

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung.....	1
1. Kapitel: Expertokratie als interdisziplinärer Forschungsgegenstand	9
A. <i>Demokratie oder Expertokratie: Eine Problemeinführung</i>	12
I. Expertokratie? – Bedingende Faktoren und Konnotationen	14
1. Entscheidungsrationalität und Sachzwang als Faktoren der hervorgehobenen Stellung von Experten	17
2. Entpolitisierung, Entscheidungsrechtfertigung und Interessenausgleich als Gründe für die Einbeziehung von Experten ..	25
a) Entscheidungsrechtfertigung und Entpolitisierung	26
b) Interessenausgleich	28
3. Beratung, Delegation und Unabhängigkeit als Folgen des Expertisebedarfs	29
4. Herrschaft kraft Wissens als Herrschaft von Experten	30
5. Gefahr des politischen Dezisionismus: Demokratie als Herrschaft der Irren	34
6. Experten und Expertenwissen als Demokratieproblem?	37
7. Faktische Bindung oder Irrelevanz – Zum Einfluss von Experten ...	45
8. Rationalitätsglaube: Objektivität und Neutralität als bloßes Ideal? ...	51
a) Wissensbasierte, demokratische Entscheidungsfindung mittels differenzierter Aufgabenzuweisung?	54
b) Zur Differenzierbarkeit zwischen Tatsachen und Wertungen	56
c) Veränderung des Wissensbedarfs als Hindernis wertungsfreien Tatsacheninputs	64
d) Zur Verbindungslinie zwischen Objektivitätsannahmen und wissenschaftlichem Wissen	67
e) Unsicherheiten und Wertungen als Einfallstore von Werturteilen ..	72
f) Ausweitung des Expertisebedarfs auf Werturteilsfragen	77
9. Friktionen der Ignoranz von Wissen	78

II.	Wer oder was sind Experten und Expertise?	80
1.	Erste begriffliche Annäherung an den Terminus „Experte“	81
a)	Differenzbegriff gegenüber Laien	82
b)	Spezialisierung, Wissenschaftlichkeit und Generalisierung	85
c)	Experten als reine Ratgeber?	86
2.	Was liefern Experten: Expertise, Wissen, Information – zu einigen Spezifika des Expertenwissens	87
3.	Der Experte als Wissenschaftler	94
4.	Experten als Sachverständige und Sachkundige	99
5.	Unterscheidbarkeit von Experten und Interessenvertretern/ Lobbyisten	100
6.	Demarkationsprozesse auf Ebene der Expertendefinition	101
7.	„We are all experts now“ – Erosion des Expertenstatus mit Blick auf die Wissensgenerierung im „Mode 2“?	102
8.	Funktionale Begriffsbestimmung vor dem Hintergrund der Funktionen von Sachverständigenberatung	105
B.	<i>Interdisziplinäre Perspektiven auf die Frage nach Expertokratie</i>	107
I.	Diskursanalytische Beobachtungen zum Verhältnis von Demokratie und Wissen(schaft)	108
II.	Ideengeschichtliche Hintergründe der Fragestellung	115
1.	Utopien der Expertenherrschaft	117
a)	Platon und die Herrschaft der Philosophen	117
b)	Morus und die expertokratische Deliberation	120
c)	Bacon: Wissen als Macht und die Utopie der herrschaftslosen, technokratischen Gesellschaft	122
d)	Condorcet und die demokratische Herrschaft des Wissens	125
e)	Saint-Simon und die soziologische Notwendigkeit der Herrschaft von Experten	126
f)	Comte und die Zurückdrängung der Politik durch die Soziologie ..	128
g)	Veblen und die Reduktion politischer Entscheidungsbereiche in technisch-industriellen Fragen	130
2.	Freiheit statt Wahrheit – Dezision als Abkehr von der Expertenherrschaft	131
a)	Hobbes und die Notwendigkeit der Dezision	132
b)	Popper und die Dechiffrierung des Machtanspruchs der Experten	134
c)	Orwell, Huxley, Zamyatin und das Verhältnis moderner Technik zu totalitärer Herrschaft	136
d)	Arendt und der Despotismus der Wahrheit	136
3.	Einblicke in die spezielle Ideengeschichte des Rates	138
a)	Machiavelli und das Spannungsverhältnis zwischen Ratnehmen und eigenständiger Entscheidung	139
b)	Morus und die Unmöglichkeit der Beratung	142

