesserinnen als auch Beeinflusste sind.

Für eine Verortung der Folgen ist zentral: Der digitale Strukturwandel in der Schweiz und dessen Auswirkung auf die politische Kommunikation und Politik sind unumkehrbare Tatsachen. Sie haben die politische Kommunikation in der Schweiz verändert und werden dies auch weiterhin tun. Ebenso zentral scheint es aber, dass die Digitalisierung trotz ihrer eruptiven Mächtigkeit in der politischen Meinungsbildung nicht als Selbstzweck verstanden wird. Digitale Instrumente haben in einem demokratischen System eine Aufgabe und sind daran zu messen, ob sie diese gut oder schlecht erfüllen.

Nachdem der digitale Strukturwandel die Schweizer Politik in einer ersten Phase einfach überflutet hat, gibt es in einer zweiten Phase Bedarf, dieses Aufeinandertreffen von Digitalisierung und Politik zu verstehen. Nur dies ermöglicht es, in einer dritten Phase bewusst von Stärken für das politische System in der Schweiz zu profitieren und allfällige Schwächen zu diskutieren. Die hier vorliegende Auslegeordnung betrifft die Schnittstelle zwischen der zweiten und dritten Phase. Zu diesem Zweck wurde die bestehende Forschung hierzu zusammengetragen. Wie die Digitalisierung selbst steht auch die Forschung am Anfang. Es sind bei Weitem noch nicht alle Wirkungszusammenhänge bekannt. Trotzdem erscheint es als richtig, auf Basis dieses Forschungsstandes hier den Sprung von der zweiten in die dritte Phase zu wagen. In einem letzten Kapitel wird die vorgängige Auslegeordnung verdichtet und diskutiert. Abschliessend werden Empfehlungen daraus abgeleitet und (hoffentlich) einer weiteren Diskussion zur Verfügung gestellt. Gerade diese Diskussion ist ein zentrales Ziel der hier vorliegenden Auslegeordnung.

Die zeitliche Flughöhe der Betrachtungen war von Beginn weg als Blick von der Gegenwart in eine kurzfristige Zukunft gedacht. Gewagt werden soll ein erster

Versuch, die nächsten Jahre zu verstehen und damit gestaltbar machen – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

7.2. Prämissen

Damit die Schweizer Stimmberechtigten einen politischen Entscheid entlang ihrer individuellen Präferenzen und Wertvorstellungen treffen können, sind sie auf die Möglichkeit zur **freien Willensbildung** angewiesen. Gemäss konstanter Rechtsprechung bedeutet dies nicht, dass während des Entscheidungsprozesses nur objektiv richtige und alle Seiten beleuchtende Informationen vorliegen dürfen. Vielmehr werden die Stimmberechtigten durchaus als befähigt erachtet, sich aus einer Breite und Fülle von Informationen mit unterschiedlicher Ambition und unterschiedlichem Wahrheitsgehalt eine eigene Meinung zu bilden. Sie müssen auf dem Weg zu einer freien Meinungsbildung nicht geschützt, sondern unterstützt werden. Grenzen werden juristisch dort gezogen, wo die individuelle Meinungsbildung nicht mehr möglich ist, weil beispielsweise einer unwarhen Information aus Zeitgründen nicht mehr entgegnet werden kann. In solchen Fällen kann das Resultat an der Urne unter gewissen Umständen vom Gericht für ungültig erklärt werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine breite und öffentliche politische Debatte eine zentrale Voraussetzung für eine freie Meinungsbildung. Eine solche vermag im Diskurs auch Fehlinformationen und Unwahrheiten zu moderieren.

Von Bedeutung für ein korrektes Verständnis zur Entstehung von freier Willensbildung ist die Tatsache, dass Meinungsbildung nicht ausschliesslich auf Basis der aktuell vorliegenden Informationen entsteht. Politische Meinungsbildung beruht zu einem wesentlichen Teil auf **Prädispositionen**. Diese bestehen aus grundsätzlichen Werthaltungen und Einstellungen, aber auch aus Alltagserfahrungen und Prägungen aus der eigenen Sozialisation. Prädispositionen sind das Fundament, auf denen die Stimmberechtigten politische Entscheidungen treffen. Erst darauf aufbauend entfalten auch weitere Elemente wie das aktuell gültige politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche **Klima** die wahrgenommenen **Konfliktlinien innerhalb der politischen Elite** oder **kommunikative Massnahmen** Wirkung.

Die Fähigkeit zur Willensbildung innerhalb dieser Systematik hängt unter anderem stark von der individuellen **Kompetenz zur Informationsverarbeitung** ab. Dabei haben Personen mit höherem Kognitionsniveau wesentlich bessere Voraussetzungen als jene mit tieferem Kognitionsniveau. Dies führt dazu, dass

sich Personen mit erhöhten Schwierigkeiten in der Verarbeitung von politischen Informationen auf allen Ebenen politisch deutlich weniger engagieren (können).

Die freie Willensbildung setzt zudem das Recht zur **freien Meinungsäußerung** voraus, was insbesondere die anonyme oder pseudonyme Meinungsäußerung Privater beinhaltet. Juristisch ist zwischen privater und behördlicher Informationsfähigkeit zu unterscheiden. Damit eine behördliche Information die freie Willensbildung nicht behindert, muss sie sachlich, transparent und verhältnismässig sein. Zudem sind Behörden grundsätzlich verpflichtet, zur Sicherstellung des bundesrechtlichen Anspruchs auf eine freie Willensbildung schwerwiegende Irreführung und Falschinformationen zu korrigieren, insbesondere dann, wenn diese eine grosse kommunikative Reichweite haben. Private Meinungsäußerung muss die Kriterien von Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit nicht erfüllen, darf aber nicht diffamierend, ehrverletzend oder diskriminierend sein.

Begleitet wird diese Prämisse durch die Notwendigkeit einer **unverfälschten Stimmabgabe**. Dies ist einerseits die Folge einer freien Willensbildung, andererseits aber auch die Konsequenz des technischen und organisatorischen Ermöglichens.

7.3. Externe Faktoren

Auf den vorgängig ausgeführten zentralen Prämissen entstehen in der Schweiz politische Entscheidungen. Um zu verstehen, welchen Einfluss der digitale Strukturwandel auf diese Entscheidungsfindung nimmt, gilt es, in einem weiteren Schritt aber zuerst weitere intervenierende Elemente abzugrenzen, welche die aktuelle politische und gesellschaftliche Situation ebenso prägen.

Ein erstes solches Element ist die **Konkordanz**. Konkordanz als wichtige Triebfeder von politischen Entscheidungen in der Schweiz hat zwei Ziele: Einerseits bindet sie möglichst viele relevante Akteure in den politischen Prozess ein, zweitens geschieht diese Einbindung dadurch, dass politische Entscheidungen – wenn immer möglich – auf der Basis von parteiübergreifenden Mehrheiten gebildet werden. Dieser Gedanke hat sich seit über 100 Jahren als Grundgerüst der Schweizer Politik weiterentwickelt und ist unterdessen stark auf allen föderalen Stufen, aber auch in der individuellen Denkweise verankert.

Immer mehr lässt sich auch in der Schweiz eine zunehmende **Polarisierung** beobachten. Diese Zunahme findet sich nicht nur in der Parteilandschaft als Zunahme von Polparteien und damit Verstärkung eines konfliktorientierten Politik-

stils als Abgrenzung zum jeweiligen Gegenpol, sondern auch verstärkt in der Bevölkerung, welche Politik verstärkt konfliktär versteht und daher häufiger Polparteien wählt, aber auch einen entsprechend konfliktären Diskurs entwickelt. Der Aufstieg der SVP seit den 1990er-Jahren kann als Teil dieser Entwicklung verstanden werden. Polarisierung ist damit ein eigentliches Gegenstück zur Konkordanz. Dies führt in der Schweizer Politik zu der Schwierigkeit, dass innerhalb eines stark konkordant orientierten Systems verstärkt polarisiert nach politischen Lösungen gesucht wird und die Schweizer Politik in wichtigen und eminenten Reformprojekten (wie zum Beispiel der Altersvorsorge) seit Längerem blockiert ist. Dennoch ist Konkordanz nicht nur in Reibung zur Polarisierung, sie bleibt auch ein wichtiges Korrektiv: Solange die Schweiz die wesentlichen systemischen Säulen der Konkordanz nicht generell abbricht, sind alle Akteure in der Schweiz dazu angehalten, Konkordanz in ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen und sich schlussendlich für eine Zielerreichung polübergreifend zusammenzuraufen. Die Entwicklung zu verstärkter Polarisierung ist seit den 1990er-Jahren beobachtbar und keine Folge des digitalen Strukturwandels. Vielmehr beeinflusst die Polarisierung ihrerseits den Diskurs in sozialmedialen Gefässen.

Ebenfalls prägend für die Schweizer Politik der letzten 20 Jahre ist **Populismus** als fundamentale Aufspaltung der Schweiz in eine politische Elite und das Volk. Dabei wird der Elite ein hoher Anteil von Eigennutz zugeordnet, welcher diametral zu den Ansprüchen und Wünschen des Volkes steht. Obwohl in der Schweiz sowohl populistische Parteien als auch populistisches Verhalten beobachtbar sind, haben Schweizer Stimmberechtigte ein hohes generelles Vertrauen in das politische System und Behördenvertreterinnen und -vertreter behalten, welches sich international so nicht beobachten lässt. Breites Misstrauen zeigt sich in der Schweiz bisher situativ und hauptsächlich im Rahmen von emotionalen Abstimmungskämpfen. Populismus ist in der Schweiz sichtbar vorhanden. Er scheint aber dem Korrektiv durch die fest verankerte Konkordanz und dem damit verbundenen Zwang zu Kompromissen ausgesetzt zu sein.

7.4. Elemente der Digitalisierung

Auf diese Ausgangslage innerhalb der Schweizer Politik trifft nun die Digitalisierung. Die vorliegende Studie zeigt auf, dass die folgenden digitalen Instrumente in der Schweiz aktuell eine gewisse Relevanz haben:

- **Onlinemedien** sind die mit Abstand am meisten genutzte Form einer digitalen Meinungsbildung. Der Medienkonsum hat sich in den letzten Jahren na-

hezu dramatisch ins Digitale verschoben, unterdessen nutzen Bürgerinnen und Bürger jeden Alters hauptsächlich Onlinemedien zur Informationsgewinnung. Artikel von Onlinemedien sind bezeichnenderweise auch die meist-zitierte Information auf den grossen Social-Media-Plattformen *Facebook* und *Twitter*. Onlinemedien werden dabei sowohl von traditionellen Medienhäusern als auch von rein auf digitale Verbreitung ausgelegten Medienanbietern, sogenannten Pure Player, generiert.

