

inspective.

Dr. Marc Dressler

Sachverstand und Gemeinwohl

Stuttgart, März 2008

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iii
A Das Volk zwischen Gemeinwohl und Sachverstand	1
B Der Wissenschaftsstaat der Aufklärung	2
I) Rationale Legitimierung der Staatsgewalt	2
II) Wissenschaft als Modell rationaler Legitimierung	4
C Industrialisierte Wissenschaft	7
I) Wissenschaft und Technik	8
II) Grenzen wissenschaftlicher Rationalität	10
D Demokratisierte Wissenschaft	13
I) Konsensuale Legitimierung der Staatsgewalt	15
II) Demokratie und Republik	21
III) Sachverstand in der Demokratie	26
1. Berater und Beratene	27
2. Legalität und Legitimität der Beratung	30
E Der Wissenschaftsstaat der direkten Demokratie	37
I) Grenzen der Partizipation	41
II) Sachverstand in der direkten Demokratie	44
F Rechtspolitische Perspektiven des Gemeinwohls	54
Literaturverzeichnis	56

Abkürzungsverzeichnis

AMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BGHZ	Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BWG	Bundeswahlgesetz
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EinigVtr	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik
GG	Grundgesetz
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – Allgemeiner Teil
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
JZ	Juristenzeitung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rn.	Randnummer
SSS	Social Studies of Science
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiSachvRG	Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
WissR	Wissenschaftsrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A Das Volk zwischen Gemeinwohl und Sachverstand

Die vorliegende Arbeit vertritt die These: Je mehr Sachverständige der Staat für seine Entscheidungen heranzieht, desto mehr muss die Position des Volkes in der Entscheidungsfindung gestärkt werden. Eine institutionalisierte Technokratie muss das Volk direkt demokratisch kontrollieren und legitimieren können. Damit hat die auf das souveräne Volk zurückgehende Legitimationskette¹ zwei Stränge: einen rationalen und einen partizipatorischen. Die Partizipation bei Volksbegehren und Volksentscheid ermöglicht dem Souverän die Herrschaft durch das Volk; der Sachverstand die Herrschaft für das Volk. Über den Diskurs sind beide Stränge miteinander verflochten.

Ausgangspunkt sind Überlegungen zum Gemeinwohl, denen zufolge eine Herrschaft von Menschen über Menschen nur dann legitim ist, wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit dient. Der Begriff des Gemeinwohls ist aber nur dann sinnvoll, wenn unterschieden werden kann zwischen einer Herrschaft im öffentlichen Interesse und einer im privaten bzw. partikularen Interesse. Dann lässt sich die Ausübung von Staatsgewalt rational begründen. Die Gründe legt der Sachverstand frei. Dabei fungiert die Wissenschaft als Modell gelungener rationaler Begründungen.

Das Modell selbst jedoch liefert keine eindeutigen Antworten auf politische Fragen, denn der Zweifel ist eine tragende Säule der Wissenschaft. Methodisch notwendig gerät die Suche nach der sachlich richtigen Antwort in einen Expertenstreit widersprechender Positionen. Die Uneinigkeit der Experten wird hier nicht gedeutet als rationaler Mangel, sondern als Einladung an die Nichtexperten und ein Anrecht der Bürger, am Disput teilzunehmen. Denn technokratische Entscheidungen sind dann nicht entmündigend, wenn die Bürger in ihr Zustandekommen einbezogen werden. Der Konsens eines Diskurses kann dann Wahrheit (der Sache) und Inklusion (der Menschen) für sich reklamieren und so die technokratische Gelehrtenrepublik mit der zivilen Wissensgesellschaft aussöhnen.

¹ BVerfGE 47, 253 (275); BVerfGE 93, 37 (66); vgl. Groß (2001) S.18.

B Der Wissenschaftsstaat der Aufklärung

Ein verfassungsrechtliches Verdienst der Aufklärung liegt darin, Grundwerte zu Grundrechten verdichtet zu haben, die allen Bürgern gleichermaßen eigen sind und auf deren Durchsetzung alle Bürger gleichermaßen einen Anspruch haben. Die Durchsetzung der Grundrechte gewährleistet der Staat, in dessen Verfassung die Grundrechte Gesetzeskraft besitzen. Auf die in Gesetzen niedergeschriebenen Grundrechte kann sich jeder Bürger jederzeit berufen. Von Geburt und vor dem Gesetz sind alle Menschen gleich. Wie der Mensch von Natur mit denselben Rechten ausgestattet ist, so soll er es auch im Staat als Bürger sein. Der Staat achtet die Grundrechte seiner Bürger, indem er die Gesetze befolgt, und er besorgt ihre Wiederherstellung, wo die Gesetze übertreten werden.

