

Herausgegeben von

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber

Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2019



Nomos

Herausgegeben von

Prof. Dr. Nadja Braun Binder, MBA, Professorin für
Öffentliches Recht an der Universität Basel (*Schriftleitung*)

Prof. Dr. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und
Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
im Breisgau und Direktor des Walter Eucken Instituts

Prof. Dr. Peter M. Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Staatsphilosophie, Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Klaus Poier, Universitätsprofessor für
Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der
Karl-Franzens-Universität Graz

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Professur für Öffentliches Recht,
Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie an der
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber
Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2019



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-7726-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2122-6 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das Jahrbuch für direkte Demokratie 2019 und damit der neunte Band der Reihe liegt vor. Die Entstehung dieser Ausgabe fiel größtenteils in die Phase der COVID-19-Pandemie. Umso erfreulicher ist es, dass trotz erschwerter Umstände die Beiträge ohne größere Verzögerungen eingetroffen sind. Die Corona-Pandemie hat nicht nur in die äußeren Rahmenbedingungen der Entstehung dieses Jahrbuchs beeinflusst, sondern auch inhaltlich ihren Niederschlag in einzelnen Beiträgen gefunden. Vom Aufbau her erwarten die Leserin und den Leser wie gewohnt Abhandlungen zur direkten Demokratie aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven, Dokumentationen, Landesberichte, ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie sowie zwei Rezensionen.

Die erste Abhandlung stammt aus der Feder von *Fabrizio Gilardi/Clau Dermont/Maël Kubli* und befasst sich mit der digitalen Transformation der (direkten) Demokratie in der Schweiz. Besonders aktuell dabei ist, dass die Autoren in ihrem empirischen Teil nicht nur Twitter-Daten aus dem nationalen Wahlkampf vom Herbst 2019 und aus der Februar-Abstimmung 2020, sondern auch Tweets zur Pandemie untersucht haben. Ebenfalls mit Fragen rund um die Digitalisierung befasst sich der Beitrag von *Margrit Seckelmann/Carsten Berger*. Mit Blick auf Deutschland geht der Beitrag der Frage nach, ob bzw. welche partizipativen Gestaltungsoptionen sich aus der Nutzerkommune und dem Bürgerkonto nach dem Onlinezugangsgesetz entwickeln lassen. *Nenad Stojanović* untersucht in der dritten Abhandlung, wie direkte Demokratien – insbesondere unter Heranziehung des Losverfahrens – populismusresistent gestaltet werden können. Der vierte Beitrag, verfasst von *Cristina Fraenkel-Haeberle*, analysiert das Zusammenspiel zwischen direkter und repräsentativer Demokratie in Italien und beleuchtet dabei insbesondere das abrogative Referendum über Wahlgesetze.

Die Dokumentation umfasst einerseits Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene in Deutschland im Jahr 2019 sowie andererseits ausgewählte Volksabstimmungen in fünf Staaten. Im dritten Teil (Landesberichte) führen *Axel Tschentscher/Martin Widmer* die Berichterstattung zur Schweiz für das Jahr 2019 weiter, wobei sie auch bereits auf Auswirkungen der Corona-Krise auf die direkte Demokratie Anfang 2020 eingehen. *Klaus Poier* führt die Berichterstattung zu den Entwicklungen in

Österreich weiter. Mit den Beiträgen von *Wilfried Marxer* (zu Liechtenstein) und *Zoltán Tibor Pállinger* (zu Ungarn) ist es gelungen umfassende Überblicke und Einblicke in die Entwicklung und Praxis der direkten Demokratie in den beiden Ländern zu gewinnen. Beide Autoren gehen auch auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie ein. *Arne Pautsch* befasst sich im Landesbericht Deutschland mit den Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg. In der Rechtsprechungsübersicht von *Fabian Wittreck* werden ausgewählte Urteile zur direkten Demokratie wiedergegeben und kommentiert.

Die Herausgeber danken dem Vorstand von Mehr Demokratie e.V. sowie dem Nomos Verlag für ihre wertvolle Unterstützung. Besondere Erwähnung verdient Herr Frank Rehmet, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V., der das Jahrbuch nun zum dritten Mal geduldig, effizient und sorgfältig in formaler Hinsicht gestaltet hat. Zu danken haben wir ferner Frau Eliane Kunz, Hilfsassistentin an der juristischen Fakultät der Universität Basel, für Ihre Mitwirkung bei der Zusammenstellung der neuen Literatur, und Frau Manuela Kälin, Studentin in Assistenzfunktion an der juristischen Fakultät der Universität Basel, für die Erstellung des Sachverzeichnisses.