- **Social Media** treten einerseits in Form von Plattformen (*Facebook*, *Twitter*, *You-Tube* etc.) auf, welche den orts-, zeit- und zunehmend auch sprachunabhängigen Kontakt und Diskurs zwischen Menschen und so auch zwischen Bevölkerung und Politik ermöglichen. Andererseits finden sich Social Media auch in Form von mehr oder weniger offenen Chatsystemen (*Whatsapp*, *Telegram* etc.). Gerade jüngere Personen nutzen deutlich stärker Chatsysteme, während ältere Personen verstärkt auf Plattformen zu finden sind.
- **E-Collecting, E-Participation und E-Voting** sind Systeme zur digitalen Partizipation während der verschiedenen zentralen Schlüsselphasen im Policy-Prozess. Sowohl *E-Collecting* als insbesondere auch *E-Voting* kränkeln aktuell noch daran, dass eine rechtsgültige, sichere und eindeutig digitale Identifikation eines Individuums in der Schweiz nicht möglich ist. Damit sind rein digitale *E-Collecting*- oder *E-Voting*-Lösungen aktuell nicht vorhanden. Gerade *E-Collecting* bedingt Zwischenlösungen über traditionelle Offlinekanäle. Unabhängig davon: *E-Collecting* spielt *mittels solcher Zwischenlösungen* durch findige Pioniere in der Schweiz unterdessen eine wichtige Rolle (*WeCollect*) und *E-Participation* findet immer stärker Anwendung. *E-Voting* hingegen steckt aktuell in einem neu lancierten Testbetrieb und wird seit Beginn durch laut geäusserte Sicherheitsbedenken begleitet.
- **Microtargeting** gilt als Teil des wachsenden, kommerziellen Onlinemarketing und als Symboltechnologie für neuartige und stark digital geprägte Formen politischer Kommunikation und Kampagnenführung. Moderne politische Kampagnen spielen nicht nur auf der gesamten Klaviatur digitaler (aber auch traditioneller) Kampagneninstrumente, sondern nutzen die Digitalisierung auch dazu, mit präziseren Botschaften kleinere Adressatengruppen digital anzugehen. Dazu verwenden sie datengestützte Analyseverfahren, welche die deutlich weiter gehende und kleinräumigere Segmentierung überhaupt erst ermöglichen.
- **Social Bots** sind eine zentrale Bedingung, um die angewachsene Informationsmenge möglichst zeitnah zur Verfügung zu stellen. Aktuelle Social Bots

sind relativ funktionsschwach und dienen meist einfach der Potenzierung von Reichweite, haben aber ein sehr grosses Potenzial für die Zukunft.

- **Plattform-Parteien und digitale Organisationen wie *Movimente cinque Stelle*, die *Piratenpartei* oder *Operation Libero*** verstehen sich schlussendlich als logische Kombination verschiedener digitaler Elemente. Sie bieten eine frei zugängliche Plattform zum politischen Austausch, organisieren und pflegen damit digital ihre Sympathisantinnen und Sympathisanten, tätigen über die Plattform Kampagnenarbeit sowie Crowdfunding und stellen darüber eine direkte Kommunikation zwischen Politikerinnen und Politikern und der Basis sicher. Die Digitalisierung beeinflusst in einem solchen Rahmen damit sowohl die Organisation als auch die soziologische Zusammensetzung der entsprechenden Partei. Gleichzeitig dienen diese Plattformen auch zur Konstituierung von neuen politischen Akteuren, die beispielsweise über die Plattform zu der Einsicht kommen, ein Referendum zu initiieren, und auch gleich die nötigen Unterschriften über die Plattform organisieren (z. B. Referendum gegen das Covid-Gesetz). Shirky (2009) betont in diesem Zusammenhang, dass es dem Internet gut gelingt, das Unorganisierte zu organisieren. In der Schweiz haben Plattformparteien eine untergeordnete Bedeutung und finden sich hauptsächlich in Form der Piratenpartei. Digitale Netzwerke hingegen haben eine sichtbar anwachsende Bedeutung.

7.5. Einfluss auf die Schweizer Politik

Generell ist die Wirkungskraft der Digitalisierung auf die politische Meinungsbildung und -äusserung nicht abschliessend feststellbar, da das Wirkungsgefüge zu komplex und interdependent ist. Eine Annäherung an die potenzielle Wirkung ist aber auf einer theoretischen, einer quantitativen und einer kritischen Ebene möglich.

Auf einer **theoretischen Ebene** docken die digitalen Instrumente an zentrale Prämissen und externe Faktoren rund um die politische Meinungsbildung an. Dadurch erhalten sie ein theoretisches Gewicht zur Einflussnahme: Onlinemedien, Social Media und *E-Collecting/E-Participation* sowie E-Voting bieten Gefässe und Inhalte für eine freie Willensbildung sowie freie Meinungsäusserung bis hin zur unverfälschten Stimmabgabe. Sie folgen damit nahtlos den Kerngedanken hin zu einem guten politischen Entscheid durch Stimmberechtigte. Angesichts der Rechtsprechung, wonach im Rahmen freier Willensbildung auch einseitige Kampagnenkommunikation und subjektive Information eine Daseins-

berechtigung haben, erfüllen auch (aus Kampagnensicht genutzte) Social Bots und *Microtargeting* als Symboltechnologie für digitale Kampagnenformen dieses Kriterium.

Auf einer **quantitativen Ebene** spricht die Durchdringung des eigenen Alltags mit Onlinemedien und sozialen Medien eine klare Sprache. Auch wenn es nach wie vor *Offliner* gibt, die sich einer Onlinenutzung weitgehend entziehen, spielen sich weite Teile des eigenen Alltags gerade bei der Informationsverarbeitung online ab. In der Kommunikationsforschung ist einer Kommunikationswirkung die Sichtbarkeit von Kommunikation vorgelagert, digitale Kommunikation hat ohne jeden Zweifel das Potenzial für die nötige Sichtbarkeit.

Auf einer **kritischen Ebene** zeigen sich aber Gründe dafür, daraus nicht einfach eine grenzenlose Wirkungskraft abzuleiten. Dies hat hauptsächlich drei Ursachen: Erstens ist Digitalisierung eine genuin technologische Innovation. Als solche zeichnet sie sich dadurch aus, dass sie in einer ersten Phase hauptsächlich durch *innovators* oder *early adopters* genutzt wird, während der Grossteil der Bevölkerung noch keine Kenntnis davon hat. Das trifft für die Nutzung von Onlinemedien und Social Media sicher nicht zu, findet sich aber bei *E-Collecting* oder *E-Partizipation* und Social Bots, tendenziell auch bei *Microtargeting*. Ein momentan eingeschränkter Nutzendenkreis (bei *Microtargeting* seitens der Kommunikatorinnen und Kommunikatoren) führt logischerweise auch zu einem verkleinerten aktuellen Einfluss. Zweitens stehen die digitalen Instrumente in ihrer Wirkungskraft nie isoliert da. Sie treffen auf ein strukturiertes politisches System mit Eintrittsbedingungen an Akteurinnen und Akteure sowie Kommunikation und damit auf günstige oder ungünstige Anknüpfungspunkte innerhalb einer individuellen politischen Meinungsbildung. Entlang dieser externen Faktoren ist man mehr oder weniger empfänglich für digitale Instrumente und digital distribuierte Information. Dabei ist Fakt, dass gerade bei politischen Entscheidungsprozessen Elemente wie das Abstimmungsbüchlein, journalistische generierte Informationen, insbesondere Service-Public-Medien und die traditionellen Printredaktionen wesentlich breiter als beispielsweise Social Media genutzt werden. Ebenso steht fest, dass mit den Grünen bei den letzten Nationalratswahlen eine Partei zu den herausragenden Wahlsiegerinnen zählt, die im Rahmen der nationalen Kampagne beispielsweise bewusst auf *Microtargeting* verzichtet hat, während mit der CVP eine Partei, die national hauptsächlich auf einen digitalen Wahlkampf setzte, ihren Wähleranteil gerade halten konnte. Drittens ist die digitale Entwicklung auch stark von ökonomischen Interessen getrieben. Dies führt sichtbar dazu, dass die Wirkungskraft von digitalen Instrumenten nicht zuletzt auch verstärkt marketinggestützt kommuniziert wird. Der Skandal rund um *Cam-*

bridge Analytica dient hierbei als Beispiel dafür, dass ein marketinggestütztes Wirkungsversprechen massenmedial höchste Aufmerksamkeit finden kann, sich bei langfristig näherer Betrachtung aber schlussendlich als unhaltbar herausstellt.

Insgesamt sind die Wirkungskraft und noch viel mehr das Wirkungspotenzial von digitalen Instrumenten auf die politische Meinungsbildung theoretisch und quantitativ gegeben, aus einer indirekten kritischen Betrachtung heraus zumindest zum jetzigen Zeitpunkt und mit Bezug auf die etablierte Politik aber auch nicht zu überzeichnen. Damit ist aus interpretativer Sicht auch hinreichend Grund vorhanden, um in einem weiteren Schritt Chancen und Risiken zu beleuchten, welche durch das Zusammenspiel zwischen der Digitalisierung in der Politik und der politischen Meinungsbildung generell erwachsen.

7.5.1. Chancen der Digitalisierung für die Schweizer Politik

Der hier vorliegende juristische, medienwissenschaftliche, politologische, technologische und bevölkerungsseitige Blick auf die Digitalisierung der Schweizer Politik macht eine Vielzahl von Chancen sichtbar:

- Das Internet ist unter anderem mit dem Versprechen verbunden, einen **herrschfts- und hindernisfreien Diskurs** zu ermöglichen. Grundsätzlich haben gerade Social Media auf verschiedenen Achsen wesentliches Potenzial in diese Richtung. Die einzelnen Plattformen und Kanäle stehen für leicht zugängliche Information, niederschwellige Diskursmöglichkeiten, direkten und schnellen Austausch zwischen Politik und Bevölkerung und Meinungsvielfalt. Social Media liefern Denkanstösse und inspirieren mit Neuem, was indirekt auch politisches Interesse wecken kann. Sie unterlaufen auch die bisherige *Gatekeeper*-Funktion von redaktionellen Medien oder finanzieller Potenz und können damit Ideen, Problemen und Organisationen zur Sichtbarkeit verhelfen, die sonst nicht wahrgenommen würden. Insgesamt sind Social-Media-Kanäle damit eigentlich ein ideales Instrument für konkordante Systeme. Sie können die beiden zentralen Aspekte – Einbindung aller Kräfte und konkordante Entscheide – ideal bedienen. Social Media haben durchaus auch das Potenzial, populistische Tendenzen zu hemmen, indem man mit Andersdenkenden in Diskurs tritt.
- Die neuen digitalen Informationskanäle bieten aber auch **Chancen für Intermediäre**. Journalistinnen und Journalisten, Fachexpertinnen und -experten, aber auch engagierte Praxisexperten und -expertinnen können ihre

journalistische und fachspezifische Kompetenz neu verstärkt dazu nutzen, Social-Media-Informationen nach journalistischen Qualitätskriterien zu triagieren und kuratieren. Sie weiten damit ihren wichtigen Beitrag zur freien politischen Willensbildung auch auf die neuen Medien aus.

