

**Internetrecht und Digitale Gesellschaft**

---

**Band 80**

# **Der Staat als Moderator**

**Zur staatlichen Moderation  
rechtmäßiger Beiträge mit Störungscharakter  
von Bürgerinnen und Bürgern auf konsultativen  
Online-Beteiligungsplattformen**

**Von**

**Sarah Fröhlingsdorf**



**Duncker & Humblot · Berlin**

SARAH FRÖHLINGSDORF

Der Staat als Moderator

# Internetrecht und Digitale Gesellschaft

Herausgegeben von  
Dirk Heckmann

Band 80

# Der Staat als Moderator

Zur staatlichen Moderation  
rechtmäßiger Beiträge mit Störungscharakter  
von Bürgerinnen und Bürgern auf konsultativen  
Online-Beteiligungsplattformen

Von

Sarah Fröhlingsdorf



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer hat diese Arbeit  
im Jahr 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 2363-5479

ISBN 978-3-428-19510-7 (Print)

ISBN 978-3-428-59510-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern für ihre unermüdliche  
und tragende Unterstützung*



## **Vorwort**

In dieser Arbeit fließen meine juristischen Fähigkeiten, meine Überzeugung für die demokratische Teilhabe und mein professionelles Wirken in Moderation, Mediation und Kommunikationstraining zusammen. Ich hoffe, damit einen kleinen Beitrag zur Weiterentwicklung demokratischer Beteiligung leisten zu können – gerade in Zeiten, in denen sie besonders gefordert ist.

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Mario Martini für seine langjährige Begleitung, sein Vertrauen in meine Fähigkeiten und seine Leidenschaft für die Wissenschaft. Herrn Prof. Dr. Koch danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens und seine spürbare Freude an meinem Thema.

Dem NRW Forschungskolleg Online-Partizipation danke ich für die Möglichkeit, als assoziierte Kollegiatin Teil des lebendigen interdisziplinären Austauschs zu sein – sowie für die inspirierenden Kontakte zu den Kommunikationswissenschaftler:innen Prof. Dr. Marc Ziegele und Dominique Heinbach. Danke auch an Marie-Kathrin Siemer von Liquid Democracy e.V. für wertvolle Einblicke in die Praxis.

Meinen beiden Kollegen Paul Seeliger und Jonas Lange danke ich dafür, dass wir den Weg zur Promotion ein Stück weit zusammen gegangen sind.

Johannes Michael Wagner danke ich für das präzise Lektorat und das gemeinsame Feilen auf den letzten Metern.

Mein Lebenspartner Jonas Fröhlingsdorf hat mich mit Gesprächen, Geduld und stetiger Ermutigung begleitet. Meinen Eltern danke ich von Herzen für ihre unermüdliche und unerlässliche Unterstützung – ohne sie wäre dieser Weg nicht möglich gewesen.

Berlin, Mai 2025

*Sarah Fröhlingsdorf*





# Inhaltsverzeichnis

<b>§ 1 Moderation konsultativer Beteiligung</b>	17
A. Deliberativer Austausch als Ziel	21
B. Moderation als Erfolgsfaktor	22
C. Anwendungsfelder	24
D. Rechtlicher Rahmen der konsultativen Beteiligung	27
I. Formelle Konsultation	28
II. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	29
III. Beteiligte	29
1. Öffentlichkeit	30
2. Rechtliche Betroffenheit	30
3. Gestaltungsspielraum bei informeller Konsultation	31
4. Zwischenergebnis zu § 1 D. III.	32
E. Ergebnis zu § 1	32
<b>§ 2 Grundlagen staatlicher Online-Moderation</b>	34
A. Formen von Online-Moderation	35
B. Plattformen und Akteure	37
I. Soziale Netzwerke	37
II. Fanpages auf sozialen Netzwerken	37
III. Nachrichtenportale	39
IV. Bürgerbeteiligungsplattformen	40
V. Ergebnis zu § 2 B.	41
C. Rechtsrahmen für Online-Moderation	41
I. Grundrechte	42
II. Staatsstrukturprinzipien	43
III. Telemediengesetz (TMG) und Digitale Dienste Gesetz (DDG)	44
IV. Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)	45
V. <i>Digital Services Act</i> (DSA)	46
1. Relevanter Regelungsgehalt	46

