

A. Scherzberg, Erfurt

Soziales Wissen im (öffentlichen) Recht: von staatszentrierter zu pluraler Wissenserzeugung

– Skizze eines Forschungsprojekts –

A. Das tradierte Konzept der „Herrschaft kraft zentralisierten Wissens“

Tatbestandserhebung und Rechtsfolgenwahl bei administrativem Handeln fordern eine im Grundsatz vollständige Sachverhaltsaufklärung; nicht nur zur Feststellung des betreffenden Lebenssachverhalts, sondern auch zur Findung der angemessenen Entscheidung, etwa bei der Bestimmung des mildesten zur Verfügung stehenden Eingriffsmittels.

Nach tradierter Auffassung gewährleisten das einschlägige Recht und die Fachkompetenz der Verwaltung bei seiner Anwendung, ggf. unter Zuhilfenahme von abrufbarem wissenschaftlichen Sachverstand, eine ordnungsgemäße Bewertung der erhobenen Befunde und die Feststellung oder Festlegung der für sie geltenden Rechtsfolgen.

Hinter dieser Vorstellung stehen drei Paradigmen:

1. Das Ideal demokratischer Repräsentation: wenige legitimierte Vertreter handeln ohne direkte Rückkopplung für viele Betroffene. Dazu gehört das Erheben und Bewerten von Informationen im Rahmen der „Amtsermittlung“ und die Ausübung von „pflichtgemäßem Ermessen“.
2. Das Webersche Bürokratiemodell: Staatliches Handeln wird rational durch eine abstrakte Regelsetzung und die Bindung an vorgegebene Zwecke bei der Ausübung der verbleibenden Spielräume.
3. „Reliable knowledge“: es besteht ein umfassendes, naturwissenschaftlich fundiertes Wissen über die soziale Wirklichkeit, das die Verwaltung nur erheben und zugrunde legen muss.

Soweit es um für das Gemeinwesen bindende Entscheidungen geht, übernimmt danach der Staat als zentraler Akteur die legitime Deutung und Gestaltung der sozialen Welt.¹ Man könnte das nennen: politische Herrschaft kraft zentralisierten Wissens.

B. Zweifel an diesem Konzept

Die Zweifel an diesem Konzept sind nicht neu; sie manifestierten sich z.B. im langanhaltenden zivilen Widerstand gegen die Nutzung der Kernenergie. Dabei wurde die Reliabilität der seinerzeit verbreiteten wissenschaftlichen Erkenntnisse in Frage gestellt und auf die Wertungsabhängigkeit nicht nur der Risikobewertung, sondern schon der Risikoeinschätzung verwiesen. Man weiß heute, dass die Antwort auf die Frage: „wie wahrscheinlich ist das Eintreten eines GAU“ abhängig ist von den Prämissen, die man bei der Risikokalkulation setzt. Dies betrifft etwa die Frage, mit welchen Szenarios man rechnet

¹ Andreas Voßkuhle, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 18 f.

(etwa im Hinblick auf: menschliches Versagen, das Anschlagrisiko oder Naturkatastrophen mit mehrfachen Wirkungsketten in Bezug auf die Anlage). Nicht zuletzt die Katastrophen von Tschernobyl und Fukushima ließen schmerzhaft erkennen, dass diese Prämissen bei der noch in den 80er und 90er Jahren in Wissenschaft und Politik verbreiteten Schätzung der Wahrscheinlichkeit einer Kernschmelze von 1: 1 Million bis 1: 100.000 Betriebsjahre unrealistisch gewählt waren. Das ist das Ergebnis der aktuellsten Studie des Max-Planck-Instituts für Chemie zu dieser Frage,² die das Risiko retrospektiv anhand der bisherigen Erfahrungen mit Unfällen – anstatt wie bisher prospektiv anhand von Schätzwerten – bestimmt. Danach war und ist ein GAU wesentlich wahrscheinlicher als dies die früheren theoretischen Vorhersagen unterstellt hatten. Bei 440 in Betrieb befindlichen Reaktoren sei etwa alle 10-20 Jahre mit einem gravierenden kerntechnischen Unfall zu rechnen. Das Risiko ist damit um 200-mal höher als etwa von der US-amerikanischen Kommission für die Zulassung von Kernreaktoren im Jahr 1990 eingeschätzt. Theoretische Modellrechnungen und späteres Erfahrungswissen klaffen damit weit auseinander. Die Kritik der Atomkraftgegner am Zahlenwerk der Politik war also berechtigt.

Zweifel an zentralisiertem Entscheiden äußert sich neuerdings vermehrt auch in nicht riskanten Planungsvorhaben, bei denen eine partizipativere Gestaltung gefordert oder die entgegen der Bewertung der Verwaltung ganz oder teilweise abgelehnt werden, wie dies beim Ausbau des Münchner Flughafens oder dem Bahnhofprojekt „Stuttgart 21“ der Fall war. Nicht nur der Bedarf und die Kosten-Nutzen-Relation, sondern auch einzelne Elemente der Tatsachenfeststellung im Planfeststellungsverfahren wurden bestritten.