- Die verschiedenen Instrumente zur digitalen Partizipation wie *E-Collecting*, elektronische Vernehmlassung und E-Voting haben durchaus das Potenzial, **mehr Personen in den politischen Prozess zu integrieren**. Sei es, indem Minderheitenanliegen via *E-Collecting* effizienter Teil eines legislativen Prozesses werden können, oder aber auch, indem ganz neuartige und niederschwelligere Zugänge zu Politik und politischen Informationen für bisher apolitischere Personengruppen erhöhte Attraktivität haben und damit das politische Interesse und die Mobilisierung für politische Prozesse generell erhöht werden. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, an einem Diskurs auch anonym zu partizipieren, was nachweisbar die Teilnahme erhöht.
- Die neuen digitalen Formen der Kommunikation und Kampagnenführung helfen auch der Politik und politischen Akteuren, die eigenen **Botschaften** über digitale Kanäle und datengestützt **zielgerichteter sichtbar zu machen**. Da die freie politische Willensbildung dann ideal stattfindet, wenn Information möglichst vielseitig öffentlich sichtbar wird, ist eine solche Wirkung für die Funktionsweise des politischen Systems wichtig.
- Von Vorteil ist auch das in der Bevölkerung vorhandene breite Verständnis darüber, dass Informationen auf den Social-Media-Kanälen meist keine journalistischen Qualitätskriterien erfüllen und deshalb mit erhöhter Vorsicht zu geniessen sind. Bezeichnenderweise reagiert die Bevölkerung darauf, **indem sie selbst Instrumente zur Informationsprüfung entwickelt** (verschiedene Quellen nutzen, Ursprungsquelle suchen, im Umfeld testen etc.) Auf dieser Basis fühlen sich zumindest Personen mit erhöhtem Kognitionsniveau in der Selbstäusserung gut gegen Falschmeldungen und Beeinflussungsversuche gewappnet.
- Aus der Chancenperspektive ist es zentral, dass die Schweiz eine sehr **lange Tradition in politischen Meinungsbildungsprozessen** hat. Durch Hunderte von beurteilten politischen Vorlagen und erlebten Kampagnen haben die Schweizer Stimmberechtigten in der Summe eine hohe Routine in der Beurteilung von diametralen Informationen innerhalb von politisch aufgeladenen Kampagnensituationen. Das erhöht die Resistenz gegenüber zweifelhaften Informationen, unabhängig davon, über welchen Kanal sie gespielt

werden. Die eigenen Prädispositionen, Peergroups und Alltagserfahrungen dienen dabei als Filter und Schutzmechanismus in der Informationsverortung.

- Ebenso findet sich dieser Vorteil der langen Tradition direktdemokratischer Entscheidungen nicht nur bei der Stimmbevölkerung, sondern auch bei allen anderen beteiligten Akteurinnen und Akteuren, insbesondere bei Gerichten und Behörden. Einerseits ist die **langjährig entwickelte und etablierte Rechtsprechung** und Praxis zur Sicherstellung von freier Willensbildung ohne Weiteres auf die digital beeinflusste Willensbildung übertragbar. Andererseits haben Behörden und Private mit öffentlichem Auftrag **klare und verbindliche Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit**, an welche sie sich zu halten haben. Die schweizerische Rechtsprechung hat ferner festgehalten, dass die Behörden Falschinformationen unter gewissen Voraussetzungen zu konterkarieren haben bzw. eine Abstimmung aufgrund von Falschinformationen für ungültig zu erklären ist, wenn die dadurch verursachte Unregelmässigkeit erheblich ist und das Ergebnis beeinflusst haben könnte. Alle diese Mechanismen finden grundsätzlich auch bei digitaler Kommunikation Anwendung.
- Schlussendlich reagieren **Plattformbetreiber** in jüngster Zeit sichtbar verstärkt auf **politische Informationen**, die von breiten Kreisen als heikel für eine freie Willensbildung betrachtet werden. Die Massnahmen reichen dabei von der Kennzeichnung konträrer Informationen («Trump Tweets») bis hin zum Löschen juristisch heikler Äusserungen, zur Sperrung von Accounts von Personen im öffentlichen Interesse oder zum Verzicht auf politische Werbung auf der eigenen Plattform.

7.5.2. Risiken der Digitalisierung für die Schweizer Politik

Ebenso sichtbar werden auch Risiken:

- Ein im öffentlichen Raum diskutiertes Thema sind die Elemente der **Missinformation und Desinformation**. Zentral dabei ist, dass solche Fehlinformationen sowohl aus privater Hand stammen als auch konzertiert Teil der Kampagnenarbeit sind. Insgesamt sind solche Fehlinformationen in der politischen Kommunikation nichts Neues, neu ist aber insbesondere die Verbreitungspotenz und -geschwindigkeit. Auch wenn die wissenschaftliche Forschung hierzu erst in den Anfängen steckt, finden sich bereits Hinweise darauf, dass der Einfluss von Fake News in der Summe nicht riesig ist, viel-

mehr zeigt sich sogar ein positiver Zusammenhang zwischen der Nutzung digitaler Medien und dem individuellen politischen Wissensstand. Allerdings finden sich durchaus Voraussetzungen für grösseren Einfluss und damit Folgen für die freie Willensbildung: Bei wenig prädisponierten oder stark polarisierenden/populistischen Themen, unter Personen mit verminderter Kompetenz zur Informationsverarbeitung sowie bei vorhandenen Akteurinnen und Akteuren mit dem Willen, Fake News zum konzertierten Teil ihrer Kommunikationsarbeit zu machen, entfalten diese potenziell eine deutlich höhere Wirkungskraft als bei umgekehrten Voraussetzungen.

- Als Instrument in den Händen von Akteuren, die polarisierter, populistischer und emotionaler als in der Vergangenheit agieren, verändert sich ebenfalls der Dialog als Austausch zwischen verschiedenen Meinungen. Auch wenn die aktuelle Forschung hier eine gewisse Entwarnung gibt, öffnen sich in extremis sogenannte **Echokammern**. Diese entstehen insbesondere dann, wenn sich stark polarisierte Gruppen aus dem öffentlichen Diskurs ganz verabschieden und in geschlossenen Chatgruppen auf gar keine Gegenposition mehr treffen. Gerade Social Media vereinfachen strukturell den Rückzug in solche Echokammern: Im Gegensatz zu klassischen Service-Public-Medien, die Kohäsion als Grundauftrag haben und entsprechend in die Breite kommunizieren, sind Social Media eher inselhaft organisiert. Wer ein breiteres Bild der Realität erhalten will, muss sich gezielt auf verschiedenen Inseln bewegen. Wer ein solches Bild bewusst nicht sucht, wird auf seiner jeweiligen Diskursinsel auch nicht damit konfrontiert.
- Kreativeurinnen und Kreativeure von Social-Media-Informationen sind weder an journalistische Ethik gebunden, noch verfügen sie im Normalfall über journalistische Fachkompetenz. Durch den **Wegfall der traditionellen Gatekeeper-Funktion** von journalistisch arbeitenden Redaktionen fallen zentrale Elemente der Qualitätskontrolle und Wahrheitsprüfung weg. Verstärkt wird dieser Trend auch dadurch, dass ein Teil der *Gatekeeper*-Aufgaben durch die Plattformbetreiber übernommen wird, welche die Distribution von Informationen ebenfalls nicht nach journalistischen Kriterien erbringen. Beispielsweise ist die politische Relevanz einer Nachricht für Distributionsentscheide der Plattformbetreiber kein direktes Kriterium.
- Ein stark durch Digitalisierung geprägter Diskurs hat Folgen für die am Diskurs beteiligten Akteurinnen und Akteure: Erstens nimmt ein bestimmter Teil der Bevölkerung am digitalen politischen Diskurs gar nicht teil. Solche *Offliner* haben damit auf einen zunehmend wesentlichen Teil der Informationen während ihrer Willensbildung keinen Zugriff respektive nur dann Zugriff, wenn

traditionelle Massenmedien ihrerseits den Social-Media-Diskurs in der Berichterstattung aufnehmen. Zweitens entziehen sich auch politische Akteure teilweise dem digitalen Diskurs, indem sie entweder auf Diskussion ganz verzichten und Social Media ausschliesslich für den Transport der eigenen Botschaften nutzen oder individuell frustriert durch anonyme Anfeindungen den Diskurs ganz verlassen. Damit entsteht die Gefahr, dass ein Diskurs auf Social Media **weder ein Abbild der generellen Bevölkerungsmeinung ist noch die Gesamtheit aller politischen Akteure darstellt** und damit nach aussen einen verzerrten Eindruck zum Stand der Willensbildung hinterlässt. Das ist insbesondere für Personen problematisch, die sich ausschliesslich über Social-Media-Kanäle informieren.

- Die Behörden haben im Umfeld der digitalen Kommunikation die gleichen Aufgaben in Bezug auf die eigene Kommunikation wie auch bei der Sicherstellung der freien Willensbildung. Allerdings sind **Behörden nicht in der Lage, ihre Aufgaben im digitalen Raum vollständig zu erfüllen**: Erstens sind Behörden durch Quantität und Geschwindigkeit von Social-Media-Inhalten wesentlich herausgefordert. Zweitens ist eine Rechtsdurchsetzung schwierig, wenn Plattformbetreiber ausserhalb der Rechtszuständigkeit der Schweiz domiciliieren. Drittens geht die schweizerische Auslegung der freien Willensbildung davon aus, dass einseitige oder falsche Informationen in der Summe durch eine Vielzahl anderer Informationen kontrastiert werden. Damit würde die Zunahme von (falschen) Social-Media-Inhalten dazu führen, dass die Behörden die Quantität ihrer Informationstätigkeit ebenfalls erhöhen müssten, was wiederum zur Folge hätte, dass die Behörden eine übermässige Relevanz in der Meinungsbildung entfalteteten.
- Ebenfalls problematisch ist die Tatsache, dass die grossen Social-Media-Plattformen wie *Facebook* oder *YouTube* nicht auf eine Optimierung eines idealen politischen Diskurses, sondern auf die Einlösung ihres eigenen Geschäftsmodells ausgerichtet sind. Im Kern dienen die Plattformen den Anbietenden zum Ausspielen zielgerichteter Werbung. In der Folge haben die Betreiberinnen und Betreiber ein Interesse daran, **zu jedem Nutzen den möglichst viel Daten zu sammeln und diese zu Marketingzwecken zur Verfügung zu stellen**. Dieses Ziel steht nicht nur im Widerspruch zu der Tatsache, dass politisch-individuelle Informationen als besonders schützenswert gelten und ohne Einverständnis des Individuums nicht weitergegeben werden dürfen. Es behindert auch – sofern eine solche personalisierte Werbung wirksam ist – die freie Willensbildung.

- Schlussendlich können auch neue Plattformen zur politischen Partizipation einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. So stellt sich in Bezug auf *E-Collecting*-Plattformen die Frage, inwiefern sie zu einem deutlichen Mehr an Bevölkerungsentscheiden führen und damit **das politische System überlasten könnten**. Als Reaktion darauf könnten die nötige Zahl der Unterschriften für Initiativen und Referenden erhöht oder Sammelfristen verkürzt werden. Dies brächte in der Folge einerseits Akteurinnen und Akteure in Zugzwang, die bisher nicht auf digitale Formen der Unterschriftensammlung gesetzt haben. Andererseits werden Betreiber von *E-Collecting*-Plattformen in die demokratietheoretisch bedenkliche Rolle eines **Unterschriften-Gatekeepers** befördert, der nach selbst gewählten Kriterien eine digitale Unterschriftensammlung ermöglicht oder nicht. Daneben wird im Rahmen der E-Voting-Debatte über Aspekte der Gewährleistung einer unverfälschten Stimmabgabe und der dafür nötigen **Sicherheitsaspekte** diskutiert.

7.6. Ein Diskussionsbeitrag

Eingangs startete die hier vorliegende Forschungsarbeit mit dem Ziel, einerseits eine Auslegeordnung zur Digitalisierung als Einflussfaktor auf politische Meinungsbildung zu erstellen. Andererseits war es ebenso wichtig, diese Auslegeordnung in einem letzten Schritt dem politischen und gesellschaftlichen Diskurs über Digitalisierung in der Politik wieder zur Verfügung zu stellen. Dies geschieht in der Folge auf zwei Ebenen: Auf einer ersten Ebene werden die zentralen Chancen und Risiken in Form von Thesen zusammengefasst. Diese sollen zur Diskussion anregen. Auf einer zweiten Ebene werden aus den Chancen und Risiken mögliche Handlungsfelder für die Politik entwickelt.

