



Digitalisierung der Schweizer Demokratie – Technologische Revolution trifft auf traditionelles Mediensystem

Inhalt

1	SYNTHESE	3
1.1	Zielsetzung	3
1.2	Prämissen	3
1.3	Externe Faktoren	4
1.4	Elemente der Digitalisierung	5
1.5	Einfluss auf die Schweizer Politik	6
1.5.1	Chancen der Digitalisierung für die Schweizer Politik	7
1.5.2	Risiken der Digitalisierung für die Schweizer Politik	8
1.6	Ein Diskussionsbeitrag	10
1.6.1	Thesen	10
1.6.2	Empfehlungen	13
2	PROJEKTTEAM	16
2.1	Gfs.bern	16
2.2	Universität Basel	16
2.3	Universität Genf	17
2.4	Externe Fachspezialistinnen und Fachspezialisten	17

Bern, 17.08.2021

Publikation: 17.08.2021

1 Synthese

Urs Bieri

1.1 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, 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.

1.2 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 unwahren Information aus Zeitgründen nicht mehr entgegen 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 Informationstätigkeit 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.

1.3 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 Politikstils 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 zusammenzurufen. 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 Behördenver-

treterinnen und -vertreter behalten, welches sich in 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.

1.4 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 nahezu dramatisch ins Digitale verschoben, unterdessen nutzen Bürgerinnen und Bürger jeden Alters hauptsächlich Onlinemedien zur Informationsgewinnung. Artikel von Onlinemedien sind bezeichnenderweise auch die meistzitierte 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 spielt (*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 weitergehende 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 funktions schwach 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.

1.5 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 Daseinsberechtigung 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-Participation* 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 *Cambridge 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.

1.5.1 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 **herrschafts- und hinder-nisfreien 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 zu 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 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 Informationsverarbeitung.

- 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.

1.5.2 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, vielmehr 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 Kreativeur 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 domizilieren. 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 hat, dass die Behörden eine übermässige Relevanz in der Meinungsbildung entfalten.
- 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 Nutzenden 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 Bevölkerungsentscheidungen 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 bringt 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.

1.6 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.

1.6.1 Thesen

Wenn die Chancen und Risiken einander gegenüber gestellt 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. Weitergehende 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 konkurrenzdominierten 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 Diskursysteme 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.

1.6.2 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 Urheberschaft 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 demokratietheoretischen Verständnis heraus Ansprüche formuliert und einfordert.

2 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.

2.1 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).

2.2 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.

2.3 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 bei 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*.

2.4 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*.

gfs.bern ag
Effingerstrasse 14
CH – 3011 Bern
+41 31 311 08 06
info@gfsbern.ch
www.gfsbern.ch

Das Forschungsinstitut gfs.bern ist Mitglied des Verbands Schweizer Markt- und Sozialforschung und garantiert, dass keine Interviews mit offenen oder verdeckten Werbe-, Verkaufs- oder Bestellabsichten durchgeführt werden.

Mehr Infos unter www.schweizermarktforschung.ch

**SWISS INSIGHTS**
Institute Member

**gfs.bern**
Menschen. Meinungen. Märkte.