Fragt man beispielsweise danach, ob Mediationsprozess und Stresstests im Rahmen von Stuttgart 21 tatsächlich eine Änderung der Beurteilung der Faktenlage zur Folge hatten, zeigt sich: zwar waren Gegenstand des Schlichtungsspruches überwiegend Abwägungsfragen und Kosten-Nutzen-Erwägungen, es wurden aber auch einige eindeutige Planungsfehler korrigiert.

Abwägungsfragen, die teilweise zuvor im Hinblick auf die Kosten anders entschieden worden waren, standen bei folgenden Elementen des Schlichtungsspruches im Vordergrund:

- *Die durch den Gleisabbau frei werdenden Grundstücke werden der Grundstücksspekulation entzogen.*
- *Die Bäume im Schlossgarten bleiben erhalten.*
- *Die Gäubahn bleibt erhalten und wird an den Tiefbahnhof angebunden.*
- *Im Bahnhof selber wird die Verkehrssicherheit verbessert. Im Interesse von Behinderten, Familien mit Kindern, älteren und kranken Menschen müssen die Durchgänge gemessen an der bisherigen Planfeststellung verbreitert werden und werden die Fluchtwege barrierefrei gemacht.*

Planungsfehler betrafen hingegen die folgenden Konsequenzen des Schlichterspruches:

² Website der Max-Planck-Gesellschaft, Der nukleare GAU ist wahrscheinlicher als gedacht, http://www.mpg.de/5809185/Kernenergie_nuklearer_Gau.

- *Alle Strecken der S 21 bis Wendlingen werden zusätzlich mit konventioneller Leit- und Sicherungstechnik ausgestattet. Nur so sei zu vermeiden, dass S-Bahnen und Regionalzüge, die sämtlich nicht mit dem europäischen Leitsystem ETCS ausgerüstet sind, einen Großteil der Strecke gar nicht befahren könnten.*
- *Die westliche Anbindung des Flughafen-Fernbahnhofs soll zweigleisig erfolgen.*
- *Ferner stellten die Gutachter im Stresstest fest, dass einige Maßnahmen im Simulationsmodell zwar unterstellt, in Wirklichkeit aber nicht vorhanden oder in den Planfeststellungsunterlagen nicht vermerkt waren.*³

Die Zweifel an zentralisierter Entscheidungsfindung betreffen heute auch das Funktionieren des politischen Systems als Ganzes. So wird das Bedürfnis nach mehr unmittelbarer Demokratie und nach einem *fließenden* Übergang zwischen direkter und indirekter Demokratie („liquid democracy“) geäußert.⁴ Dem Ideal einer „liquid democracy“ entsprechend soll jeder Teilnehmer selbst entscheiden können, wieweit er seine eigenen Interessen wahrnehmen will oder sie von Repräsentanten vertreten lassen möchte. Insbesondere kann der Delegat jederzeit sein übertragenes Stimmrecht zurückfordern, und muss hierzu nicht bis zu einer neuen Wahlperiode warten. Es ergibt sich somit ein ständig im Fluss befindliches Netzwerk von Delegationen: „Demokratie bedeutet, zu jeder Zeit gezielt zu einzelnen Themen verbindlich Stellung beziehen zu können und nicht nur alle vier Jahre die Wahl zwischen Parteien mit unverbindlichen Parteiprogrammen zu haben. Im Informationszeitalter haben sich die Voraussetzungen so verändert, dass demokratischer Diskurs auch in großen Gesellschaften potentiell möglich ist.“⁵

Ein letztes Beispiel ist die Protestbewegung gegen „ACTA“, ein vorläufig im Europaparlament (EP) gescheitertes internationales Abkommen zum Schutz des geistigen Eigentums. Der Protest entzündete sich an den geplanten Reglementierungen im Internet. Kritiker befürchteten, dass Internetprovider künftig mit der Musikindustrie kooperieren und bei vermuteten Rechtsverstößen – beispielsweise illegalen Downloads von Musikdateien in einer Tauschbörse – den Anschluss sperren könnten. Ferner wurden datenschutzrechtliche Einwände geltend gemacht. Schließlich wandten sich Kritiker, und dabei geht es unmittelbar um die hier gestellte Frage nach der Herrschaft kraft zentralisierten Wissens, auch gegen das Verfahren: den Ausschluss der Netzöffentlichkeit und von NGOs im Verhandlungsprozess. In einem Zeitungskommentar wurde die Ablehnung von ACTA durch das EP als erster echter Sieg des „Schwarmgeistes des Internets“ über die politischen Institutionen bezeichnet.⁶ Offenbar erwartet man dort noch mehr solche Siege.

C. Fragen und Hypothesen: gibt es gemeinsame Ursachen oder eine gemeinsame Wurzel dieser Phänomene?

³ <http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/110729/schlussbericht.pdf>.

⁴ http://wiki.piratenpartei.de/Liquid_Democracy.