7.6.1. Thesen

Wenn die Chancen und Risiken einander gegenübergestellt werden, lassen sich daraus fünf Thesen ableiten, welche die daraus entstehende Ambivalenz beschreiben:



Strengere Regulierung der Digitalisierung in der Schweizer Politik stärkt die freie Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen, schränkt aber die Meinungsfreiheit ein. Wir müssen diskutieren, was uns wichtiger ist.

In der Schweiz entsteht freie politische Willensbildung durch die Möglichkeit, auf der Basis einer Vielzahl von Informationen unbeeinflusst eine Meinung bilden und zum Ausdruck bringen zu können. Die Digitalisierung der Schweizer Politik hat sichtbar das Potenzial, einer solchen freien Meinungsbildung zu dienen. Die Möglichkeiten zum herrschafts- und hindernisfreien direkten Diskurs nehmen zu, indem die neuen Kommunikationsinstrumente Inhalte zielgruppengerechter und damit präziser zur Verfügung stellen. Durch digitale Partizipationsformen wie *E-Collecting* können neue Zielgruppen, aber auch schwer politisierbare Themen verstärkt in den politischen Diskurs einfließen. Damit ergänzen sie den Grundsatz der freien Willensbildung ideal. Allerdings ist dieser Diskurs nicht fehlerfrei: Die Geschwindigkeit in der Informationsverbreitung, der niederschwellige Zugang ohne journalistische Qualitätskriterien sowie das Geschäftsmodell der Plattformbetreiber behindern potenziell eine freie Willensbildung. Der Wunsch, mittels eines zusätzlichen Regulativs die Schattenseiten des digitalen Diskurses zu reduzieren, liegt nahe. Allerdings sind bei Social Media die Vorteile und die Nachteile hochgradig miteinander verknüpft, sodass regulative Eingriffe auch Eingriffe in Chancen und insbesondere in die Meinungsäusserungsfreiheit sowie damit auch die freie Willensbildung sind. Aktuell geht die Rechtsprechung von dem Grundsatz aus, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Informationen ein genügendes Korrektiv darstellt. Weiter gehende juristische Massnahmen sind im Dilemma zwischen der Sicherstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Meinungs- und Informationsfreiheit zu beurteilen. Gerade dieser Diskurs wurde in jeder modernen Gesellschaft in den letzten Jahrhunderten schon unzählige Male geführt; es scheint angebracht, ihn ein weiteres Mal zu wiederholen.



Digitale Demokratie ist, was wir daraus machen. Nur ist es dann vielleicht plötzlich keine Demokratie mehr.

Das politische System der Schweiz ist grundsätzlich kein für immer festgeschriebenes. Anpassungen an den Prozessen und Entscheidungsmechanismen definieren das System immer wieder neu. Die aktuelle Diskussion in den USA kann als Beispiel dafür dienen, wie fundamental solche Anpassungen auch in sehr alten Demokratien sein können. Aktuell zeigen sich in der Schweiz Veränderungen entlang der Konkordanz. So lässt sich ein Erstarren populistischer Kräfte und populistischer Politikbildung beobachten. Alle diese Triebkräfte nutzen zunehmend neue, digitale Formen der Kommunikation und Partizipation. Dabei gibt es starke Hinweise darauf, dass die Digitalisierung der Schweizer Politik nicht

ursächlich für Populismus oder abnehmende Konkordanz ist, sondern schon bestehende Entwicklungen unterstützt. Wenn sich nun die Frage stellt, ob digitale Demokratie die Gefahr in sich trägt, die Demokratie abzuschaffen, folgt deshalb nicht nur eine Diskussion über digitale Politikinstrumente, sondern über ein neu formatiertes und dabei auch verstärkt digital ausgerichtetes Politiksystem. Weltweit werden durchaus laute Diskussionen darüber geführt, inwiefern hauptsächlich Populismus die Demokratie grundsätzlich gefährdet und nebensächlich Social Media einen verstärkenden Beitrag dazu leisten. Mounk (2018) sowie Levitsky und Ziblatt (2019) entwerfen hierzu unabhängig voneinander ein relativ düsteres Bild. Die Schweiz als Land mit direktdemokratischen Entscheidungsprozessen und damit der stetigen Möglichkeit, dass eine Volksmehrheit eine Volksminderheit dominieren kann, muss eine solche Diskussion regelmässig führen. Aktuell kann eine solche aus einer relativ entspannten Situation heraus initiiert werden: Das bevölkerungsseitige Vertrauen in das politische System und die Behörden ist im internationalen Vergleich hoch, fakultative Referenden sind grossmehrheitlich nicht erfolgreich. Haben aber die neuen digitalen Formen das Potenzial, diese demokratiethoretisch schwierigen Entwicklungen zu beschleunigen, gilt es, eine solche Diskussion besser im ruhigen Fahrwasser und damit bereits jetzt zu führen. Triebkraft zur Beschleunigung haben die neuen digitalen Formen der Politisierung durchaus, seien es Social Media als Verstärker von populistischen Botschaften, sei es *E-Collecting* mit der potenziellen Gefahr, ein politisches System mit einer Vielzahl an Referenden zu blockieren.



Digitalisierung in der Politik gibt einerseits finanzschwachen Gruppen eine Stimme in der Schweizer Politik. Andererseits verändert diese Zersplitterung den erfolgreichen Schweizer Korporatismus.

Digitalisierung in der Schweizer Politik öffnet nicht nur neue Diskurs- und Partizipationskanäle für Stimmberechtigte, sondern verändert auch die Kommunikation und die Politik selbst. Durch die neuen Instrumente ist es insbesondere für kleinere Organisationen deutlich einfacher, Sichtbarkeit für ihre Anliegen zu erhalten. Damit erscheinen ein hoher Organisationsgrad oder grosse, schlagkräftige Verbände zumindest auf der kommunikativen Ebene weniger notwendig. Allerdings wird es für eine auf Konkordanz ausgerichtete Politik damit auch schwieriger, alle relevanten Stimmen hin zu einem Kompromiss zu moderieren. Galt es beispielsweise früher, wenige wichtige Verbände in ein Vernehmlassungsverfahren einzubinden, sind es heutzutage potenziell deutlich mehr. Das

schwächt wiederum die Relevanz der Kompromissfindung im Rahmen konkordanter Instrumente. Selbstverständlich stellt sich nicht die Frage, ob und wie man zu spät geäußerte kritische Positionen verhindern kann, sondern vielmehr, inwiefern eine solche Entwicklung selbst zusätzliche Informationsarbeit seitens der Behörden, aber auch seitens der bestehenden Spitzenverbände bei der Einbindung neuer Kräfte zur Folge haben kann. Diese Diskussion ist wohl keine Bevölkerungsdiskussion, auf der Ebene organisierter Akteurinnen und Akteure aber nötig, um den bewährten Korporatismus in eine digitale Zukunft zu führen.



Wir dürfen nicht vergessen: Social-Media-Plattformen sind keine transparenten demokratischen Instrumente.

Aus Sicht der Autorinnen und Autoren gilt es auch, die Sensitivität gegenüber den Anbieterinnen und Anbietern digitaler politischer Instrumente nicht zu verlieren. Gerade die grossen Social-Media-Plattformen sind weder für den politischen Diskurs geschaffen worden, noch haben sie einen solchen als übergeordnetes Ziel. Vielmehr beruht ihr Geschäftsmodell im Kern darauf, dass Nutzerinnen und Nutzer möglichst oft und lange auf den jeweiligen Plattformen verweilen und dabei den Plattformbetreibern so weit wie möglich gehende Datenspuren zur Verfügung stellen. Beides soll mittels Werbung über die Plattformen kapitalisiert werden. Hier soll es nicht darum gehen, dieses Geschäftsmodell zu diskutieren. Eine Diskussion geführt werden sollte aber zu den Folgen für die politische Meinungsbildung. Faktisch entscheiden weitgehend die Plattformen, welche Informationen die einzelnen Nutzenden sehen und damit im Rahmen ihrer politischen Willensbildung verarbeiten können. Die Selektionskriterien sind dabei nicht abschliessend transparent und folgen sicher nicht hauptsächlich der Logik politischer Relevanz. Zwar haben die grossen Plattformbetreiber insbesondere auf Druck der USA und der EU in letzter Zeit ein gewisses Sensorium und Instrumente zur Reaktion entwickelt. Im Kern ihres Handelns steht dabei aber – neben der entscheidungsdominierenden Verpflichtung gegenüber ihrem Geschäftsmodell – ein stark in der amerikanischen Gesellschaft verankertes Verständnis von Meinungsfreiheit: Diese wird wesentlich über andere Rechte des Persönlichkeitsschutzes gestellt, was insbesondere weltweit spürbare Folgen darauf hat, welche Informationen auf diesen Plattformen verfügbar sind. Solange die einzelnen Staaten ausserhalb der USA darauf sowohl ressourcenseitig als auch juristisch nur wenig Einfluss nehmen können, prägt diese amerikanische Sicht auf Meinungsfreiheit, notabene entstanden in einem höchst konkurrenzdomi-

nierten dualen Parteiensystem, auch die Diskurskultur in der Schweiz mit. Die Rolle dieser Plattformen im Rahmen der schweizerischen politischen Meinungsbildung, aber auch die Verantwortung, die organisierte Akteurinnen und Akteure bei deren Nutzung übernehmen, gilt es zu diskutieren.



Schweizer Stimmberechtigte haben eine stabile Widerstandskraft gegen Fake News und Manipulationsversuche.

Schlussendlich sind auch die negativen Einflüsse einer digitalisierten Politik auf die Meinungsbildung in den richtigen Kontext zu setzen. Die Schweizer Stimmberechtigten haben ein im internationalen Vergleich ungewohnt hohes Vertrauen in das politische System und stützen den Gesetzgebungsprozess regelmässig an der Urne (in der Legislatur 2016 bis 2019 waren von 17 Gesetzesreferenden nur gerade zwei an der Urne erfolgreich). Die einzelnen Stimmberechtigten haben ein erfolgreich erprobtes Vorgehen, sich in aufgeladenen Kampagnensituationen mit Informationen seitens konträrer Akteurinnen und Akteure eine stimmige Meinung zu bilden respektive im politischen Diskurs generell zu navigieren. Alle diese Elemente helfen sichtbar auch bei der Nutzung von Social Media. In Fokusgruppen direkt darauf angesprochen wird in der Folge auch betont, dass sich gerade Junge durchaus fit fühlen, Informationen via Social Media zu prüfen und politisch einzuordnen, nicht zuletzt auch deshalb, weil die wenigsten für politische Meinungsbildung nur Social Media nutzen. Gefährlich wird es deshalb erst dann, wenn sich ganze Gruppen aus der Informationssuche in der Breite verabschieden und in abgeschlossene Diskurssysteme und damit in Parallelrealitäten zurückziehen. Diese Gruppe entzieht sich sehr bewusst einem Teil der Diskussion, allerdings explizit nicht als Folge eines Social-Media-Verhaltens, sondern weil sie diese Diskursbeiträge schlicht ablehnt. Gerade bei der Diskussion von harten Regulativen gilt es, hier die richtigen Grössenverhältnisse im Hinterkopf zu behalten.

7.6.2. Empfehlungen

Auf Basis der hier vorliegenden Auslegeordnung aus juristischer, politologischer, medienwissenschaftlicher, technologischer und bevölkerungsseitiger Sicht soll die Studie aber nicht mit Vorschlägen zum Diskurs enden, sondern auch konkrete Handlungsempfehlungen abgeben. Sie sind relevant, falls aufgrund der

konstatierten (Teil-)Risiken eine Intervention als sinnvoll erachtet wird. Die hier vorgeschlagenen Massnahmen beruhen auf den im Rahmen dieser Studie erarbeiteten Erkenntnissen und bedürfen ganz im Sinne der Konkordanz einer weiterführenden politischen Diskussion und Aushandlung.