Der Staat der Aufklärung verwirklicht die in den Grundrechten zum Ausdruck kommenden Grundwerte. Deren letzter und unhintergebar Wert ist das Gemeinwohl.² Das Gemeinwohl meint den Schutz der Menschenwürde jedes Bürgers, die ungehinderte Wahrnehmung seiner Freiheitsrechte und die Alleinherrschaft von Recht und Gerechtigkeit.³ Es meint eine Herrschaftsform, in der sich Herrscher und Beherrschte auf Augenhöhe gegenüberstehen, in der sich die Untertanen zu Bürgern unter Gleichen emanzipiert haben. Wo allen Bürgern die gleichen Rechte im gleichen Ausmaß zustehen, regiert das Gemeinwohl. Die zugehörige Herrschaftsform ist die Herrschaft für das Volk. Sie trägt den Namen der Republik.⁴

I) Rationale Legitimierung der Staatsgewalt in der Republik

In die Tradition der Herrschaft für das Volk stellt sich die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 20 Abs. 1 GG. Im Rückgriff auf Art. 28 Abs. 1 GG versteht sich die Bundesrepublik Deutschland als rechtsstaatliche,

² Arnim (1984) S.127; Bußhoff (2001) S.79; Schuppert (2002) S.67.

³ BVerfGE 2, 1 (12); BVerfGE 42, 313 (332); BVerfGE 44, 125 (142).

⁴ Vgl. Gröschner (1996) S.645; Isensee (2006) Rn.22 u. Rn.105; Anderheiden (2006) S.268.

demokratische, soziale und föderale Republik.⁵ Als Republik verpflichtet sie sich, zugunsten des Gemeinwohls tätig zu werden, und zwar auf allen Ebenen der Staatsgewalt.⁶ Die Legislative erlässt Gesetze im Sinne des Gemeinwohls, die Judikative fällt ihre Urteile im öffentlichen Interesse und die Exekutive handelt zum Wohle des deutschen Volkes, seinen Nutzen mehrend und Schaden von ihm wendend, woran der Amtseid in Art. 56 und Art. 64 Abs. 2 GG ausdrücklich gemahnt.

In einer Republik ist Staatsgewalt nur zugunsten des Gemeinwohls legitim. In die Freiheit seiner Bürger darf der Staat nur eingreifen, wenn der Eingriff allen zugute kommt.⁷ Es muss also ein übergeordnetes, gemeinsames Interesse an der Beschränkung eines Freiheitsrechtes geben, das den Eingriff legitimiert. Ein solches Interesse darf der Staat nicht einfach unterstellen. Sonst wird der Wert des Gemeinwohls missbraucht. Wofür es historisch genügend Beispiele gibt. Kaum eine Regierung hat den Gemeinnutzen und das Gemeinwohl so sehr strapaziert wie die Nationalsozialisten.⁸ Das Gemeinwohl kann nicht beliebig sein, darf nicht politischen Ideologien unterworfen werden können. Sollen staatliche Eingriffe mit dem Gemeinwohl legitimierbar sein, muss sich das vorgebliche Gemeinwohl vom tatsächlichen Gemeinwohl unterscheiden lassen.

Wird staatliches Handeln mit dem Gemeinwohl rechtfertigt, muss die Rechtfertigung rational sein. Das heißt, es muss für die Bürger nachvollziehbar sein, weshalb sie sich der Staatsgewalt unterwerfen sollen; es muss ihnen einsichtig sein, dass die Unterwerfung für alle von Vorteil ist.⁹ Schließlich muss sich die politische Rationalität der Akteure decken, die des Eingreifenden mit der des sich Unterwerfenden, damit von einem Handeln zugunsten des Gemeinwohls gesprochen werden kann. Das ist dann möglich, wenn die Ausübung von Staatsgewalt richtig ist.¹⁰ Denn dann ist das Handeln allseits verständlich, es ist rational. Demnach ist die

⁵ Herzog in Maunz (2007) Art. 20, III, Rn.2.

⁶ BVerfGE 49, 89 (132); BVerfGE 50, 50 (51); vgl. Sommermann in Mangoldt (2005) Art. 20, Rn.14; Isense (2006) Rn.12.

⁷ Würtenberger (2004) S.64.

⁸ Vgl. Dürig (1949) S.26; Hayek (2003) S.152; Fraenkel (1991) S.272; Hofmann (2002) S.27.

⁹ Hobbes (1951) I, 14 S.86.

¹⁰ Armin (1984) S.124.

Rechtfertigung staatlichen Handelns mit dem Gemeinwohl eine rationale Rechtfertigung. *Für das Gemeinwohl handeln, heißt richtig handeln – und wer richtig handelt, kann sein Handeln rational legitimieren.*

Rechtmäßig ist eine Herrschaft von Menschen über Menschen nur, wenn sie für den Menschen ist; und zwar für alle Menschen gleichermaßen, ob sie nun Herrscher oder Beherrschte sind. In einer Republik müssen die Herrscher den Beherrschten Rechenschaft darüber ablegen, ob sie tatsächlich für die Menschen herrschen. Sie müssen den Nachweis führen, dass ihr Handeln dem Gemeinwohl dient, dass also die getroffenen Entscheidungen und die eingeleiteten Maßnahmen richtig sind, das heißt, sich zur Verwirklichung des Gemeinwohls eignen. Dann erst ist die Republik die Herrschaftsform, die das Gemeinwohl verwirklicht. Kurz: *Republik meint die rationale Legitimierung von Herrschaft.*