a) Haftungsprivilegierungen .....	46
b) Melde- und Abhilfeverfahren .....	47
c) Beschwerdemanagementsystem .....	47
d) Transparenzpflichten, Grundrechtswirkung und <i>Dark Patterns</i> .....	47
2. Anwendbarkeit auf staatliche Online-Plattformen .....	48
3. Ergebnis zu § 2 C. V. ....	50
VI. Medienstaatsvertrag (MStV) .....	51
1. Besonders relevanter Regelungsgehalt .....	51
a) Transparenzpflichten .....	51
b) Diskriminierungsfreiheit .....	52
2. Anwendbarkeit auf staatliche Online-Plattformen .....	52
3. Ergebnis zu § 2 C. VI. ....	53
VII. Allgemeines Verwaltungsrecht .....	53
VIII. Benutzungsordnung und Allgemeine Geschäftsbedingungen .....	54
IX. Ergebnis zu § 2 C. ....	54
D. Moderation rechtswidriger Äußerungen .....	55
I. Persönliche Ehre .....	57
II. Öffentlicher Frieden .....	58
III. Ergebnis zu § 2 D. ....	59
E. Moderation rechtmäßiger Äußerungen .....	59
I. Beiträge mit Störungscharakter .....	60
II. <i>Political Correctness</i> und <i>Cancel-Culture</i> .....	62
III. Ergebnis zu § 2 E. ....	65
F. Ergebnis zu § 2 .....	65
<b>§ 3 Staatliche Moderation rechtmäßiger Beiträge .....</b>	<b>67</b>
A. Content-Moderation .....	67
I. Content-Moderationsmaßnahmen .....	68
II. Teilhabe- und Abwehrrechte .....	69
1. Online-Plattformen als Sachen des Gemeingebrauchs .....	69
2. Unterscheidung nach Teilhabe- und Abwehrrechten .....	71
3. Ergebnis zu § 3 A. II. ....	72
III. Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Einrichtungen .....	73
1. Öffentliche Einrichtung .....	74
2. Personelle Nutzungsberechtigung .....	75

3. Beeinträchtigung des gleichberechtigten Zugangs .....	75
4. Rechtfertigung .....	76
a) Sachlicher Grund .....	76
b) Kein Ausschluss einer bestimmten Meinung .....	77
5. Ergebnis zu § 3 A. III. ....	78
IV. Recht auf freie Meinungsäußerung .....	78
1. Schutzbereich und Eingriff .....	78
a) Rechtsnatur des Löschens .....	79
b) Rechtsnatur des Sperrens .....	79
aa) Aufheben der Zulassungsentscheidung .....	80
bb) Konkludente Regelungswirkung .....	81
c) Zwischenergebnis zu § 3 A. IV. 1. ....	81
2. Rechtfertigung .....	82
a) Benutzungsordnung .....	82
b) Öffentlich-rechtliches virtuelles Hausrecht .....	84
aa) Öffentliche virtuelle Einrichtung .....	84
bb) Rechtsgrundlage des öffentlich-rechtlichen virtuellen Haus-	
rechts .....	85
(1) Annex der jeweiligen Sachkompetenz .....	86
(2) Wohnheitsrecht .....	87
(3) Doppelt analoge Anwendung der §§ 858 ff., 903, 1004 Abs. 1	
BGB .....	88
(a) Planwidrige Regelungslücke .....	88
(b) Vergleichbarkeit von physischem und virtuellem Raum	
.....	89
(c) Private und öffentliche virtuelle Einrichtungen	
.....	89
(d) Vorbehalt des Gesetzes .....	91
(4) Zwischenergebnis zu § 3 A. IV. 2. b) bb) .....	92
cc) Formelle Rechtmäßigkeit .....	93
(1) Kompetenz .....	93
(2) Verfahren und Form .....	93
(a) Anhörung .....	94
(b) Bestimmtheit und Begründungspflicht .....	94
(c) Beschwerdemanagementsystem .....	95
(d) Zwischenergebnis zu § 3 A. IV. 2. b) cc) (2) .....	96
dd) Materielle Rechtmäßigkeit .....	96
(1) Störung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben .....	96
(a) Auslegung im Lichte der Meinungsäußerungsfreiheit ...	
.....	97
(b) Maßstab .....	99