Rechtsprechung



Gerichte sollen in Zukunft bei qualifiziert irreführenden Informationen grundsätzlich immer prüfen, ob eine freie Willensbildung überhaupt noch möglich war – unabhängig vom Zeitpunkt im Abstimmungskampf, in dem die Information erfolgte.

Die Rechtsprechung sollte verstärkt der Reichweite der sozialen Medien Rechnung tragen. Bisher war die Reaktionszeit entscheidend dafür, ob eine freie Meinungsbildung nach einer qualifiziert irreführenden Information noch möglich war. Diese zeitliche Dimension darf mit Blick auf die sozialen Medien nicht mehr ausschlaggebend sein. Vielmehr sollte generell geprüft werden, ob die Bildung einer unverfälschten Meinung mittels anderer Quellen überhaupt realistisch war – unabhängig vom Zeitpunkt der Falschmeldung. Dazu genügt eine Praxisanpassung in der Rechtsprechung, das Parlament kann aber auch die entsprechenden Gesetze schärfen. Von einer solchen Anpassung ist durchaus auch präventive Wirkung zu erwarten. Gerade Akteure mit langfristigem Schweizbezug werden sich zweimal überlegen, die Ungültigkeitserklärung eines Volksentscheides durch irreführende Kommunikation zu riskieren. Allerdings entsteht auch das Risiko, dass bewusst versucht wird, Volksentscheide durch gezielte irreführende Informationen für ungültig erklären zu lassen. Entsprechend ist auch zu diskutieren, wie ein solcher Missbrauch vermieden werden kann.

Rechtsanwendung



Die öffentliche Hand soll ihrer Verpflichtung zur öffentlichen Richtigstellung qualifiziert irreführender Informationen von Privatpersonen konsequent nachkommen. Werden in der Schweiz Transparenzbestimmungen für Wahl- und Abstimmungskampagnen eingeführt, ist darauf zu achten, dass diese auch im digitalen Raum umgesetzt werden können.

Ansetzen kann man auch bei der Informationsqualität. Es finden sich durchaus Hinweise dafür, dass ein wesentlicher Teil der Stimmberechtigten über eigene Kontrollmechanismen zur Prüfung von Informationen verfügt. Jedoch zeigt sich auch, dass die eigene Kompetenz zur Informationsverarbeitung darüber entscheidet, wie fit jemand in der Beurteilung von Informationsqualität ist. Will man möglichst viele Menschen in den direktdemokratischen Prozess einbinden, genügt das alleinige Abstützen auf Eigenverantwortung entsprechend nicht. Es gibt verschiedene Wege, die Bevölkerung bei der Beurteilung einer Information auf Qualität und Urheberchaft zu unterstützen. Entsprechende Instrumente existieren schon heute in Form von Faktenprüfung durch die Plattformbetreiber (z. B. *Oversightboard* von *Facebook*). Eine obligatorische Offenlegung der Urheber bzw. Absender bei politischen Kampagnen würde dazu beitragen, dass die Stimmberechtigten eine Information besser einordnen können. Schliesslich ist daran zu erinnern, dass Behörden heute schon eine Pflicht zur Richtigstellung von qualifiziert irreführenden Informationen im Vorfeld einer Volksabstimmung haben. Dieser Pflicht ist inskünftig verstärkt Rechnung zu tragen.

Audit



Die öffentliche Hand soll das systematische und öffentlich sichtbare Prüfen von politischen Fakten (fact checking) fördern. Sie könnte dies beispielsweise zum Informationsauftrag von konzessionierten Massenmedien machen.

Zur Verbesserung der Informationsqualität kann auch eine verstärkte Faktenprüfung Sinn machen. Dabei müssen keine zentralen Stellen zur Faktenprüfung geschaffen werden. Im Gegenteil könnte ein Abstellen auf eine oder wenige Faktenprüfungsinstanzen sogar kontraproduktiv sein, da diese dann praktisch monopolistisch darüber zu befinden hätten, was «wahr» ist und was nicht. Die Feststellung von Wahrhaftigkeit ist aber in erster Linie Aufgabe einer starken Zivilgesellschaft. Vielmehr geht es darum, Faktenprüfung als zentrale informative Aufgabe zu fördern und ein Umfeld für entsprechende Erbringer zu schaffen. Jene können privatwirtschaftlich organisiert, Massenmedien oder auf Faktencheck spezialisierte Expertenplattformen sein. Denkbar ist auch, dass ein Faktencheck als neues Aufgabenfeld für konzessionierte Service-Public-Medien beschlossen wird, sei es im Rahmen ihrer journalistischen Aufgaben oder zumindest als Distributionskanal für die Ergebnisse von Faktenchecks von Drittkreisen. Zusätzlich erscheint es sinnvoll, dass Sensibilität gegenüber Fake

News eine wesentlich grössere Rolle in der journalistischen Ausbildung, aber ebenfalls im täglichen journalistischen Arbeiten spielt. Insgesamt ist auch bei der Förderung von Faktenchecks dem Anliegen einer pluralistischen Informationsbereitstellung Rechnung zu tragen.

Ausbildung



Die öffentliche Hand soll die Bevölkerung mittels Bildungseinheiten und Sensibilisierungskampagnen über die Risiken von politischen Informationen im sozialmedialen Raum sensibilisieren.

Eine hohe Kompetenz bei Informationssuche und -verarbeitung ist ein wesentlicher Schlüssel für die freie Willensbildung. Es erscheint wichtig, dass möglichst alle die Möglichkeit für einen wohlwollenden und aufgeklärten Umgang mit Social Media als Instrument zur politischen Meinungsbildung haben. Entsprechend ist es sinnvoll, dass der Bund hier einen klaren Bildungsauftrag erhält. Dieser kann Lerneinheiten in der obligatorischen und nachobligatorischen Schule gerade auch im Bereich der politischen Bildung beinhalten. Es kann aber auch Kommunikationsarbeit im Sinne einer nationalen Sensibilisierungskampagne sein. Eine solche Kampagne scheint sinnvoll, weil die durchschnittliche Urnengängerin/der durchschnittliche Urnengänger 57 Jahre alt ist. Damit würde es fast 40 Jahre dauern, bis die Erhöhung von Sensibilitäten ausschliesslich über Lerneinheiten in der Schule abstimmungsrelevant werden würde.

Partizipation



Die zuständigen Behörden sollen eine Infrastruktur bereitstellen, welche sicheres E-Voting und E-Partizipation mit möglichst wenig Zugangshürden ermöglicht. Der Bund soll aktiv einen breit abgestützten Diskurs zu Bedürfnissen und Bedenken seitens der Gesellschaft führen.

Eine unverfälschte Stimmabgabe auf digitalen Kanälen bedingt eine möglichst sichere technische Lösung wie auch ein weitgehendes Vertrauen der Schweizer Stimmberechtigten in eine solche Lösung. Damit sind Sicherheitsbedenken

gegenüber E-Voting und E-Partizipationsverfahren sehr ernst zu nehmen und sowohl technisch wie auch kommunikativ zu moderieren.

Pragmatismus



Da Social Media keine Massenmedien sind, sollen sie politisch und juristisch auch nicht als solche behandelt werden. Vorstellbar sind aber allgemeine Regulierungsmassnahmen wie griffigere Vorschriften zur Löschung rechtswidriger Inhalte oder ein Obligatorium für Social-Media-Plattformen, die maschinengestützte Informationsvorauswahl individuell deaktivieren zu können.

Die Diskussion über die Auswirkungen der Digitalisierung auf die politische Meinungsbildung und allenfalls notwendige Massnahmen ist ferner in den Kontext der allgemeinen Debatte über die Regulierung sozialer Medien einzuordnen. Dabei ist klar zu betonen, dass aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gerade keine erhöhte Rechtfertigung für Regulierungsmassnahmen hergeleitet werden kann. Der Governance-Bericht, den das BAKOM dem Bundesrat unter Mitarbeit der Bundeskanzlei vorlegen wird, dürfte eine erste Auslegeordnung möglicher allgemeiner Regulierungsmassnahmen enthalten. Darunter könnten Vorschläge für klare Vorschriften zur Löschung rechtswidriger Inhalte oder Vorgaben sein, die sicherstellen, dass Nutzerinnen und Nutzer auf eine personalisierte Vorauswahl von Informationen verzichten können. Die Einordnung sozialer Medien als Massenmedien ist dagegen nicht zu erwarten. Dagegen spricht, dass soziale Medien ihr Informationsangebot nicht nach redaktionellen Kriterien gestalten. Zudem lassen sich rundfunkrechtliche Vorgaben wie etwa das Vielfaltsgebot im Internet nicht durch beschränkte Frequenzen rechtfertigen.

Begleitung



Der Bund soll verpflichtet werden, die Einflüsse von Digitalisierung auf die Schweizer Politik in einem regelmässigen Monitoring zu prüfen und demokratiefördernde Instrumente wohlwollend zu begleiten.

Schlussendlich ist die Digitalisierung der Schweizer Politik erst der Anfang einer weitgehend unbekannteren Reise. Entsprechend haben auch die hier geäußerten Diskursvorschläge und Handlungsempfehlungen eine kurze Halbwertszeit. Deshalb scheint es wichtig, dass ein direktdemokratisch entscheidendes System wie die Schweiz die Folgen der Digitalisierung auf die Schweizer Politik im Rahmen eines regelmässigen Monitorings prüft, die Debatte darüber intensiviert und politische Schlüsse daraus ableitet. Dazu gibt es schon jetzt wertvolle akademische Forschung, diese wird aber idealerweise durch ein fest verankertes Praxismonitoring und eine regelmässige Messung von Stimmungsbildern in der Bevölkerung ergänzt, vergleichbar mit dem jährlichen Monitoring zur Prüfung der Konzessionserfüllung durch die Service-Public-Medien.

Die Digitalisierung der Schweizer Politik ist ein hochdynamischer Prozess. In einer ersten Phase war dieser technologiegetrieben, das politische System und die Akteure erschienen weitgehend fremdgesteuert. Es ist Zeit, dass die Politik aus einem demokratiethoretischen Verständnis heraus Ansprüche formuliert und einfordert.

Projektteam

Um die unterschiedlichen fachlichen Perspektiven auf die Thematik der digitalisierten Demokratie und ihre Auswirkungen auf die Meinungsbildung der Schweizer Stimmbürger aufzeigen zu können, ist das Forschungsteam der Studie unter der Leitung von *gfs.bern* entsprechend interdisziplinär zusammengesetzt.

gfs.bern

Urs Bieri, Politik- und Medienwissenschaftler *gfs.bern* (Gesamtverantwortung)

Urs Bieri studierte Politik- und Medienwissenschaft an den Universitäten Bern und Genf (lic. rer. soc). Seine sozialwissenschaftliche Ausbildung ergänzte er in den folgenden Jahren mit einem EMBA FH in strategischem Management und diversen CAS im Bereich Kommunikationsmanagement. Er arbeitet seit 1996 beim Forschungsinstitut *gfs.bern* und ist als Co-Leiter und Verwaltungsrat zu 50 Prozent am Unternehmen beteiligt. Urs Bieri unterrichtet verschiedene Module an der Universität Fribourg und der *ZHAW* Winterthur.