⁵ http://wiki.piratenpartei.de/Liquid_Democracy.

⁶ *Adrian Kreye*, Kommentar: Macht der Masse, SZ v. 4. 7. 2012, <http://www.sueddeutsche.de/digital/eu-parlament-entscheidet-ueber-acta-macht-der-masse-1.1400773>.

Eine gemeinsame Wurzel könnten die skizzierten Bewegungen in einem Rückgang des Vertrauens in die Amts- und Mandatsträger und damit in die Prinzipien von Repräsentation im politischen und Gesetzmäßigkeit im administrativen Handeln finden. In der Tat nimmt in Umfragen das Vertrauen in die politischen Institutionen ab.⁷ Das führt heute aber allem Anschein nach nicht primär zu einem Rückzug ins Private wie in den 90er Jahren, auch nicht zu gewaltsamen Protesten wie in Zeiten der Studentenrevolte in den 60er und 70er Jahren, sondern zu einer verstärkten Forderung nach und Bereitschaft zu realer Mitgestaltung. Die Unzufriedenheit mündet wohl erstmals nicht nur in Widerstandsbereitschaft, sondern auch in positives Engagement.

Die skizzierten Phänomene könnten mithin auf ein reales Bedürfnis und zugleich Defizit der heutigen Entscheidungsstrukturen verweisen. Entscheidungen in einer komplexen Umwelt bedürfen möglicherweise tatsächlich einer umfangreicheren Wissens- und flexibleren Bewertungsgrundlage. Die Rede ist vom „Modus 2“ einer anwendungsorientierten, plural organisierten Wissensproduktion.⁸ Darin könnte ein weiterer Schritt in der Erweiterung der Wissenshorizonte zu sehen sein, die sich vom Fach- und Erfahrungswissen der Behörde über die Hinzunahme von Expertenwissen bis hin zu pluraler Wissenserzeugung spannen.

Expertenwissen ist auf Feldern der Ungewissheit wenig erfahrungsgesättigt und überwiegend theorie- und damit hypothesenbasiert. Es umschließt auch die Prognose von Folgen, deren Vernetzung und Folgewirkungen kaum vorhersehbar erscheinen. Es lässt sich deshalb nicht ohne weiteres auf konkrete, bislang nicht erforschte Anwendungskontexte beziehen und gibt regelmäßig keine gesicherten Antworten auf politische Streitfragen. Bundestagspräsident Lammert wies darauf in der EURO-Krise überdeutlich hin. Den Aufruf von rund 170 Ökonomen zu den Brüsseler Gipfelbeschlüssen vom 28. 6. 2012 kommentierte er wie folgt: „Von allen denkbaren Verfahren zur Bewältigung dieser Krise in den vergangenen Monaten ist das am Wenigsten taugliche die Umsetzung von Expertenempfehlungen gewesen.“ Wollten sich Politiker auf Ökonomen verlassen, „würden sie damit ihre Entscheidungsunfähigkeit zu Protokoll geben.“⁹

Ist auch das Expertenwissen unter bestimmten Umständen unsicher und wertungsabhängig, könnte das nahelegen, nach zusätzlichen Erkenntnisquellen zu suchen. In Betracht kommt ein Rückgriff auf die bereits erörterte plural organisierte Wissensproduktion, d.h. die Erzeugung von Wissen durch soziale Kommunikation. „Das Epizentrum der neuen gesellschaftlichen Wissensproduktion bildet die „Agora“ (Nowotny u.a. 2001: 201 ff.), ein Verhandlungsraum jenseits der Systeme, in dem die Akzeptanz sozialer und wissenschaftlicher Probleme sowie entsprechender Lösungen ausgelotet wird.“¹⁰

Ermöglicht wird die plurale Wissensproduktion durch die Intensivierung der Interaktionsmöglichkeiten im Internet und das hier von einigen Beobachtern konstatierte

⁷ Kai Arzheimer, *Politikverdrossenheit*, 2002, S. 273 f.

⁸ Zum Beispiel *Andreas Voßkuhle*, (Fn. 1), S. 18 m.w.N.

⁹ Zitate aus <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oekonomen-appell-lammert-kritisiert-wirtschaftsexperten-a-843192.html>; kommentiert von *Detlef Esslinger*: Endlich Ent-Täuschung, *SZ* v. 10. 7. 2012, S. 4.

¹⁰ *Holger Straßheim*, in: Schuppert/Voßkuhle, S. 61; *Alessandro Maranta/Christian Pohl*, in: Bender (Hrsg.), *Neue Formen der Wissenserzeugung*, 2001, S. 101, 104 f., 118.

wachsende „Vertrauen in die Schwarmintelligenz“.¹¹ Aus dieser Perspektive wird Wissenserzeugung zu einer kollektiven Aufgabe. Sie ist nicht mehr vollständig durch Delegation zu lösen. Es geht dabei nicht allein um den Ausgleich schwindenden Vertrauens in die Institutionen, die Überzeugung lautet vielmehr: „Ein Kollektiv erzeugt ein Mehr an Wissen gegenüber einem Zentrum mit Peripherie.“ Das zentralisierte Wissen wird korrigiert durch kollektives Wissen, und zwar nicht primär aus Gründen seiner „Demokratisierung“, sondern zur Qualitätssicherung. Es geht um den Mehrwert von „kollektiver Intelligenz“.