(c) Erforderlichkeit .....	101
(d) Prozedurale Vorkehrungen .....	102
(2) Zwischenergebnis zu § 3 A. IV. 2. b) dd) .....	103
ee) Zwischenergebnis zu § 3 A. IV. 2. b) .....	103
c) Gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel .....	104
d) Verzicht auf eine Ermächtigungsgrundlage .....	105
aa) Natur des Vertrags .....	105
bb) Zulässiger Grundrechtsverzicht .....	106
cc) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	107
dd) Zwischenergebnis zu § 3 A. IV. 2. d) .....	108
3. Verbot der Zensur .....	108
a) Sperren .....	109
b) Löschen vor der Veröffentlichung .....	109
c) Löschen nach der Veröffentlichung .....	109
d) Zwischenergebnis zu § 3 A. IV. 3. ....	111
4. Ergebnis zu § 3 A. IV. ....	111
V. Informationsfreiheit der anderen Nutzer .....	112
VI. Allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	112
VII. Partizipationschancengleichheit .....	113
1. Ableitung und Gehalt .....	113
2. Ungleiche Einflussnahmechancen .....	115
3. Rechtfertigung .....	116
a) Bestimmung des Rechtfertigungsstandards .....	116
aa) Differenzierungsmerkmale .....	116
bb) Betroffenes Rechts- und Sachgebiet .....	117
(1) Erforderlichkeit eines zwingenden Grundes .....	117
(2) Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	118
b) Verhältnismäßigkeit .....	118
4. Ergebnis zu § 3 A. VII. ....	120
VIII. Ergebnis zu § 3 A. ....	120
B. Interaktive Moderation .....	121
I. Moderationsarten .....	122
1. Autoritär-interaktive Moderation .....	122
2. Diskursiv-interaktive Moderation .....	123
3. Unterscheidung nach der Zielrichtung .....	124
II. Einordnung in die Dogmatik staatlichen Informationshandelns .....	125
1. Öffentlich .....	126

2. Inhaltlich nicht vollständig determiniert .....	127
3. Lenkungsfunktion .....	127
4. Mögliche Auswirkung .....	128
5. Ergebnis zu § 3 B. II. ....	129
III. Betroffene Grundrechte .....	130
1. Recht auf freie Meinungsäußerung .....	130
a) Schutzbereich und Eingriffsqualität .....	130
aa) Mittelbare Wirkung auf die Meinungsverbreitung .....	132
bb) Verhaltenslenkende Wirkung beim Adressaten .....	133
(1) „Ich kann nicht mehr in dieser Form beitragen“ .....	133
(2) „Ich sag gar nichts mehr“ .....	135
cc) Zwischenergebnis zu § 3 B. III. 1. a) .....	136
b) Rechtfertigung der autoritär-diskursiven Moderation .....	136
aa) Öffentlich-rechtliches Hausrecht als Ermächtigungsgrundlage ..	136
bb) Formelle Rechtmäßigkeit .....	137
cc) Materielle Rechtmäßigkeit .....	137
(1) Störung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben .....	137
(2) Geeignetheit und Erforderlichkeit .....	138
(3) Angemessenheit .....	139
dd) Zwischenergebnis zu § 3 B. III. 1. b) .....	139
2. Allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	140
3. Partizipationschancengleichheit .....	141
a) Ausgleich von Benachteiligung .....	142
b) Ungleiche Einflussnahmekancen durch staatliches Handeln .....	143
c) Rechtfertigung .....	144
aa) Rechtfertigungsstandard .....	144
bb) Sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung .....	145
cc) Geeignetheit und Erforderlichkeit .....	146
dd) Angemessenheit .....	146
d) Zwischenergebnis zu § 3 B. III. 3. ....	147
4. Ergebnis zu § 3 B. III. ....	147
IV. Informationstätigkeitsvorbehalt .....	148
1. Kompetenz .....	148
2. Sachlichkeitsgebot .....	150
a) Herleitung und Inhalt .....	151
b) Abgrenzung .....	151
c) Emotionalität .....	152
aa) Unterstützende Emotionalität .....	152