c) Althusius und die Distanz zur Macht als Vorteil der Beratung	144
d) Bacon und das Bedürfnis pluraler Beratung	146
4. Ideengeschichtliche „Lehren“	147
III. Implikationen des Werturteils- und Positivismusstreits, des Technokratiediskurses sowie der Science Wars	151
1. „Erster“ Werturteilsstreit/Methodenstreit	152
2. „Zweiter“ Werturteilsstreit/Positivismusstreit	160
3. Technokratiedebatte	164
4. „Science Wars“	165
IV. Erkenntnis- und wissenschaftstheoretische Aspekte der Fragestellung ..	167
1. Zur Ironie, Wissen mit Wissen zu kritisieren	169
2. Das Verhältnis verschiedener erkenntnistheoretischer Strömungen zur demokratischen Entscheidungsfindung	171
a) Positivismus, Objektivismus, Realismus und die Abgrenzbarkeit demokratischer von sachlichen Entscheidungen	171
b) Konstruktivismus, Skeptizismus und Relativismus als demokratische Erkenntnistheorien?	172
3. Wissenschaftstheoretische Folgen	175
4. Erkenntnis- und wissenschaftstheoretische Einsichten für die Frage nach der Herrschaft von Experten	177
V. Zum Verhältnis von Experten und Entscheidungsträgern	177
1. Dezisionistisches Modell	178
2. Technokratisches Modell als „Speaking truth to power“	179
3. Pragmatisches Modell im Sinne von „Society speaks back to science“	179
VI. Systemische Bedingungen und Hindernisse der Einbeziehung von Expertise in die hoheitliche Entscheidungsfindung	181
1. Systemtheoretisch angelehnte Beschreibung des Kommunikationsdilemmas	183
2. Experten-Laien-Kommunikation als Kommunikationshürde	184
C. <i>Ansätze zur Auflösung des Spannungsverhältnisses</i>	186
I. Demokratisierung von Expertise	192
II. Institutionalisierungsformen der Expertenberatung	195
III. Differenzierung zwischen Fakten und Wertungen, Sein und Sollen sowie dem Wissen verschiedener Disziplinen	197
IV. Ermöglichung der Wissensbewertung und Entzauberung des Expertenwissens	198
V. Expertendissens und die Demarkation von Tatsachen und Wertungen als Faktoren von Demokratisierung sowie Reparlamentarisierung	199
VI. Bausteine wissensbasierter, demokratischer Entscheidungsfindung	203

2. Kapitel: Expertise und Recht – Bedarf, Hürden, Rezeptionsmechanismen	205
A. <i>Verquickung von Recht und Wissen</i>	206
B. <i>Notwendige Wissensgrundlagen staatlicher Entscheidungen</i>	214
I. Rationalität hoheitlicher Entscheidungen	215
II. Von verfassungswegen geforderte Wissensgrundlagen	217
1. Rechtsstaatsprinzip	222
2. Verhältnismäßigkeit, Rationalität und nachbarwissenschaftliche Erkenntnis	225
3. Schutzpflichten und Expertise	229
4. Gleichheit und die Anforderungen an den sozialwissenschaftlichen sowie biologischen Wissensinput	230
5. Wissen zur Sicherstellung der Wirkungen staatlicher Entscheidungen als demokratische Notwendigkeit	233
6. Hohe Wissenserwartungen bei geringen verfassungsrechtlichen Anforderungen	237
III. Arten des benötigten Wissens und ihre spezifischen Herausforderungen	237
1. Fakten	238
2. Prognosen	240
3. Erfahrung	242
4. Normwissen	243
5. Transwissenschaftliches Wissen und „post-normal science“	246
IV. Begriffliche Öffnungen für „extradisziplinäre“ Erkenntnisse	247
1. Verweisbegriffe	250
a) Stand der Technik/allgemein anerkannte Regeln der Technik	251
b) Stand der Wissenschaft (und Technik)	252
c) Stand der medizinischen Erkenntnis	254
2. Begriffsanleihen	255
3. Unbestimmte Rechtsbegriffe	256
4. Generalklauseln	257
V. Disziplinäre Herkunft als Hintergrund der divergenten Bezugnahme auf Wissen?	258
C. <i>Expertise als Argument für Entscheidungskompetenz? – Zur rechtlichen Operationalisierung von Wissens- und Demokratieforderungen zwischen den Gewalten</i>	260
I. Reduktion der gerichtlichen Kontrolldichte unter Verweis auf Expertise	261
1. Beurteilungsspielräume	261
2. Regulierungsermessen	270
3. Ermessen	271
II. Zuweisung von Entscheidungskompetenzen aufgrund des Fehlens konsentierten Wissens	272