D. Forschungsbedarf

Die Frage nach den Chancen und Risiken einer Ergänzung und Korrektur staatlicher Wissenserzeugung durch kollektive Beiträge begründet vielfältigen Forschungsbedarf, und zwar vornehmlich zu folgenden Fragen:

- Wie kann man den Prozess und den Mehrwert kollektiver Wissenserzeugung oder kollektiver Intelligenz konzeptionell fassen? Dazu I.
- Welche Einwände bestehen gegen den Rückgriff des Staates darauf, etwa in legitimatorischer Hinsicht? Dazu II.
- Für welche Fallgruppen ist ein solcher Rückgriff geeignet? Dazu III.
- Wie kann das Recht Erzeugung und Verwendung geeignet strukturieren? Dazu IV.

Diese Fragen lassen sich sowohl auf die Ebene der Gesetzgebung als auch auf diejenige der Verwaltungsentscheidung im Einzelfall beziehen. Im Folgenden soll es in beiden Fällen vornehmlich um die kollektiven Beiträge an der Wissenserzeugung gehen, nicht primär um die Teilhabe an der Entscheidungsfindung. Es wird also nicht unmittelbar nach dem Ausbau von Plebisziten und Beteiligungsrechten gefragt, sondern nach den Möglichkeiten zur Nutzung sozialen Wissens bei der Erarbeitung der für die staatliche Entscheidung (mit mehr oder weniger Partizipation) notwendigen Wissensbestände. Ein Vorschlag zur Erweiterung oder zum Umbau der Partizipationsmöglichkeiten an der Entscheidung selbst muss daraus nicht folgen.

I. Wie kann man den Prozess und den Mehrwert kollektiver Wissenserzeugung oder kollektiver Intelligenz konzeptionell fassen?

1. Der Prozess kollektiver Wissenserzeugung

Kandidaten zur Modellierung dieses Prozesses sind der Schwarm, das Netzwerk und die sog. „multitudes“¹²

Im Netzwerk sind Akteure und Interaktionen in einem Bild verwoben. Das ist freilich logisch kaum haltbar und ignoriert die Erkenntnisse der Systemtheorie. Man kann im Bild des Netzwerks allenfalls Änderungen der Relationen zwischen Akteuren erkennen. Es ist

¹¹ Markus Möstl, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL 72 (2013), S. 355, 370.

¹² Nach Eugene Thacker, in: Eva Horn/Lucas Marco Gisi, Schwärme, Kollektive ohne Zentrum, 2009, S. 27 ff.

diejenige dezentrale Organisation, die Konnektivität (Musterbildung) ermöglicht.¹³ Mittelbar kann sich darin zwar auch Wissen ausdrücken, aber das steht hier nicht im Vordergrund. Vielmehr stehen beim Netzwerkkonzept die Zahl und Nähe der Knoten und die Zahl und Dichte der Verknüpfungen im Fokus, dagegen bleibt das Prozesshafte und die Emergenz unterbelichtet.¹⁴

Ein Schwarm ist eine Form der Selbstorganisation durch Emergenz eines globalen Musters aus lokalen Interaktionen.¹⁵ Ein Schwarm muss mangels stabiler Strukturen Konnektivität erst durch Kommunikation, sog. Affektionen, herstellen. Der Schwarm basiert aber weniger auf der Erzeugung und dem Austausch von Daten als vielmehr auf der kontinuierlichen Modifikation von Handlungen und Bewegungen durch die affektiven Signale lokaler Zustände (des Akteurs, seines Nachbarn und der Umwelt). Das Schwarmmodell erklärt emergente Phänomene, setzt aber eine besondere Verknüpfung der Individuen voraus, die in unserem Kontext nicht besteht. Im Vordergrund unserer Fragestellung steht auch nicht die Selbstorganisation eines Kollektivs in actu, also nicht das Gruppenphänomen selbst, sondern ihr Produkt, das erzeugte Wissen.

Multitudes ist ein im Vergleich zu Schwarm und Netzwerk allgemeinerer Begriff: er wurde schon von Spinoza verwandt, mit Bezug auf das Volk, wobei zwei Aspekte im Mittelpunkt standen: die Instabilität oder Volatilität der Masse und ihr Vermögen, sich selbst zu organisieren und eine kollektive, konstitutive Macht zu bilden.¹⁶ Beispiele sind die Anti-Globalisierungsbewegung oder der flash mob. Der Begriff impliziert eine signifikante Anzahl von individuellen Körpern, die so zusammengefügt sind, dass sie eine Gemeinschaft bilden, die aber durch unterschiedliche Interessen, Affekte und Relationen bestimmt wird. Multitudes sind zwischen Individuum und Gruppe angesiedelt. Ihr zentrales Thema ist das der politischen Entscheidungen: wie kann das Gemeinsame unter Wahrung der Differenz hergestellt werden? Im Mittelpunkt steht demnach die Selbstorganisation, die Fähigkeit der Gruppe, sich selbst zu steuern. Das scheitert vermutlich an fehlender Beständigkeit und innerer Organisation, und damit ist auch das wesentliche Manko dieses Konzepts als Erklärungsmodell für die Hervorbringung sozialen Wissens genannt: die Ergebnisse der Multitudes sind zu stark zufallsbedingt.