Er beschäftigt sich in der angewandten Forschung seit 25 Jahren mit gesellschaftlichen und politischen Meinungsbildungsprozessen sowie Image- und Issue-Monitoring. Als Fachexperte kommentiert er alle nationalen Abstimmungen und Wahlen für die deutschsprachigen Radiokanäle der *SRG*.

Edward Weber, Politikwissenschaftler *gfs.bern* (operative Projektleitung)

Edward Weber arbeitet seit 2018 als Projektleiter beim Forschungsinstitut *gfs.bern*. Davor verteidigte er seine politikwissenschaftliche Doktorarbeit zum Thema «Populismus in der Schweiz» an der Universität Zürich.

Tobias Keller, Kommunikations- und Medienwissenschaftler, *gfs.bern*

Tobias Keller hat Kommunikationswissenschaften, Medienforschung und Philosophie an der Universität Zürich studiert. An derselben Universität hat er 2019 seine Dissertation zur Digitalisierung der politischen Kommunikation mit Auszeichnung abgeschlossen. Danach hat er dank eines SNF-Forschungsstipendiums ein Jahr lang an der Queensland University of Technology in Australien zur digitalen politischen Kommunikation (insb. Social Media, Fake News und

Social Bots) geforscht. Seine Forschung wurde bereits national und international prämiert und erhielt grosse, mediale Aufmerksamkeit. Zudem kooperierte er bereits mit *Facebook* in Bezug auf die Bekämpfung von Fake News, mit dem Bundesamt für politische Bildung zu Social Bots und mit der Bundeskanzlei zu digitalen Trends. Seit 2020 arbeitet er bei *gfs.bern* als Projektleiter (in Ausbildung).

Universität Basel

Nadja Braun Binder, Rechtswissenschaftlerin

Nadja Braun Binder studierte Rechtswissenschaft in Bern und Helsinki. 2005 promovierte sie an der Universität Bern mit einer Arbeit zum Stimmgeheimnis. 2017 hat sie an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer habilitiert. Von 2001 bis 2011 war Nadja Braun Binder in der Schweizerischen Bundeskanzlei tätig, unter anderem als Juristin in der Sektion Politische Rechte, als Projektleiterin *Vote électronique* und als Leiterin der Sektion Recht. 2012 trat sie eine Stelle als Forschungsreferentin am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer an, 2016 übernahm sie dort die Koordination des Programmbereichs «Transformation des Staates in Zeiten der Digitalisierung». Von September 2017 bis Juli 2019 war Nadja Braun Binder als Assistenzprofessorin für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung europäischer Demokratiefragen an der Universität Zürich bzw. am Zentrum für Demokratie Aarau tätig. Seit dem 1. August 2019 ist sie Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen die direkte Demokratie in der Schweiz und in Europa sowie Rechtsfragen rund um die Digitalisierung in Staat und Verwaltung.

Manuela Kälin, Studentin in Assistenzfunktion (Professur Braun Binder)

Manuela Kälin studiert Rechtswissenschaft an der Universität Zürich und arbeitet als Studentin in Assistenzfunktion bei Prof. Dr. Nadja Braun Binder. Davor schloss sie an der Universität Zürich das Studium in Philosophie und Gender Studies ab.

Universität Genf

Sébastien Salerno, Medienwissenschaftler

Sébastien Salerno lehrt seit 2009 Soziologie, Kommunikation und politische Kommunikation an der Universität Genf (UNIGE). Er promovierte an der UNIGE

und arbeitete als Post-Doc an der UZH. Davor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der UNIGE. Er ist Mitglied der Geschäftsleitung der *Schweizerischen Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft*, Mitherausgeber der *Zeitschrift für Kommunikationswissenschaften* und Mitglied der Jury der Medienpreise der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften*.

Unterstützt wurde das Projektteam durch externe Fachspezialistinnen und Fachspezialisten.

Petra Huth, Ökonomin und Politikwissenschaftlerin

Petra Huth hat als Projektleiterin qualitative Forschung und Coach für alle Moderatorinnen vielfältige Erfahrungen in der Moderation komplexer Dialoggruppen auf operativer und strategischer Ebene sowohl bei *gfs.bern* als auch im Rahmen ihrer Tätigkeit als Beraterin und als Expertin für Politische Bildung. Dabei kamen Grossgruppenworkshops und Fokusgruppen in mehreren Sprachen mit diversen Zielsetzungen zum Einsatz. Sie bringt als ehemalige Leiterin des Teams «Wirtschafts- und Sozialpolitik» im *CS-Economic Research* die Perspektive der ökonomischen und gesellschaftspolitischen Forschung mit ein. Tätig ist sie als selbständige Forscherin und Beraterin. Ein Schwerpunkt ihrer Forschung sind qualitative Methoden, Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie Kampagnenvorbereitung bei Wirtschafts- und Gesellschaftsthemen.

Daniel Graf, politischer Aktivist

Daniel Graf hat Geschichte, Volkswirtschaft und Soziologie studiert. Als zentraler Akteur der politischen Netzaktivisten in der Schweiz hat er die Onlineplattform *WeCollect* gegründet, die digital unterstützte Unterschriftensammlung, Crowdfunding und Politikampagne aus einer Hand bietet. Als Berater unterstützt Daniel Graf NGOs, Parteien und Verbände bei Kampagnen. Zuvor war er Mediensprecher bei *Amnesty International* und Geschäftsführer der *Grünen Partei Zürich*. Daniel Graf ist ausserdem Mitbegründer der Onlineplattform *WeCollect*, der Weiterbildung *Campaign Bootcamp* und des Think+Do Tanks *PublicBeta*.

Literatur

- Bail, C. A., Argyle, L. P., Brown, T. W., Bumpus, J. P., Chen, H., Hunzaker, M. B. F., Lee, J., Mann, M., Merhout, F. & Volfovsky, A. (2018). Exposure to opposing views on social media can increase political polarization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(37), 9216–9221. <https://doi.org/10.1073/pnas.1804840115>
- Bakshy, E., Messing, S. & Adamic, L. A. (2015). Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. *Science*, 348(6239), 1130–1132. <https://doi.org/10.1126/science.aaa1160>
- Barberá, P., Jost, J. T., Nagler, J., Tucker, J. A. & Bonneau, R. (2015). Tweeting from left to right: Is online political communication more than an echo chamber? *Psychological Science*.
- Barnidge, M. (2017). Exposure to Political Disagreement in Social Media Versus Face-to-Face and Anonymous Online Settings. *Political Communication*, 34, 302–321.
- Barret, B., Kreiss, D., Fox, A. & Ekstrand, T. (2019). Political Advertising on Platforms in the United States: A Brief Primer. *CITAP-University of North Carolina at Chapel Hill*. (https://citapdigitalpolitics.com/?page_id=33)
- Benkler, Y., Faris, R. & Roberts, H. (2018). *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Oxford University Press.
- Bernath, J., Suter, L., Waller, G., Külling, C., Willemse, I. & Süss, D. (2020). *JAMES – Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz*. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. <https://www.swisscom.ch/content/dam/swisscom/de/about/unternehmen/nachhaltigkeit/medienkompetenz/documents/james-bericht-2020-de.pdf>
- Bernhard, L. & Lauener, L. (2019a). *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 10.02.2019*. https://www.voto.swiss/wp-content/uploads/2019/03/VOTO_Bericht_10.02.2019_DE.pdf
- Bernhard, L. & Lauener, L. (2019b). *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Februar 201*.
- Bessi, A. & Ferrara, E. (2016). Social bots distort the 2016 U.S. Presidential election online discussion. *First Monday*. <https://doi.org/10.5210/fm.v21i11.7090>
- Besson, M. (2003). *Behördliche Information vor Volksabstimmungen*. Stämpfli Verlag.

- Besson, M. & Boillet, V. (2020). Swiss political rights and misinformation. In S. Baume, V. Boillet & V. Martenet (Hrsg.), *Misinformation in referenda* (S. 235–256). Routledge.
- Biaggini, G. (2017). *BV: Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (2., überarbeitete und erweiterte Auflage). Orell Füssli Verlag.
- Biaggini, G. (2019). Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite – Zur Aufhebung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» durch das Bundesgericht. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 120(10), 531–558.
- Bianconi, G. & Barabási, A.-L. (2001). Bose-Einstein Condensation in Complex Networks. *Physical Review Letters*, 86(24), 5632–5635. <https://doi.org/10.1103/PhysRevLett.86.5632>
- Bieri, U. & Jans, C. (2020). *Vorsichtige Offenheit im Bereich digitale Partizipation*. gfs.bern. https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/04/202035_schlussbericht_final.pdf
- Bisaz, C. & Serdült, U. (2017). E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz. *LeGes*, 531–545. <https://doi.org/10.5167/UZH-150203>
- Blassnig, S., Ernst, N., Engesser, S. & Esser, F. (2020). Populism and Social Media Popularity. How Populist Communication Benefits Political Leaders on Facebook and Twitter. In R. Davis & D. Taras (Hrsg.), *Power shift? Political leadership and social media* (S. 97–111). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Bochsler, D., Hänggli, R. & Häusermann, S. (2015). Consensus Lost? Disenchanted Democracy in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 21(4), 475–490. <https://doi.org/10.1111/spsr.12191>
- Bosshardt, L., Krähenbühl, D., Hermann, M., Craviolini, J. & Bühler, G. (2020). «Tracing App des Bundes». *Wissen, Einstellungen, Erklärungsfaktoren. Studienbericht zur Bevölkerungsbefragung*. Sotomo.
- Braun Binder, N. (2014). Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)*, 539–557. <https://doi.org/10.5167/UZH-141602>
- Brennen, J. S., Simon, F. M., Howard, P. N. & Nielsen, R. K. (2020). Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation. *Reuters Institute for the Study of Journalism*.
- Brennen, J. S., Simon, F. M. & Nielsen, R. K. (2020). Beyond (Mis)Representation: Visuals in COVID-19 Misinformation. *The International Journal of Press/Politics*.

- Broussard, M. (2018). *Artificial unintelligence: How computers misunderstand the world*. The MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/books/artificial-unintelligence>
- Bruns, A. (2019). *Are filter bubbles real?* Polity Press.
- Büchi, M. & Vogler, F. (2017). Testing a Digital Inequality Model for Online Political Participation. *Socius: Sociological Research for a Dynamic World*, 3, 237802311773390. <https://doi.org/10.1177/2378023117733903>
- Burkart, R. (1995). *Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder. Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft* (2. Aufl.). Böhlau.
- Buser, D. (2016). Gibt es Grenzen der Einflussnahme Privater in Abstimmungskampagnen? *Jusletter (Rz. 34)*.
- Cardon, D., Cointet, J.-P., Ooghe, B. & Plique, G. (2019). Unfolding the Multi-layered Structure of the French Mediascape. *hal-02163951*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02163951/file/wp1medialab-unfolding-the-multi-layered-structure-of-french-media-landscape-vf-2.pdf>
- Cepernich, C. (2017). *Le campagne elettorali al tempo della networked politics* (Prima edizione). GLF editori Laterza.
- Coleman, S. (2008). Doing IT for Themselves: Management versus Autonomy in Youth E-Citizenship. In W. L. Bennett (Hrsg.), *Civic Life Online: Learning How Digital Media Can Engage Youth* (S. 189–206). MIT Press.
- Cueni, R. (2019). Falsche und irreführende Informationen im Verfassungsrecht der Schweiz. *ex-ante*, 3–17.
- Davis, R. & Taras, D. (Hrsg.). (2020). *Power shift? Political leadership and social media*. Routledge.
- De Blasio, E. & Sorice, M. (2019). E-Democracy and Digital Activism: From Divergent Paths Toward a New Frame. *International Journal of Communication* 13, 5715–5733.
- Denton, R. E., Trent, J. S. & Friedenber, R. V. (2019). *Political Campaign Communication* (9. Aufl.). Rowman & Littlefield.
- Driza Maurer, A. (2019). *The Swiss Post/Scyt/ Transparency Exercise and Its Possible Impact on Internet Voting Regulation* (R. Krimmer, M. Volkamer, V. Cortier, B. Beckert, R. Küsters, U. Serdült & D. Duenas-Cid, Hrsg.; Bd. 11759, S. 83–95). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-30625-0>
- Dutton, W. H., Reisdorf, B. C., Blank, G., Dubois, E. & Fernandez, L. (2019). The Internet and Access to Information about Politics: Searching through Filter Bubbles, Echo Chambers, and Disinformation. In W. H. Dutton, B. C. Reisdorf, G.