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1. Abhandlungen	
<i>Fabrizio Gilardi/Clau Dermont/Maël Kubli</i> Die digitale Transformation der Demokratie	13
<i>Margrit Seckelmann/Carsten Berger</i> Die Nutzerkommune und das Bürgerkonto – partizipative Gestaltungsoptionen nach dem Onlinezugangsgesetz	38
<i>Nenad Stojanović</i> Direkte Demokratie populismusresistent gestalten	63
<i>Cristina Fraenkel-Haeberle</i> Zur Verschränkung von direkter und repräsentativer Demokratie in Italien: das abrogative Referendum über Wahlgesetze	83
2. Dokumentation	
<i>Frank Rehmet</i> Dokumentation International (Auswahl)	111
<i>Frank Rehmet</i> Dokumentation Deutschland	118

3. Landesberichte

a) Internationale Ebene

Axel Tschentscher/Martin Widmer

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2019 123

Wilfried Marxer

Direkte Demokratie in Liechtenstein – Instrumente und Praxis 155

Klaus Poier

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2019 191

Zoltán Tibor Pállinger

Zwischen Demokratisierung und Dekonsolidierung:
Die Entwicklungslinien der direkten Demokratie in Ungarn
seit dem Systemwechsel 199

b) Deutschland

Arne Pautsch

Die Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg –
Wirkpotenziale der initiierten Volksgesetzgebung im parlamentari-
schen Regierungssystem – Landesbericht Deutschland 2019 226

4. Rechtsprechung

Fabian Wittreck

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2019 249

5. Rezensionen

Goran Seferovic

Nagihan Musliu: Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen 329

Andrea Töndury

Corina Fuhrer: Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen 334

6. Neue Literatur

Nadja Braun Binder/Eliane Kunz

Neue Literatur (2019)

343

Die Herausgeber

363

Über die Autorinnen und Autoren

365

Sachverzeichnis

367

1.

Abhandlungen

Die digitale Transformation der Demokratie¹

Fabrizio Gilardi/Clau Dermont/Maël Kubli

Abstract

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

A. Einführung

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

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

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

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

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

B. Die digitale Transformation der Demokratie

I. Überblick

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Digitale Verwaltung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Politische Partizipation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Politische Meinungsbildung und Wahlkampf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Soziale Medien in der direkten Demokratie

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

I. Daten und Methode

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

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

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

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

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

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

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

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

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

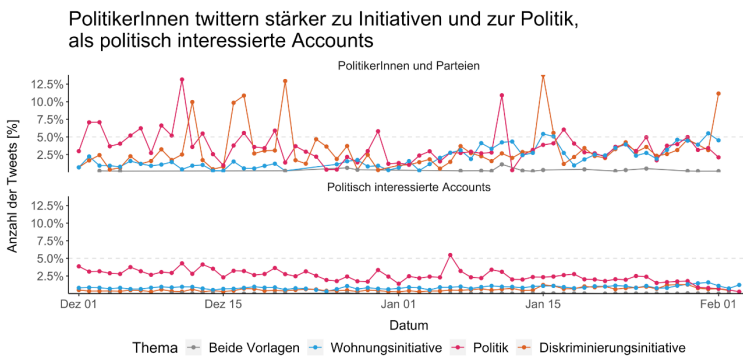
Für die Klassifikation von Tweets, die mit den Abstimmungsvorlagen oder mit dem Coronavirus in Verbindung stehen, haben wir Wörter definiert, die eindeutig mit den jeweiligen Themen zusammenhängen. Diese haben wir in den Tweets automatisch mittels einer bash-Funktion suchen lassen. Sofern ein Tweet eines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

II. Aktivität im Vergleich

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

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

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

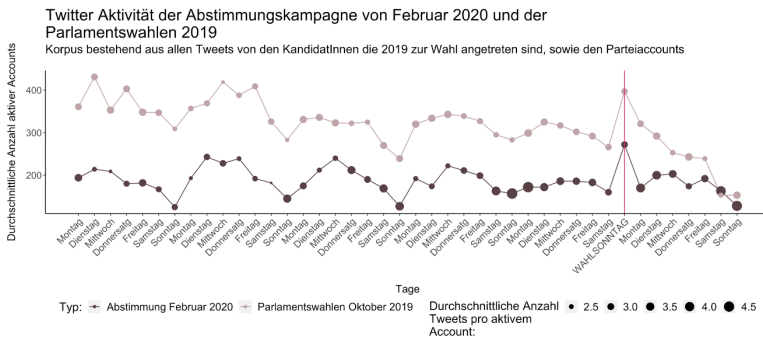


Insgesamt lässt sich zudem feststellen, dass der Anteil an politischen Tweets allgemein und zu den zwei Abstimmungsvorlagen spezifisch recht klein ist. Politik scheint somit wenig relevant zu sein, bzw. keinen grossen Teil der Kommunikation auszumachen. Das kann mehrere Gründe haben – einerseits technische,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

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

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

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



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