Möglicherweise führt dagegen der Begriff der kollektiven Intelligenz weiter, der Elemente der genannten Begriffe aufnimmt und sich dabei darauf bezieht, dass durch Kommunikation und Aggregation von individuellen Beiträgen intelligente Verhaltensweisen hervorgerufen werden können, mithin emergente Phänomene entstehen. Man wird den Begriff, der auf die Organisation von gemeinsamem Handeln gemünzt ist,¹⁷ auch beziehen können auf die Erzeugung von Wissen. Die Argumentation verläuft dann nahe an den Annahmen der Systemtheorie. Folgt man Peter Kruse, ist es die ursprüngliche Aufgabe sozialer Systeme,

¹³ Thacker, (Fn. 12), S. 66.

¹⁴ Thacker, (Fn. 12), S. 35 ff.

¹⁵ Thacker, (Fn. 12), S. 55.

¹⁶ Thacker, (Fn. 12), S. 62.

¹⁷ Thacker, (Fn. 12), S. 33.

kollektive Intelligenz nutzbar zu machen.¹⁸ Dadurch gelingt das Überleben in einer komplexen Umwelt.

2. Der Mehrwert kollektiver Wissenserzeugung

Mögliche Ansatzpunkte zur Begründung eines solchen Mehrwertes ergeben sich aus den folgenden Hypothesen:

- Dem Erzeugen einer Information wohnt ein konstruktives Element inne. Informare bedeutet „etwas aktiv in Form bringen, bilden, gestalten“. Der Beobachter und das Beobachtete stehen bei der Herstellung von Informationen in Wechselwirkung. Geschieht Wissensbildung überindividuell, bedarf sie überdies der Kommunikation über das Beobachtete. Wissen und Nichtwissen werden in dieser Kommunikation konstituiert, sind also soziale Konstruktionen des Systems, das sie benutzt.¹⁹ Das gilt z.B. auch für die Frage, welches Wissen bzw. Nichtwissen als relevant für eine Entscheidungsfindung angesehen wird.
- Wissen ist die Kompetenz zur Deutung, Verknüpfung, Bewertung und Anwendung von Informationen bzw. auch deren Fehlen in konkreten Kontexten. Wissen entsteht im Gebrauch von Informationen und bildet sich in Wechselwirkung mit diesen fort. Die Generierung von Wissen vollzieht sich in einem individuellen, sozialen oder organisationellen Verarbeitungsprozess, dem ein gestaltendes Element innewohnt.
- Auch das Experten verfügbare Wissen ist nicht notwendig universal.²⁰ Vor allem in Regelungsbereichen, in denen es mangels Erfahrungswissen um die Verarbeitung von Wissenslücken, den Umgang mit Nichtwissen oder die Bewertung von Risiken geht, ist das verfügbare Wissen, wie gezeigt, abhängig von den dabei zugrunde gelegten Konventionen und Prämissen. Zu erinnern ist etwa an die fast beliebige Verfügbarkeit von Gutachten und Gegengutachten auf Regelungsfeldern mit mittlerer oder hoher Komplexität.²¹
- Eine heterogen verteilte Wissensproduktion kann bei komplexen Sachverhalten zur Qualitätssicherung beitragen.²² Das Mediationsverfahren zu „Stuttgart 21“ macht deutlich, dass der Einbezug einer Vielfalt von Akteuren Gelegenheit dazu bietet, sich Prämissen und Bewertungen bei der Beobachtung der sozialen Wirklichkeit wechselseitig zu spiegeln, damit zu relativieren und zu unterfragen. Sie kann zugleich zur Verarbeitung der auftretenden Widersprüche und Gegensätze anregen.

¹⁸ Peter Kruse im Gespräch mit Digital Natives, <http://openmediainitiative.wordpress.com/2009/03/15/prof-kruse-im-gesprach-mit-digital-natives/>; ders., Die Intelligenz der Masse, http://nextpractice.de/files/PDF/wirtschaftsbild_Sept_2008.pdf.

¹⁹ Hans-Heinrich Trute, in: Röhl (Hrsg.), Wissen zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 11, 20.

²⁰ Günther Frederichs, Mode 2 und Erkenntnis, in: Bender (Hrsg.), Neue Formen der Wissenserzeugung, 2001, S. 69, 73.

²¹ Frederichs, (Fn. 20), S. 69, 71.

²² Dazu Werner Rammert, Zwei Paradoxien einer innovationsorientierten Wissenspolitik, in: Soziale Welt 54 (2003), S. 483.