- Blank, E. Dubois & L. Fernandez, *Society and the Internet* (S. 228–247). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198843498.003.0014>
- EBU. (2020). *COVID-19 Report. Public Service Media: Supporting Society Through Coronavirus*. EBU.
- Egli, P. & Rechsteiner, D. (2017). Social Bots und Meinungsbildung in der Demokratie. *Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA)*, 249–258.
- Enguerrand, M. & Strowel, A. (2019). La régulation des fake news et avis factices sur les plateformes. *Revue internationale de droit économique*, 383–398.
- Epstein, B. (2018). *The Only Constant Is Change. Technology, Political Communication, and Innovation Over Time*. New York: Oxford University Press. DOI:10.1093/oso/9780190698980.001.0001
- Ernst, N., Engesser, S., Büchel, F., Blassnig, S. & Esser, F. (2017). Extreme parties and populism: An analysis of Facebook and Twitter across six countries. *Information, Communication & Society*, 20(9), 1347–1364. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1329333>
- Esser, F. (2013). Mediatization as a challenge: Media logic versus political logic. *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization* (S. 155–176). Palgrave Macmillan. <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/91250>
- Evans, J. H. & Hargittai, E. (2020). *Who Doesn't Trust Fauci? The Public's Belief in the Expertise and Shared Values of Scientists in the COVID-19 Pandemic*. Socius. doi:10.1177/2378023120947337
- Fichter, A. (Hrsg.). (2017). *Smartphone-Demokratie: #Fake News, #Facebook, #Bots, #Populismus, #Weibo, #Civic Tech*. NZZ Libro.
- Forbrukerradet. (2018). *Deceived by design. How tech companies use dark patterns to discourage us from exercising our rights to privacy*. Forbrukerradet.
- Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft. (2020). *Qualität der Medien Jahrbuch*. fög – Universität Zürich.
- Fox, J. & McEwan, B. (2017). Distinguishing technologies for social interaction: The perceived social affordances of communication channels scale. *Communication Monographs*, 84(3), 298–318. <https://doi.org/10.1080/03637751.2017.1332418>
- Fox, J. & Warber, K. M. (2015). Queer Identity Management and Political Self-Expression on Social Networking Sites: A Co-Cultural Approach to the Spiral of Silence. *Journal of Communication*, 65(1), 79–100. <https://doi.org/10.1111/jcom.12137>
- Freitag, M. (2017). *Die Psyche des Politischen: Was der Charakter über unser politisches Denken und Handeln verrät*. NZZ Libro.

- Friemel, T. N., Geber, S. & Egli, S. (2020). *Informations- und Kommunikationsverhalten in der Corona-Krise: Befunde aus der Deutschschweiz zu Relevanz, Funktionen und Bewertung verschiedener Information- und Kommunikationsformen während der ersten Tage des Lockdowns*. <https://doi.org/10.5167/UZH-188254>
- Ganesh, B., Howard, P. N., Liotsiou, D., Kelly, J. & François, C. (2012). *The IRA, Social Media and Political Polarization in the United States*. <https://www.new-knowledge.com/articles/the-disinformation-report>
- Gerbaudo, P. (2019). Are digital parties more democratic than traditional parties? Evaluating Podemos and Movimento 5 Stelle's online decision-making platforms. *Party Politics*.
- gfs.bern. (2020). *Befragung Digitalisierung und Politik Kanton Basel-Stadt*.
- Glaser, A. & Brunner, A. (2015). Der Einsatz strafrechtlich verbotener Mittel bei Abstimmungen aus verfassungsrechtlicher Perspektive. *Jusletter (Rz. 26)*.
- Graf, D. & Stern, M. (2018). *Agenda für eine digitale Demokratie: Chancen, Gefahren, Szenarien*. NZZ Libro.
- Guess, A. M., Nyhan, B. & Reifler, J. (2020). Exposure to untrustworthy websites in the 2016 US election. *Nature Human Behaviour*, 4(5), 472–480. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0833-x>
- Hangartner, Y. & Kley, A. (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Schulthess.
- Hass, B. H. & Willbrandt, K. W. (2011). Targeting von Online-Werbung: Grundlagen, Formen und Herausforderungen. *MedienWirtschaft*, 8(1), 12–21. <https://doi.org/10.15358/1613-0669-2011-1-12>
- Heglich, S. & Serrano, J. C. M. (2019). Microtargeting in Deutschland bei der Europawahl 2019. *Landesanstalt für Medien NRW*. <https://www.medienanstalt-nrw.de/themen/desinformation/microtargeting-in-deutschland-und-europa.html>
- Hermann, M. (2012). *Das politische Profil des Geldes. Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz*. Sotomo.
- Hertig, H. P. (1982). Sind Abstimmungserfolge käuflich?: Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 22, 35–58. <https://doi.org/10.5169/SEALS-172287>
- Holt, J. & Perren, A. (2019). Media Industries: A Decade in Review. In M. Deuze & M. Prenger (Hrsg.), *Making Media: Production, Practices, and Professions* (S. 31–44). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.1515/9789048540150-002>

- Humprecht, E. (2019). Where 'fake news' flourishes: A comparison across four Western democracies. *Information, Communication & Society*, 22(13), 1973–1988. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1474241>
- Imhof, K. (2015). Demokratisierung durch Social Media? In K. Imhof, R. Blum, H. Bonfadelli, O. Jarren & V. Wyss (Hrsg.), *Demokratisierung durch Social Media?* (S. 15–26). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-10140-4_2
- Iyengar, S. (2019). *Media politics: A citizen's guide* (Fourth edition). W. W. Norton.
- Kappeler, K., Festic, N. & Latzer, M. (2020). *Who Remains Offline and Why? Growing Social Stratification of Internet Non-Use in a Highly Digitized Society*. University of Zurich. <http://www.mediachange.ch/media/pdf/publications/nonuse.pdf>
- Kearney, M. D., Chiang, S. C. & Massey, P. M. (2020). The Twitter origins and evolution of the COVID-19 "plandemic" conspiracy theory. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*. <https://doi.org/10.37016/mr-2020-42>
- Keller, T. R. (2020). To Whom Do Politicians Talk and Listen?: Mapping Swiss Politicians' Public Sphere on Twitter. *Computational Communication Research*, 2(2), 175–202. <https://doi.org/10.5117/CCR2020.2.003.KELL>
- Keller, T. R. & Kleinen-von Königslöw, K. (2018). Followers, Spread the Message! Predicting the Success of Swiss Politicians on Facebook and Twitter. *Social Media + Society*, 4(1), 205630511876573. <https://doi.org/10.1177/2056305118765733>
- Keller, T. R. & Klinger, U. (2019). Social Bots in Election Campaigns: Theoretical, Empirical, and Methodological Implications. *Political Communication*, 36(1), 171–189. <https://doi.org/10.1080/10584609.2018.1526238>
- Kim, D. K. D. & Kreps, G. L. (2020). An Analysis of Government Communication in the United States During the COVID-19 Pandemic: Recommendations for Effective Government Health Risk Communication. *World Medical & Health Policy*, 12(4), 398–412. <https://doi.org/10.1002/wmh3.363>
- Kozłowska, H. (2019). *Each platform's approach to political ads in one table*. Quartz. (<https://qz.com/1767145/how-facebook-twitter-and-others-approach-political-advertising>)
- Królikowski, A. & Loebel, J.-M. (2017). Fake-News – Können Algorithmen Menschen manipulieren? *Informatik-Spektrum*, 40(4), 367–370. <https://doi.org/10.1007/s00287-017-1060-3>
- Kübler, D. & Kriesi, H. (2017). How Globalisation and Mediatisation Challenge our Democracies. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 231–245. <https://doi.org/10.1111/spsr.12265>

- Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2019). *How democracies die*.
- Lewins, K. (1943). Forces Behind Food Habits and Methods of Change. In *The Problem of Changing Food Habits: Report of the Committee on Food Habits 1941–1943* (S. 9566). National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/9566>
- Lewis, S. J., Pereira, O. & Teague, V. (2019). *Ceci n'est pas une preuve. The use of trapdoor commitments in Bayer-Groth proofs and the implications for the verifiability of the Scytl-SwissPost Internet voting system*. <https://people.eng.unimelb.edu.au/vjteague/UniversalVerifiabilitySwissPost.pdf>
- Lijphart, A. (2007). Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale 1999. In S. Kailitz (Hrsg.), *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft* (S. 237–240). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90400-9_64
- Longchamp, C. (2014). Umfragen in Abstimmungskämpfen in der Schweiz. In H. Scholten & K. Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen* (S. 261–277). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-531-93123-4_19
- Longchamp, C., Mousson, M. & Tschöpe, S. (2014). *Der Dispositionsansatz. Forschungskonzept von gfs.bern zur Meinungsbildung bei Abstimmungen*.
- Lubischtani, K. & Flattet, M. (2019). La démocratie directe face à la manipulation de l'information par des particuliers. *Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA)*, 710–723.
- Marchand-Bale, G. (2018). *Fake News und die Schweizer Demokratie*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?Affair-Id=20183448>
- Martenet, V. & von Büren, T. (2013). L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote. *ZSR*, 57–83.
- Masmejan, D. (2020). *Débat public en ligne et protection des libertés de communication, im Auftrag des BAKOM*. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html>
- McNair, B. (2018). Fake News and Democratic Culture. In A. K. Schapals, A. Bruns & B. McNair (Hrsg.), *Digitizing democracy*. Routledge.
- Medienmonitor. (2018). *Bericht zur Studie der Publicom AG im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation*.
- Mendes, K., Ringrose, J. & Keller, J. (2018). #MeToo and the promise and pitfalls of challenging rape culture through digital feminist activism. *European Journal of Women's Studies*, 25(2), 236–246. <https://doi.org/10.1177/1350506818765318>