bb) Herabsetzende Emotionalität .....	153
cc) Zwischenergebnis .....	154
d) Meinung als sachfremde Erwägung .....	154
e) Recht auf Gegenschlag .....	154
f) Zwischenergebnis zu § 3 B. IV. 2. ....	155
3. Richtigkeits- und Vollständigkeitsgebot .....	155
4. Subjektives Recht als Folge der Rechtswidrigkeit .....	156
5. Ergebnis zu § 3 B. IV. ....	157
V. Partizipationsspezifische Meinungsneutralität .....	158
1. Spezielle Neutralitätspflichten .....	159
a) Beamtenrechtliche Neutralität .....	159
b) Religiöse und weltanschauliche Neutralität .....	160
c) Parteipolitische Neutralität .....	161
d) Zwischenergebnis zu § 3 V. 1. ....	161
2. Demokratieprinzip .....	162
a) Trennung von Moderation und Entscheidung .....	164
aa) Funktionale Rollentrennung .....	165
bb) Erkennbarkeit der Rollentrennung .....	166
b) Ausschluss eigener inhaltlicher Werturteile .....	167
aa) Typischerweise ausgeschlossene Moderationsstile .....	168
bb) Erkennbarkeit der Wertung auf Entscheidungsebene .....	168
cc) Bewusst verdecktes Einwirken .....	169
dd) Informationen .....	169
3. Subjektive Rechte .....	169
4. Ergebnis zu § 3 B. V. ....	169
VI. Ergebnis zu § 3 B. ....	170
<b>§ 4 Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>172</b>
A. Inhaltliche Anforderungen an die Moderation .....	173
I. Content-Moderation gegenüber interaktiver Moderation .....	173
II. Verfahrensvorkehrungen .....	175
III. Ergebnis zu § 4 A. ....	175
B. Regulierungsempfehlung .....	176
I. Rechtliche Mindestanforderungen .....	176
II. Bestandsaufnahme anhand dreier Benutzungsordnungen .....	177
1. Beteiligungsplattform der Stadt Berlin ( <i>mein.berlin</i> ) .....	178
2. Beteiligungsplattform der Stadt Köln ( <i>meinungfuerkoeln.de</i> ) .....	178

3. Beteiligungsplattform der Stadt Wuppertal ( <i>talbeteiligung.de</i> ) .....	179
III. Auswertung und Empfehlung für die Benutzungsordnung .....	180
1. Rechtswidrige und rechtmäßige Beiträge mit Störungscharakter .....	180
2. Verfahren beim Löschen und Sperren .....	181
3. Klarheit über technische Mittel der Content-Moderation .....	181
4. Zwischenergebnis zu § 4B.III. ....	182
IV. Zustandekommen der Benutzungsordnung .....	182
V. Beteiligungsmoderationsgesetz .....	184
VI. Ergebnis zu § 4B. ....	185
C. Organisation .....	186
I. Rollentrennung: Dialogbegleitung und Sicherheitspersonal .....	186
II. Einbindung privater Moderation .....	188
1. Funktionsvorbehalt Art. 33 Abs. 4 GG .....	189
a) Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse .....	189
aa) Ausschluss für untergeordnete und einfache Hilfsdienste .....	190
bb) Grundrechtsrelevanz .....	190
cc) Besonderes Treue- und Loyalitätsverhältnis .....	191
b) Zwischenergebnis zu § 4C.II. 1. ....	193
2. Beleihung .....	193
3. Verwaltungshilfe .....	193
a) Vorbehalt des Gesetzes .....	194
b) Einwirkungs- und Überwachungspflichten .....	194
c) Neutralitätszugewinn .....	195
III. Ergebnis zu § 4C. ....	196
D. Exkurs: Umgang mit begrenzten Ressourcen .....	197
I. Kollaborative Moderation .....	197
1. Verstöße gegen die Benutzungsordnung melden .....	197
2. Andere Beiträge bewerten .....	198
3. Unterstützend interagieren .....	199
II. Einsatz digitaler Tools .....	199
III. Ergebnis zu § 4D. ....	200
E. Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen .....	200