Der Mehrwert kollektiver Wissenserzeugung dürfte mithin liegen in

- der Herstellung von Transparenz der dem Expertenwissen inhärenten Konventionen und Prämissen,
- der Ergänzung und/oder Relativierung des Expertenwissens durch das in konkreten Anwendungszusammenhängen generierte und daher von anderen Erfahrungshorizonten her gespeiste soziale Wissen,
- einem Diskurs, der durch Zugang zu beiden Formen der Wissensproduktion zur Reflexion über und zur Fortbildung der jeweils zugrundeliegenden gesellschaftlichen Überzeugungen, etwa im Hinblick auf Risikofreude und Risikoaversion, führen könnte.

II. Der wesentliche Einwand

Die bisherige Diskussion im Schrifttum lässt sich an zwei Eckpunkten verdeutlichen: einerseits die Befürchtung (etwa von Andreas Voßkuhle): wird die Abhängigkeit von nicht-staatlichem Wissen so groß, dass der Staat seine Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten verliert?²³ Andererseits die Vermutung (von Folke Schuppert): vielleicht kann der Staat sich im Wege von Governance, also im Wege des Zusammenwirkens mit nicht-staatlichen Akteuren in rechtlich geprägten Koordinationsstrukturen,²⁴ hinreichendes Steuerungs- und Regelungswissen verschaffen?

Möglichweise ist die Frage nach verbleibenden Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten aber auch falsch gestellt. Denn es geht bei der Pluralisierung des Wissens nicht um eine Art verstärkte sachverständige Beratung des Staates, eine Indienstnahme Privater oder eine Mitbestimmung von Konsumenten. Die privaten Akteure verstehen sich vielmehr (auch) als verantwortliche Mitglieder der Gesellschaft.²⁵ Der Staat ist nicht mehr ihr zentraler Akteur und Repräsentant, sondern wird, jedenfalls dem Anspruch nach, ihr Instrument. Hinter der These von der Dezentralisierung des Wissens steht dann ein verändertes Verständnis von Demokratie: es geht um die Wiederaneignung des Staatlichen durch die Gesellschaft, konkret in Form der Definitionshoheit über die „Realität“, ihre Bewertung, ihre rechtliche und administrative Bearbeitung und das dabei zu suchende Gemeinwohl. Man könnte insoweit von *inklusive Demokratie* sprechen. In ihr gewinnt der Staat seine Hoheit erst nach Abschluss der Entscheidungsfindung, also bei der Durchsetzung. Er mutiert damit vom Repräsentant zum Instrument der Gesellschaft.

Das erübrigt nicht eine Erörterung des Legitimationsproblems. Vermutlich wird man dies aber erst dann behandeln können, wenn man sich über die konkreten Einsatzfelder der Inkorporation sozialen Wissens klar geworden ist. Möglicherweise muss das Demokratieprinzip dann in anderer Weise auf die Gesetzesanwendung bezogen werden als dies bislang der Fall ist. So ist es denkbar, dass das „hinreichende Legitimationsniveau“ in

²³ Voßkuhle, (Fn. 1), S. 13, 18.

²⁴ Gunnar Folke Schuppert, in: ders./Voßkuhle (Fn.1), S. 259, 265.

²⁵ Maranta/Pohl, (Fn. 10), S. 121 f.

einer inklusiven Demokratie eben gerade auch durch Einbeziehung kollektiven Wissens bei der Rechtsanwendung erreicht werden kann.

Die zu prüfende Hypothese wäre insoweit: Der Rekurs auf kollektives Wissen gibt das Politische bei der Setzung und Anwendung des Rechts teilweise „an die Gesellschaft zurück.“

III. Geeignete Einsatzfelder bestimmen

Als Ausgangsthese wird hier vermutet, dass kollektive Wissensprozesse die Wissensproduktion mindestens dort bereichern, wo die Informationsverarbeitung und Willensbildung auf der Basis von expliziten oder impliziten Vorverständnissen erfolgen.

Das primäre Referenzgebiet ist insoweit das Risikoverwaltungsrecht. Bei Entscheidungen unter Ungewissheit tritt am Deutlichsten hervor, dass die Frage, in welchem Ausmaß heute und künftig Risiken in Kauf genommen und auf welche Weise sie mit vorhandenen Nutzenpotentialen abgewogen werden sollen, also letztlich die „Risikobereitschaft“, durch gesellschaftliche Werte und Überzeugungen geprägt und damit „kulturbedingt“ ist.²⁶ Kulturprägend möchte aber heute immer stärker die Gesellschaft selbst sein. Soll man z.B. von der Regel der rationalen Beherrschbarkeit der Technik ausgehen oder von der Ausnahme ihrer Unbeherrschbarkeit? Soll man künftige Nutzenpotentiale in die Berechnung einbeziehen?