- Métille, S. (2020). *Évaluation de la régulation existante et des options de la régulation concernant les intermédiaires d'information en Suisse, im Auftrag des BAKOM*. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html>
- Milic, T., Rousselot, B. & Vatter, A. (2014). *Handbuch der Abstimmungsfor-*
schung. NZZ Libro.
- Monsch, G.-A., Ehrler, F. & Steinmetz, S. (2020). *Covid-19. Fiche d'information*
n°2. FORS – Université de Lausanne.
- Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and*
how to save it. Harvard University Press.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4),
541–563. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Müller, D. (2017). *Die Chancen von Civic Tech nutzen*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20174017>
- Müller, J. P. & Schefer, M. (2008). *Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der*
Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte (4. Aufl). Stämpfli.
- Müller, P., Schemer, C., Wettstein, M., Schulz, A., Wirz, D. S., Engesser, S. &
Wirth, W. (2017). The polarizing impact of news coverage on populist atti-
tudes in the public: Evidence from a panel study in four european democ-
racies. *Journal of Communication*, 67(6), 968–992. [https://doi.org/10.5167/](https://doi.org/10.5167/UZH-145004)
UZH-145004
- Munz, M. (2016). *Schutz der Wahlen und Abstimmungen vor Big-Data-Missbrauch*.
[https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?Affair-](https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20164054)
Id=20164054
- Negroponte, N. (1995). *Being digital* (1st ed). Knopf.
- Nielsen, R. K., Fletcher, R., Newman, N., Brennen, J. S. & Howard, P. N. (2020).
Navigating the 'Infodemic': How People in Six Countries Access and Rate
News and Information about Coronavirus Rasmus Kleis Nielsen, Richard
Fletcher, Nic Newman, J. Scott Brennen, and Philip N. Howard. RISJ-Uni-
versity of Oxford.
- OECD. (2019). *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*. OECD.
https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en
- Oehmer, F. (2019). Meinungsfreiheit für Social Bots? *Jusletter*.
- Papakyriakopoulos, O., Hegelich, S., Shahrezaye, M. & Serrano, J. C. M. (2018).
Social media and microtargeting: Political data processing and the conse-
quences for Germany. *Big Data & Society*, 5(2), 205395171881184. [https://](https://doi.org/10.1177/2053951718811844)
doi.org/10.1177/2053951718811844

- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Penguin Press.
- Pennycook, G., McPhetres, J., Zhang, Y., Lu, J. G. & Rand, D. G. (2020). Fighting COVID-19 Misinformation on Social Media: Experimental Evidence for a Scalable Accuracy-Nudge Intervention. *Psychological Science*, 31(7), 770–780. <https://doi.org/10.1177/0956797620939054>
- Pirker, B. H. (2017). Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe (Interventions by Public Authorities in Direct Democratic Voting Campaigns). *Forthcoming, Aktuelle Juristische Praxis 2017*, 1366–1381.
- Rauchfleisch, A. & Vogler, D. (n. d.). #NOBILLAG auf Twitter. Grabenkämpfe zwischen Gegnern und Befürwortern. <https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:7b9901f5-2942-43e3-b3b3-e1345ae6a62b/2%3NoBillag%20auf%20Twitter.pdf>
- Reuters Institute for the Study of Journalism. (2020). *Digital News Report 2020*. RISJ-University of Oxford.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovations* (3rd ed). Free Press; Collier Macmillan.
- Salerno, S. (2020). Communiquer une pandémie. In F. Gamba, M. Nardone, T. Ricciardi & S. Cattacin (Hrsg.), *Covid-19: Le regard des sciences sociales* (S. 45–57). Seismo. <https://doi.org/10.33058/seismo.20735>
- Schäfer, M. S. (2015). Digital Public Sphere. In G. Mazzoleni (Hrsg.), *The International Encyclopedia of Political Communication* (1. Aufl.). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781118541555>
- Schefer, M. & Cueni, R. (2020). *Öffentlichkeit im Wandel: Überlegungen aus grundrechtlicher Sicht, im Auftrag des BAKOM*. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/studien/einzelstudien.html>
- Schulz, W. & Dreyer, S. (2020). *Governance von Informations-Intermediären, Herausforderungen und Lösungsansätze, im Auftrag des BAKOM*. https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/bakom/elektronische_medien/Zahlen%20und%20Fakten/Studien/bericht-governance-von-informations-intermediaeren.pdf.download.pdf/Schulz_Dreyer_Governance%20von%20Informations-Intermedi%C3%A4ren.pdf
- Schweizerischer Bundesrat. (2017). *Rechtliche Basis für Social Media: Erneute Standortbestimmung*.
- Schweizerischer Bundesrat (2020). *Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 17.3149 Hausmann und 17.4017 Müller Damian*. <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20173149/Bericht%20BR%20D.pdf>

- Shao, C., Ciampaglia, G. L., Varol, O., Yang, K.-C., Flammini, A. & Menczer, F. (2018). The spread of low-credibility content by social bots. *Nature Communications*, 9(1), 4787. <https://doi.org/10.1038/s41467-018-06930-7>
- Shirky, C. (2009). *Here comes everybody: The power of organizing without organizations: [with an updated epilogue]* (Nachdr.). Penguin Books.
- Singer, J. B. (2014). User-generated visibility: Secondary gatekeeping in a shared media space. *New Media & Society*, 16(1), 55–73. <https://doi.org/10.1177/1461444813477833>
- Spierings, N., Jacobs, K. & Linders, N. (2019). Keeping an Eye on the People: Who Has Access to MPs on Twitter? *Social Science Computer Review*, 37(2), 160–177. <https://doi.org/10.1177/0894439318763580>
- Steinmann, G. (1996). Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf. *Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA)*, 255–269.
- Steinmann, G. (2014). *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar* (B. Ehrenzeller, B. Schindler, R. J. Schweizer & K. A. Vallender, Hrsg.; 3. Aufl.). Dike; Schulthess.
- Stoycheff, E. (2016). Under Surveillance: Examining Facebook’s Spiral of Silence Effects in the Wake of NSA Internet Monitoring. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 93(2), 296–311. <https://doi.org/10.1177/1077699016630255>
- Suler, J. (2004). The Online Disinhibition Effect. *CyberPsychology & Behavior*, 7(3), 321–326. <https://doi.org/10.1089/1094931041291295>
- Theocharis, Y., Barberá, P., Fazekas, Z., Popa, S. A. & Parnet, O. (2016). A Bad Workman Blames His Tweets: The Consequences of Citizens’ Uncivil Twitter Use When Interacting With Party Candidates: Incivility in Interactions With Candidates on Twitter. *Journal of Communication*, 66(6), 1007–1031. <https://doi.org/10.1111/jcom.12259>
- Theviot, A. (2019). *Big data électoral: Dis-moi qui tu es, je te dirai pour qui voter?* Le Bord de l’eau.
- Töndury, A. (2011). Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 112(7), 341–374.
- Tresch, A., Lauener, L., Bernhard, L., Lutz, G. & Scaperrotta, L. (2020). *Eidgenössische Wahlen 2019. Wahlteilnahme und Wahlentscheid*. <https://doi.org/10.24447/SLC-2020-00001>
- Tschannen, P. (1995). *Stimmrecht und politische Verständigung: Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*. Helbing & Lichtenhahn.

- Tschannen, P. (2015). *Bundesverfassung* (B. Waldmann, E. M. Belser & A. Epiney, Hrsg.). Helbing Lichtenhahn.
- Tschannen, P. (2016). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (4. Aufl.). Stämpfli.
- Tucker, J., Guess, A., Barbera, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S., Stukal, D. & Nyhan, B. (2018). Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3144139>
- Vosoughi, S., Roy, D. & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146–1151. <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>
- VOTO. (2020). *Nachabstimmungsumfragen der Schweiz, 2016–2020*. FORS.
- Waldmann, B., Belser, E. M. & Epiney, A. (Hrsg.). (2015). *Bundesverfassung*. Helbing Lichtenhahn.
- Wardle, C. & Derakhshan, H. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Conseil de l'Europe.
- Weber, E. (in Vorbereitung). Politik von Unten – Populismus in der Schweiz. *Nomos*.
- WHO. (2020). *Novel Coronavirus(2019-nCoV). Situation Report—13*. <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf>
- Wolfsfeld, G., Segev, E. & Sheafer, T. (2013). Social Media and the Arab Spring: Politics Comes First. *The International Journal of Press/Politics*, 18(2), 115–137. <https://doi.org/10.1177/1940161212471716>
- Wyss, D., Frick, K. M., Heidelberger, A., Gerber, M., Bächtiger, A. & Bühlmann, M. (in Vorbereitung). *Echos vs. Deliberative Chambers: Opinion Formation in Online Forums in Swiss Direct-Democratic Voting*.
- Zaller, J. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818691>
- Zanetti, C. (2018). *Marschhalt beim E-Voting*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20180468>
- Zuiderveen Borgesius, F., Trilling, D., Moeller, J., Bodó, B., de Vreese, C. H. & Helberger, N. (2016). Should We Worry About Filter Bubbles? *Internet Policy Review. Journal on Internet Regulation*, 5(1). <https://ssrn.com/abstract=2758126>

Begleitgruppe

Moritz Leuenberger	Präsident der Begleitgruppe, Präsident des Leitungsausschusses von TA-SWISS
Dr. Bruno Baeriswyl	Datenschutzexperte, Mitglied des Leitungsausschusses von TA-SWISS
Alenka Bonnard	staatslabor
Prof. Dr. Florian Evéquo	Appel Citoyen
Prof. Dr. Fabrizio Gilardi	Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
Prof. Dr. Olivier Glassey	Sozial- und Politikwissenschaftliche Fakultät SSP, Universität Lausanne, Mitglied des Leitungsausschusses von TA-SWISS
Jürg Halter	Schriftsteller
Thomas Müller	Redaktor, Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), Mitglied des Leitungsausschusses von TA-SWISS
Barbara Perriard	Schweizerische Bundeskanzlei
Prof. Dr. Reinhard Riedl	Berner Fachhochschule (BFH), Mitglied des Leitungsausschusses von TA-SWISS
Cédric Roy	E-Government Schweiz
Lara Tarantolo	Leiterin easyvote
Prof. Dr. Anke Tresch	FORS / Universität Lausanne
Prof. Dr. Monika Waldis	Zentrum für Demokratie Aarau

TA-SWISS

Dr. rer. soc. Elisabeth Ehrensperger	Geschäftsführung
Dr. Bénédicte Bonnet-Eymard	Projektleitung
Dr. Catherine Pugin	Projektleitung (bis 12.2019)
Fabian Schluemp	Kommunikation
Christine D'Anna-Huber	Externe Mitarbeit (Kurzfassung)

Die Digitalisierung ermöglicht es Menschen weltweit und kulturübergreifend, sich zu vernetzen. Sie erleichtert aber auch die Versuche unterschiedlichster Akteure, Einfluss auf Wahlen und Abstimmungen zu nehmen. Die Diskussionen um Fake News, Echokammern und die Polarisierung der Gesellschaften werden aktuell hitzig geführt. Doch sind all diese Diskussionen gleich relevant? Und haben wir als Gesellschaft die nötige Reife, um von den neuen Instrumenten ideal zu profitieren? Die Studie von gfs.bern enthält eine Bestandesaufnahme. Sie zeigt, wie das schweizerische Politiksystem der Digitalisierung ausgesetzt ist und wie es darauf reagiert.

Die Studie ist eine von insgesamt drei Studien, die im Rahmen des Projekts «Bürger und Institutionen angesichts der Digitalisierung der Demokratie in der Schweiz» im Auftrag von TA-SWISS erarbeitet worden sind. Sie beleuchten die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Demokratie aus unterschiedlichen Blickwinkeln: Während gfs.bern insbesondere die Auswirkungen sozialer Medien auf Meinungsbildung und Partizipation untersucht, legt der Dachverband der Schweizer Jugendparlamente DSJ den Fokus auf Jugendliche und ihre Teilhabe am demokratischen System. Das Dezentrum entwickelt drei mit spekulativen Objekten illustrierte Zukunftsszenarien, die zum Nachdenken über wünschenswerte wie auch unerwünschte Entwicklungen der Demokratie anregen.

v/d/f

TA-SWISS 75/2021

ISBN 978-3-7281-4078-4 (Printversion)

ISBN 978-3-7281-4079-1 (E-Book)

DOI-Nr. 10.3218/4079-1