<b>§ 5 Fazit und Ausblick</b> .....	202
A. Content-Moderation (§ 3 A.) .....	203
B. Interaktive Moderation (§ 3 B.) .....	204
C. Handlungsempfehlungen (§ 4) .....	205
D. Ausblick .....	206
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	 207
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	231

## § 1 Moderation konsultativer Beteiligung

„Sag es mir, und ich werde es vergessen. Zeige es mir, und ich werde mich daran erinnern. Beteilige mich, und ich werde es verstehen.“

Entsprechend dieser Weisheit, die dem chinesischen Philosophen Laotse zugesprochen wird, beziehen Verfahren der Bürgerbeteiligung den Bürger und die Bürgerin<sup>1</sup> in staatliche Entscheidungsprozesse ein. Sie zielen dabei jedoch nicht nur auf ein besseres Verständnis staatlicher Entscheidungen für den Bürger, sondern auch auf deren Verbesserung durch höhere Vielfalt der Perspektiven.<sup>2</sup> Die „Weisheit der Vielen“<sup>3</sup> ist hilfreich, um Antworten auf komplexe, neue Fragestellungen zu finden. Im Idealfall erzeugt Bürgerbeteiligung daher eine Win-Win-Situation für Staat und Bürger.

Angesichts der durch die gegenwärtige Klimakrise notwendigen gesellschaftlichen Transformation ist es sinnvoll, diejenigen einzubinden, die sich einbringen wollen.<sup>4</sup> Wenn die Demokratie die Konflikte unserer Zeit friedlich lösen will, sind zudem mehr und bessere Räume für gesellschaftliche Aushandlungsprozesse notwendig.<sup>5</sup> Sie sollten tatsächliches gegenseitiges Verständnis generieren, das unsere Kreativität entfesselt und uns erlaubt Neues zu entwickeln.

Konsultative Bürgerbeteiligung zeichnet sich dadurch aus, dass sie den Bürger in beratender Funktion einbindet.<sup>6</sup> Ihr liegt das Ideal der Deliberation zugrunde: Es hebt die Bedeutung des Abwägens und Reflektierens von Präferenzen, Werten und Interessen für gute politische Entscheidungen hervor.<sup>7</sup> Eine Entscheidung, die auf einer solchen öffentlichen Beratung aller möglicherweise Betroffener beruht, kommt nach der Philosophie Habermas' eine höhere demokratische Legitimität zu,

---

<sup>1</sup> Der Text verwendet für eine bessere Lesbarkeit meistens jeweils nur ein geeignetes grammatisches Geschlecht. Gemeint sind jedoch immer Personen jeden Geschlechts.

<sup>2</sup> Vgl. *Martini*, Vom heimischen Sofa in die digitale Agora: E-Partizipation als Instrument einer lebendigen Demokratie?, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, 2014, S. 193 (214).

<sup>3</sup> Den Begriff prägte *Surowiecki*, Die Weisheit der Vielen, 2. Aufl., 2005.