Weitere Anwendungen finden sich möglicherweise auf denjenigen Handlungsfeldern, die Entscheidungen auf der Basis impliziten Wissens erfordern. Implizites Wissen ist Wissen, das der Anwender nicht ausdrücklich benennen kann, weil es ihm nicht mental zugänglich ist.²⁷ Es äußert sich im Können, z.B. in routinierten Bewegungsabläufen, in der Entwicklung kognitiver und volitiver Erkenntnis- und Handlungsmuster und in der Fähigkeit der Einfühlung in die jeweiligen Handlungskontexte. Nach allgemeiner Auffassung verkörpert das in den tieferen Speichern des Bewusstseins gesammelte implizite Wissen weitaus mehr „Informationen“ als das bewusste Reflexionsvermögen des Entscheiders. Implizites Wissen ist nicht ohne weiteres zu übermitteln, also auch nicht einfach zu erwerben. Implizites Wissen ist ein, vermutlich „das“ Element unbewusster Selbststeuerung.

Implizites Wissen ist eine wesentliche Ressource menschlicher Kognition und Verhaltenssteuerung, aber sein Einfluss führt nicht notwendigerweise zu einer Erhöhung der Entscheidungsqualität, denn:

- es muss nicht Ergebnis einer nützlichen Sozialisation, sondern kann auch aus fehlleitenden Indoktrinationen folgen,
- es stammt aus der Vergangenheit und kann die Orientierung an den Gegebenheiten des konkreten Falles systematisch behindern und

²⁶ Rainer Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219, 256.

²⁷ Arno Scherzberg, in: Schuppert/Voßkuhle (Fn. 1), S. 240, 242.

- es hat ein tendenziell konservatives Verhaltensmuster zur Folge.

Bei kollektiver Wissenserzeugung geht es nicht zuletzt darum, durch die Interaktion implizites Wissen und implizite Wertemuster erkennbar zu machen. Erst wenn abweichende implizite Wertemuster aufeinandertreffen, können sie bewusst werden. So eröffnet erst Kommunikation die Chance, unbewusstes Wissen und unbewusste Prämissen zu reflektieren.

Darin liegt ein möglicher Gehalt (und Mehrwert) sozialer Wissensproduktion: statt einer Ausklammerung von allem, was vorderhand irrational, subjektiv und nicht verbalisierbar erscheint, wie dies dem Expertenwissen eigen ist, dient die „Demokratisierung des Wissens“ der Überschreitung und Fortbildung der kognitiven und emotionalen Grenzen der beteiligten Akteure und damit der Integration (und ggf. Relativierung) der diesen und den von ihnen konzipierten Institutionen eigenen Vorverständnissen.

Vor diesem Hintergrund wären folgende Differenzierungen zu diskutieren:

- In der Literatur wird versucht, den Bedarf nach sozialem Wissen anhand der Differenz politisch/rechtlich zu bestimmen: bei politischen Entscheidung bedarf es besonderer Kenntnisse in Bezug auf Präferenzen in der Bevölkerung, bei fachlichen Entscheidungen geht es um „besondere Erkenntnisse über Fakten“. ²⁸ Diese Auffassung dürfte gerade im Hinblick auf die oben beschriebenen Fallgruppen (Risikoentscheidungen, implizites Wissen) zu relativieren sein.
- Je stärker allerdings die wertungsbezogenen Elemente der Entscheidungsfindung sind, desto größer erscheint der Bedarf nach Einbeziehung sozialen Wissens. Die auf einen Einzelfall bezogenen Fragen einer angemessenen Umsetzung beschlossener Gestaltungen könnten eher im Modus zentralisierten Entscheidens zu beantworten sein, während die generelle Bewertung von Sachverhalten (wie des Risikos beim Einsatz gentechnisch veränderter Organismen) unter Einbezug dezentralen Wissens erfolgen sollte. ²⁹ Danach wäre z.B. die Entscheidung über den Ausstieg aus der Kernenergie oder der grünen Gentechnik sowie die Bedarfsplanung bei Großprojekten unter Einbezug sozialen Wissens vorzunehmen, weniger jedoch die einzelfallbezogene Planfeststellung.
- Für die Anwendung relevant sein könnte schließlich die Unterscheidung von Entscheidungsfindung und Entscheidungsdurchsetzung. Seinen Schwerpunkt hat der Einsatz kollektiver Intelligenz sicher bei der staatlichen Entscheidungsfindung; bei der Durchsetzung kann schnelles Handeln und damit ein Verzicht auf Diskurse und Partizipation erforderlich sein.

IV. Wie kann das Recht Erzeugung und Verwendung geeignet strukturieren?

In Betracht kommen vor allem:

²⁸ *Wächter*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 72 (2013), S. 612.

²⁹ *Daniela Winkler*, Die Verwaltung des Risikos, *VwArch* 2012, S. 247, 268.