1. Operationalisierung des Verhältnisses von Demokratie und Expertenwissen mittels Einschätzungsprärogative und Gestaltungsspielraum	272
2. Wesentlichkeitstheorie als Katalysator demokratischer Entscheidungen	274
III. Sachverstand als Grund für Entscheidungskompetenzen	278
<i>D. Rechtlicher und tatsächlicher Bedarf von Expertenwissen als Herausforderung für die Demokratie</i>	<i>280</i>
I. Demokratie als Sinnbild der Laienherrschaft – Zu den theoretischen Hindernissen expertokratischer Entscheidungen in Demokratien	282
II. Grundlagen des rechtlichen Demokratieverständnisses	286
1. Das Verständnis des grundgesetzlichen Demokratieprinzips	286
a) Rechtliche Konstruktionsmodi von Legitimation	287
b) Problematik der Experteneinbeziehung vor dem Hintergrund der Legitimationskonstruktion über Legitimationsketten	297
aa) Realitätsblindheit gegenüber faktischen Machtverschiebungen?	298
bb) Grenzen der rechtlichen Konstruktion über Legitimationsketten – Zur fehlenden Erfassbarkeit der Willensbildung	299
cc) Kriterium des Entscheidungscharakters	301
c) Positive Bezugnahmen des Demokratieprinzips auf Expertise?	303
aa) Output als Legitimationselement?	303
bb) Hindernis der Anerkennung eines materiellen Gehalts des Demokratieprinzips	305
d) Rückführung des Demokratieproblems und kompensatorische Lösungsstrategien	305
aa) Entparlamentarisierung	306
bb) Verantwortungsreduktion durch Expertenbeteiligung	308
(1) Fehlende Verantwortlichkeit von Experten	308
(2) Verantwortungsdiffusion	309
cc) Privilegierter Zugang als Gleichheitsproblem	311
dd) Sonderstellung von Expertenwissen als Gleichheitsproblem ...	314
ee) Subjektive Elemente des Rats als Gefahr für die Repräsentation?	315
ff) Neutralitätsgefahr der Einbeziehung von Expertise: Zur Sicherstellung des Gemeinwohls	316
gg) Expertise als Ermöglichung und zugleich Beschränkung von Freiheit?	317
hh) Öffnung, Pluralisierung, Bewertung und Verantwortungsübernahme als notwendige Gegenstrategien ..	318

e)	Absicherung der Wirksamkeit der Legitimationskonstruktion mittels Legitimationsverantwortung?	319
2.	Das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Wissen in der unionalen Demokratiekonzeption	321
a)	Demokratische Gleichheit und Output-Legitimation	324
b)	Folgen der Pluralisierung des Demokratieverständnisses	325
c)	Funktionale Legitimation	326
d)	Hintergründe der Flexibilisierung der Legitimationsstruktur	327
e)	Operationalisierung von Demokratieforderungen gegenüber Privaten und Agenturen	329
f)	Züge eines instrumentellen Wissensverständnisses	330
g)	Bewertung, Zurechnung und Letztentscheidung als Mechanismen der demokratischen Verantwortungssicherung	331
h)	Hintergründe fortbestehender Output-Legitimationsmechanismen	333
i)	Fortwirkungen der Entstehungshistorie und Betonung funktionaler Bedürfnisse trotz demokratischer Aufbruchsstimmung	334
3.	Grundlegung der Problematik von Expertise und Demokratie aus rechtlicher Perspektive	336
III.	Verhältnis des rechtlichen Demokratieverständnisses zu verschiedenen normativen Demokratietheorien	337
IV.	Zur Konzeption des Verhältnisses von Demokratie und Wissen in normativen Demokratietheorien	340
1.	Unbestrittene Verbindungslinien zwischen Demokratie und Wissen ..	342
2.	Rekonstruktion des Verhältnisses verschiedener Demokratietheorien zu Wissen	343
a)	Libérale Demokratietheorie	345
b)	Pragmatische Demokratietheorie	348
c)	Elitendemokratie	352
d)	Komplexe Demokratietheorie	355
e)	Partizipative Demokratietheorie	359
f)	Deliberative Demokratietheorie	364
g)	Dezisionistische/Agonistische Demokratietheorie	377
h)	Zur Vielgesichtigkeit von Demokratie	381
V.	Möglichkeiten des Umgangs mit dem Paradox: Was Demokratie bedeutet, kann weder nicht noch nur demokratisch entschieden werden	382
VI.	Das Verhältnis von Dezision und Wissen oder: worüber demokratisch entschieden werden muss	383
1.	Egalitär (demokratisch) entscheiden, elitär wissen?	384
2.	Alles politisieren?	388
3.	Notwendigkeit demokratischer Wissensproduktion?	390