<sup>4</sup> *Honnacker*, Stressfaktor Klimakrise. Für eine ökologische Demokratisierung der Demokratie, in: Radtke/Dabrowski/Ehret (Hrsg.), Demokratie – Gerechtigkeit – Partizipation, 2021, S. 35 (40).

<sup>5</sup> *Honnacker* (Fn. 4), S. 38.

<sup>6</sup> Ausführlich bspw. *Nanz/Leggewie*, Die Konsultative, 2016, S. 11 f.

<sup>7</sup> *Bächtiger/Dryzek et al.*, Deliberativ Democracy: An Introduction, in: Bächtiger/Dryzek/Mansbridge et al. (Hrsg.), The Oxford Handbook of Deliberative Democracy, 2018, S. 1 (2); *Steenbergen/Bächtiger et al.*, Comparative European Politics 2003, 21.

da die Teilnehmer den Ergebnissen zustimmen können.<sup>8</sup> Da die Beratung in die parlamentarische repräsentative Demokratie eingebettet ist, verbleibt die Letztentscheidung bei der verantwortlichen staatlichen Stelle, die die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen kann.

Da die meisten Bürger hauptberuflich anderen Tätigkeiten als der Politik nachgehen,<sup>9</sup> muss das Verfahren niedrigschwellig gestaltet sein. Dabei kann es von Vorteil sein, wenn die Bürgerbeteiligung online stattfindet, denn das macht sie im Vergleich zu Präsenzveranstaltungen zeitlich und örtlich flexibler: Auf eine Webseite kann jede Person mit einem Internetzugang ortsunabhängig zugreifen, das Beteiligungsverfahren kann über einen längeren Zeitraum hinweg geöffnet sein und die Kommunikation kann zeitversetzt (asynchron) stattfinden. Das macht den Beteiligungsaufwand geringer, als wenn die Bürger zu einem bestimmten Termin an einem bestimmten Ort anwesend sein müssen, und so die Beteiligungshürde niedriger.<sup>10</sup>

Beim asynchronen Austausch miteinander können die Bürger Online-Tools verwenden, die ihre verschiedenen Perspektiven sammeln, darstellen und möglicherweise zur Auswertung sogar aufbereiten.<sup>11</sup> Dass die digitale politische Partizipation während der Corona-Pandemie stabil geblieben ist,<sup>12</sup> deutet auf eine Resilienz digitaler Beteiligung gegenüber Krisen hin. Zudem spielen tendenziell soziale Statusunterschiede in der digitalen Beteiligung eine weniger große Rolle als in traditionellen Partizipationsformen.<sup>13</sup>

Die Digitalisierung des öffentlichen Diskurses stellt die Demokratien weltweit aber auch vor immense Herausforderungen. Sie müssen erst lernen, die Chancen zu nutzen, die die niedrigschwellige Vernetzung bietet. Habermas ordnet diesen menschlichen Lernprozess treffend historisch ein:

„Wie der Buchdruck alle zu potenziellen Lesern gemacht hatte, so macht die Digitalisierung heute alle zu potenziellen Autoren. Aber wie lange hat es gedauert, bis alle Menschen lesen gelernt hatten?“<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Habermas (Fn. 8), S. 147; Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, 2022, S. 99 f.

<sup>9</sup> Vgl. „Deliberationsprozesse unter Beteiligung aller Bürger [sind] allenfalls begrenzt praktikabel und zudem [sind] viele Bürger nicht in der Lage oder willens [...], an den häufig hochkomplexen Sachentscheidungen des Gemeinwesens aktiv mitzuwirken.“ Sommermann, Demokratiekonzepte im Vergleich, in: Bauer/Sommermann/Huber (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 191 (209).

<sup>10</sup> Vgl. Martini (Fn. 2), S. 199 f.; Tischer, Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation, 2017, S. 162 f.

<sup>11</sup> Vgl. Tischer (Fn. 10), S. 162.

<sup>12</sup> Heger/Jokerst et al., Weizenbaum Report 2023: Politische Partizipation in Deutschland, 2023, S. 8.