- durch ein verändertes Verständnis von Verfahren. Statt dienender Funktion haben Verfahren eine sachverhalts- und damit entscheidungskonstituierende Funktion. Hierzu wäre eine Auswertung der Erfahrungen des englischen Rechts mit seiner starken Stellung des Verfahrens sinnvoll.³⁰

- durch die Erweiterung der Kommunikation Verwaltung-Bürger und eine verstärkte Einbeziehung von Verbänden,

- durch präventive Information in einer vorverlagerten Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Jüngstes Beispiel ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP 2030). Dieser soll nicht regierungsintern entstehen, sondern unter Mitwirkung der interessierten Öffentlichkeit. Alle interessierten Bürgerinnen und Bürger können sich prozessbegleitend über die Entwicklung und Zwischenergebnisse der Arbeiten informieren.³¹ Die eingereichten Projekte werden auf der Website des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur veröffentlicht und vorgestellt, Verbände haben anlassbezogen die Möglichkeit in Konsultationsgesprächen angehört zu werden und für Entscheidungen von besonderer Bedeutung bei der Aufstellung des BVWP soll es eine Mitwirkung der Öffentlichkeit in Konsultationsverfahren geben. Eine vergleichbare Betroffenenanhörung hatte das Ministerium bereits beim Verkehrswegeplan 2015 und bei der Neugestaltung der Flensburger Verkehrsdatei unternommen. Umstritten ist derzeit vor allem, wie weit die Mitwirkung von Bürgern und Verbänden reichen soll: soll es dabei auch darum gehen, ob ein Projekt überhaupt durchgeführt wird? Über diese Einzelbeispiele hinaus wird über eine neue Struktur der Beteiligung der Öffentlichkeit diskutiert, die in mehrfacher Weise die bisherigen Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung überschreitet:³²

- Sie setzt nicht erst ein, wenn schon ein ausgearbeiteter Entwurf für die Bekanntmachung vorliegt. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 31. Mai 2013 ist neuerdings eine Beteiligung vor Beginn des PFV möglich. Gemäß dem § 25 VwVfG angefügten Absatz 3 soll die Behörde bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, möglichst bereits vor Stellung eines Antrags auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken und der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung geben.

- Sie umfasst auch die Überprüfung und Überarbeitung der Entscheidung in gewissen Zeitabständen und erlaubt je nach Rechtslage möglicherweise auch eine Entscheidung gegen ein Projekt, nicht nur zwischen Alternativen.

³⁰ Näher *Winkler*, (Fn. 29), S. 247, 254 f.

³¹ BMVI, Schritte zur Information und Beteiligung von Öffentlichkeit und Verbänden, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-schritte-beteiligung-der-oeffentlichkeit-neu.pdf?__blob=publicationFile

³² Zum Beispiel *Thomas Mann*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL 72 (2013), S. 544, 580 ff.

- Sie umfasst auch verwaltungsinterne Verfahren wie eben die Erstellung des Verkehrswegeplans oder z.B. eine Linienbestimmung (die zwischen dem Raumordnungsverfahren und dem Planfeststellungsverfahren angesiedelt ist).
- Sie setzt keine Betroffenheit voraus, sondern öffnet das Verfahren für jedermann.
- Sie beschränkt sich nicht auf Einwendungen, sondern erlaubt auch positive Anregungen und Vorschläge.

In diesem Kontext geht es um die Möglichkeit, bei den verschiedenen Entscheidungselementen der Projekterstellung, also bei der Bedarfsfeststellung (inkl. Alternativenprüfung), der Grobtrassierung im Raumordnungsverfahren und der konkreten Planfeststellung³³ soziales Wissen einzubeziehen. Formell geschieht das in einer drei- oder wie neuerdings diskutiert auch zweistufigen Verfahrensgestaltung.³⁴

E. Schlussbemerkung

Die vorstehenden Überlegungen verstehen sich als eine erste Skizze zur Vorbereitung eines Forschungsprojekts zum sozialen Wissen und zu seiner Bedeutung für das Verwaltungshandeln. Sie sind vorläufig und nicht umfänglich am Stand der Literatur reflektiert. Ein Fazit rechtfertigen sie daher nicht.

Wohl aber erscheint ein Erkenntnisgewinn bereits zu verzeichnen: Das Phänomen des sozialen Wissens ist weder empirisch noch theoretisch hinreichend erforscht. Im Gegensatz zu konkurrierenden Verfahrensmaximen, die das verfahrensrechtliche Denken der letzten Jahrzehnte anleiteten, wie die Beschleunigung des Verfahrens und die Gewährung von Rechtsschutz durch Verfahren, kann weder seine verfassungsrechtliche Fundierung noch seine angemessene Verortung in Planungs- und Entscheidungsprozessen als gesichert gelten. Es besteht also Forschungsbedarf.

³³ Dazu *Mann*, (Fn. 32) S. 572, 580 ff.

³⁴ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen, Sondergutachten „Wege zur 100 Prozent erneuerbaren Stromversorgung“, 2011, S. 31 Rdz. 9 = http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2011_07_SG_Wege_zur_100_Prozent_erneuerbaren_Stromversorgung.pdf?__blob=publicationFile ; *Callies*, Diskussionsbeitrag, in: *VVDStRL* 72 (2013), 601.