4. Bewertung von Wissen – Zur demokratischen Notwendigkeit von Dekonstruktion	392
5. Demokratische Vorgaben an die Institutionalisierung von Expertengremien	393
6. Expertenberatung statt Delegation und steigende Relevanz der Wissensbewertung in einer wissensbasierten Demokratie	394
E. <i>Zum Umgang mit Wissen im Recht: Mechanismen der Wissensbewertung als demokratischer Ausweg</i>	395
I. Herausforderungen normativer Ordnungen bei der Rezeption von Wissen	396
II. Wie wird Wissen in das Recht integriert?	399
III. Rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Wissen – Gibt das Recht eine Erkenntnistheorie vor?	404
IV. Theoretischer Hintergrund der rechtswissenschaftlichen „Rezeptionstheorie“	406
V. Elemente einer Rezeptionstheorie	416
1. Notwendigkeit der Dekonstruktion kognitiver Entscheidungsgrundlagen	419
2. Mechanismen der Wissensbewertung	420
a) Amtliche Anerkennung, Zertifizierung und Akkreditierung als Formen vorgängiger Qualitätskontrolle	429
b) Differenzierte Bewertung verschiedener Wissensarten?	430
aa) Naturwissenschaftliches, geistes-, sozial- oder rechtswissenschaftliches Wissen	433
bb) Core-science, Trans-science und Science policy	435
c) Expertenkonsens als Indiz für Neutralität	436
d) Expertendissens als Indiz für politischen Entscheidungsbedarf	443
e) Relevanz von Peer-Review und sonstiger Formen der Begutachtung	446
f) Disziplinäre Perspektivverengung als Hindernis: Multi-/Inter-/Transdisziplinäres Wissen zur Reduktion blinder Flecken?	453
g) Vervielfältigung der Wissensquellen	458
h) Beurteilung von Expertenwissen durch Laien	460
3. Glaubwürdigkeitsbewertung des Experten als Form impliziter Wissensbewertung	462
4. Grenzen der Dekonstruktion?	464
5. Legitimation durch Legitimität des Arguments?	465
VI. Verhandlung der Grenze zwischen Wissen und Politik als Boundary Work II	467
VII. Die demokratische Konsequenz ziehen: Was heißt demokratische Letztentscheidung hinsichtlich der Wissensbewertung?	468

1. Faktischer Konsenszwang ist kein sinnvoller Modus der Beratung durch Experten	470
2. Expertendissens als demokratische Chance	471
3. Notwendigkeit institutionalisierter Wissensaufbereitung und Begrenzung der Dekonstruktion	471
4. Wider die Verschleierung von Verantwortungsbereichen hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen	472
a) There is no alternative is no alternative	472
b) Zur notwendigen Betonung von Entscheidungsbereichen	473
3. Kapitel: Institutionelle Mechanismen zur Bewältigung des Antagonismus zwischen Demokratie und Expertise im Recht	475
A. <i>Beratungsarrangements – Institutionelle Designs der Expertenberatung im Vergleich</i>	477
I. Beratungsstrukturen im Unionsrecht	485
1. Grundzüge der unionalen Beratungsstruktur	487
2. Agenturen mit Beratungsaufgaben	489
a) Informations- und Wissensquelle von Kommission, Mitgliedstaaten, Parlament und Öffentlichkeit	495
b) Institutionelles Design	496
aa) Besetzung der Verwaltungsräte	497
bb) Regelungen zu wissenschaftlichen Beiräten und Ausschüssen ..	502
c) Bedeutung der Expertisen für Entscheidungsträger	508
d) Einflussnahmemöglichkeiten auf die Tätigkeit der Agentur	509
e) Einbindung in die weitere Beratungsstruktur und wissenschaftliche Öffentlichkeit	511
3. Beratungseinrichtungen der Kommission	512
a) Expertengruppen der Kommission	513
aa) Generelles Design und Verfahren der Expertengruppen	520
bb) Referenzfall „Gruppe leitender wissenschaftlicher Berater“ ...	524
b) Wissenschaftliche Ausschüsse der Kommission	527
c) Generaldirektionen mit besonderer expertisebezogener Beratungsausrichtung	531
4. Rudimentäre Beratungsstrukturen des Europäischen Parlaments und des Rates	534
a) Aufbereitung von Wissen durch den Wissenschaftlichen Dienst und die STOA	535
b) Einbindung in die Beratungsstruktur der Kommission, Verknüpfung mit Agenturen und Expertengruppen	536
5. Fazit: Weitläufige Institutionalisierung und Vernetzung bei deliberativem, konsensuellem Ansatz	537