<sup>13</sup> Heger/Jokerst et al. (Fn. 12), S. 15 f.

<sup>14</sup> Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, 2022, S. 46.

Zu den noch nicht abgeschlossenen gesellschaftlichen Findungsprozessen gehört auch die Frage, welche digitale Architektur den demokratischen Prozess am besten unterstützt. Die großen sozialen Netzwerke wie *Facebook* oder *X* (bis Juli 2023 *Twitter*) haben eher Strukturen erzeugt, die in Verdacht stehen, Fragmentierung und Polarisierung des öffentlichen Diskurses zu fördern.<sup>15</sup> Es ist deutlich geworden, dass das Design einer Online-Plattform dem demokratischen Diskurs schaden kann, wenn es kommerzielle Interesse verfolgt und Aufmerksamkeit binden will, indem es besonders emotionale Beiträge priorisiert.<sup>16</sup>

Will konsultative Online-Bürgerbeteiligung also Räume für Online-Diskurse schaffen, in denen das gegenseitige Wahrnehmen verschiedener Perspektiven Platz findet, muss es andere Strukturen einsetzen als die, die in den großen sozialen Medien vorherrschen. Die Moderation ist dabei die zentrale Stellschraube, denn sie kann sowohl die Qualität des Diskurses als auch die sozialen Regeln beeinflussen.<sup>17</sup> Insbesondere durch den Einsatz künstlicher Intelligenz kann die Moderation auch mit einer großen Anzahl an Beiträgen umgehen.<sup>18</sup>

Die Moderation ist gerade für Konsultationen deswegen so bedeutend, weil der Erfolg des Verfahrens von der Diskursqualität abhängt. Die Moderation wacht über das Verfahren: die Regeln, nach denen jeder Beteiligte zu Wort kommen kann. Das Verfahren ist in der Demokratie entscheidend, um einen gleichberechtigten Meinungsbildungsprozess zu erzeugen:

„Eine Demokratie ohne Verfahren läuft Gefahr, zu einer Tyrannei der lautesten Schreihälse zu verkommen.“<sup>19</sup>

Um die Rolle der Moderation bei konsultativer Online-Bürgerbeteiligung zu verstehen, sind die Bedeutung der Konsultation, der Moderation sowie die Anwendungsfelder der Konsultation und ihr rechtlicher Rahmen entscheidend.<sup>20</sup>

Moderation kann aber auch ausschließend wirken. Die Debatte um *Cancel-Culture* und *Political Correctness* dreht sich dabei um die Frage, wie hoch die Anforderungen an die Diskursqualität sein dürfen, ohne ausschließend zu wirken.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Vgl. *Flamme*, MMR 2021, 770 (770f.); *Wagner*, ZUM 2022, 861 (862ff.).

<sup>16</sup> Vgl. bspw. *Maschewski/Nosthoff*, Netzwerkaffekte, in: Breljak/Slaby (Hrsg.), *Affekt Macht Netz*, 2019, S. 61; *Strauß*, *Momentum Quarterly* 9 (2020), 85 (89f.); zu „sozialen Medien als Affektgeneratoren“ *Lünenborg*, *Soziale Medien, Emotionen und Affekte*, 2020, S. 16.

<sup>17</sup> Die Verantwortung, die die Betreiberin für die Inhalte aufgrund der Moderationsmöglichkeiten trägt, war in den letzten Jahren Gegenstand intensiver Debatten. S. etwa *Gillespie*, *Custodians of the internet*, 2018, S. 206f.

<sup>18</sup> Dazu § 4D. II.

<sup>19</sup> „Democracy without procedure would be in danger of degenerating into a tyranny of the loudest shouter“, Übers. d. Verf., *Blumler/Coleman*, *Realising Democracy Online: A civic Commons in cyberspace*, 2001, S. 18.

<sup>20</sup> Dazu § 1 A.–D.

<sup>21</sup> Näher § 2 E. II.