II.	Beratungsstrukturen im deutschen Recht	540
1.	Beratung auf Rechtsetzungsebene: Politik-, Politiker- sowie Öffentlichkeitsberatung	542
a)	Expertengremien mit allgemeinem Beratungsauftrag	545
aa)	Öffentlichkeits- und Politikberatung durch Sachverständigenräte	545
(1)	Hintergründe der zwischen Sachverständigenräten bestehenden Divergenzen	549
(2)	Besonderheiten des Wissenschaftsrats	551
bb)	Beratung der Ministerien sowie der Regierung durch Beiräte ..	553
cc)	Wissensgenerierung und Beratung durch Ressortforschungseinrichtungen	559
dd)	Beratende Forschungsgesellschaften	562
b)	Entscheidungsbezogene Beratung	565
aa)	Regierungsberatung mittels Expertenkommissionen	566
bb)	Beratende Sachverständigenkommissionen der Ministerien ...	568
cc)	Entscheidungsbezogene Beratung des Parlaments	569
(1)	Enquête-Kommissionen	571
(2)	Büro für Technikfolgen-Abschätzung (TAB)	576
(3)	Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe	581
2.	Beratung auf Rechtsanwendungsebene durch Kommissionen	585
a)	Zentrale Kommission für Biologische Sicherheit	588
b)	Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellforschung	593
c)	Einende Merkmale von Expertengremien auf Rechtsanwendungsebene und verbleibende Probleme	597
3.	Fazit: Korporatistischer Ansatz bei weitläufiger interinstitutioneller Pluralisierung	599
III.	Rekonstruktion der den verschiedenen Beteiligungsmodellen zugrunde liegenden Demokratieverständnisse	609
IV.	Rekonstruktion der hinter den Beteiligungsmodellen stehenden Annahmen über die Art und Qualität des Wissens	611
V.	Rekonstruktion der hinter den Beteiligungsmodellen stehenden Überlegungen zu den Voraussetzungen eines Wissenstransfers	613
VI.	Maßgebliche Gesichtspunkte der institutionellen und prozeduralen Ausgestaltung der Expertenberatung	614
1.	Bedürfnis eines Institutionenmixes	615
2.	Plurale, ausgewogene Zusammensetzung von Expertengremien	617
3.	Auswahlmodi der Experten	619
4.	Lineares, sequenzielles und reflexives Beteiligungsmodell	620
5.	Weitere Mechanismen der Wissensbewertung	621
a)	Abgabe von Interessenerklärungen	621
b)	Ausprägungen beratungsinterner Bewertungsmechanismen	621

c) Erweiterung der medialen und wissenschaftlichen Kontrolldimension	622
B. <i>Die rechtliche Kompetenzverteilung in der Expertokratiekritik – Eine Entgegensetzung</i>	623
I. (Verfassungs)gerichte als expertokratische Gewalt – „Judiziokratie“ als Form von Expertokratie?	624
1. Recht als Faktor von Expertokratie	625
2. Verfassungsgerichte als expertokratische Institutionen?	629
II. Prononcierte Stellung der Exekutive als Gegenmechanismus anstatt expertokratische Form der Kompetenzverteilung	634
III. Verhinderung struktureller Befangenheiten und Ermöglichung von Selbstregulierung mittels unabhängiger Behörden	637
IV. Erstrebte Betroffenenentscheidung durch funktionale Selbstverwaltung	640
V. Undemokratisch ist nicht gleich expertokratisch	640
Zusammenfassung und Synthese: Widersprüche und Annäherungsversuche zwischen Demokratie und Wissen im Recht	643
A. <i>Ambivalenzen des Verhältnisses von Demokratie und Expertise im Recht</i>	644
B. <i>Friktionen der Wissensabhängigkeit demokratischer Entscheidungen im Recht</i>	646
C. <i>Maßgebliche Erkenntnisse der interdisziplinären Aufarbeitung des Diskurses zum Verhältnis von Demokratie und Expertenwissen</i>	647
D. <i>Aspekte eines demokratieverträglichen Umgangs mit Expertise im Recht</i>	650
I. Demokratische Letztentscheidung über den Umgang mit Wissen im Recht	652
II. Wissensbewertung als Faktor der Reduktion des Spannungsverhältnisses	654
1. Ausrichtung am Wissenskonsens trotz Ablehnung zwingender kognitiver Entscheidungsgrundlagen	655
2. Bedeutung des Expertendissenses	657
III. Institutionelle Gewährleistung der Politisierbarkeit von Wissen im Rahmen der Expertenberatung	658
IV. Wissen in der Demokratie	661
Literaturverzeichnis	663
Sachverzeichnis	733