II) Wissenschaft als Modell rationaler Legitimierung

Die rationale Legitimierbarkeit staatlichen Handelns beruht auf zwei Voraussetzungen: Das Gemeinwohl muss erkennbar sein und es muss eingefordert werden. Die Forderung nach der Verwirklichung des Gemeinwohls samt dem Nachweis seiner Möglichkeit und Erreichbarkeit bilden den Kern einer Republik. Erst diese Kombination aus Verstand und Mut bringt den mündigen Bürger einer Republik hervor, der sich der Willkür absolutistischer Herrscher entgegenstellt.¹¹ Der mündige Bürger ist in der Republik berufener Herrscher und loyaler Beherrschter gleichermaßen. Herrschen und Beherrschtsein sind für ihn nur ein Rollenwechsel ohne Verlust seiner freiheitlichen Rechte.

Die Republik, das ist ein Zusammenschluss selbstdenkender Bürger, die sich vernünftige Gesetze geben,¹² Gesetze, denen sie sich unterwerfen, die den Staat zum Eingriff in ihre Freiheiten berechtigen. Den möglichen Eingriffen haben sie zugestimmt aus Einsicht in ihre sachliche Richtig-

¹¹ Kant (1977c) A 481; vgl. Art. 26 Abs. 3 Verf. Bremen.

¹² Kant (1977b) A 156; Kant (1977d) A 234.

keit zum Wohl der Allgemeinheit. Selbstlosigkeit und Sachorientierung durchziehen das gesamte staatliche Handeln:¹³ Die moralischen und intellektuellen Anforderungen an die Bürger sind in einer Republik hoch. Sie verlangt einen geschärften Wirklichkeitssinn und eine ausgeprägte Urteilsfähigkeit. Eigenschaften, die auch 300 Jahre nach dem Aufkommen der Aufklärung nicht einfach vorausgesetzt werden können.¹⁴ Zumal die Unmündigkeit an ihrer Bequemlichkeit seither nichts eingebüßt hat.

Mit der Verpflichtung zur rationalen Rechenschaftslegung in der Republik geht die gesellschaftliche Bedeutung der Erkenntnis einher. Man muss wissen, was man wollen soll.¹⁵ Denn das Gemeinwohl liegt selten offen vor Augen.¹⁶ Und auch der sachliche Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Gemeinwohl will erkannt und verstanden sein, um die Maßnahmen rational rechtfertigen zu können. Eine Republik erfordert die Gewinnung von Erkenntnis und ihre anschließende Verbreitung. Das ist in nuce der Weg der Aufklärung, auf dem nach und nach die rationale Herrschaft der Republik errichtet wird.¹⁷

Die dazu nötigen Erkenntnisse gewinnen die Bürger in der Öffentlichkeit. Sofern die Öffentlichkeit eine freie ist, richten die individuellen Erkenntnisvermögen sich an der überindividuellen Vernunft aus. Wenn jeder Bürger öffentlich von der Vernunft, derer er teilhaftig ist, Gebrauch macht, vollzieht sich eine gegenseitige Selbstaufklärung in Freiheit.¹⁸ Die Öffentlichkeit hat damit in der Republik eine selbstaufklärerische, kritische Funktion.¹⁹ Die Gewinnung von Erkenntnissen oder die Begründung von Entscheidungen sind in der Öffentlichkeit einer dauerhaften Überprüfung ihrer Nachvollziehbarkeit ausgesetzt, sie durchlaufen eine stete rationale Kontrolle. Dadurch gleiten Rechtssetzung und Rechtsfindung nicht in die Beliebigkeit ab. Die Öffentlichkeit stützt das politische Wol-

¹³ Cicero (1979) I, 1 S.88; Montesquieu (1994) IV, 5 S.138; V, 1 S.141; VIII, 16 S.197; Kirchhof (2005) S.7; Isensee (2006) Rn.11 u. Rn.24.

¹⁴ Arnim (1984) S.206; Guggenberger (1984) S.214; Zippelius (2007) S.109.

¹⁵ Rousseau (1964) VII, S.309; vgl. Schumpeter (2005) S.403.

¹⁶ Rousseau (1964) II, III S.371.

¹⁷ Vgl. Biedenkopf (1968) S.51; Tenbruck (1971) S.327 u. S.332; Badura (1980) S.461; Maihofer (1995) Rn.61; Nettesheim (2005) S.1075.

¹⁸ Kant (1977c) A 484.

¹⁹ Habermas (1990) S.55.

len auf Wissen.²⁰ Aberglauben, Fanatismus oder herrschsüchtige Intrigen haben keinen Bestand in einer Öffentlichkeit, die der Vernunft Raum lässt.

Das wiederum ist nur dort anzunehmen, wo jedermann ohne weiteres, ohne Erfüllung besonderer Voraussetzungen jederzeit zur Öffentlichkeit Zugang hat und angstfrei seine Meinung sagen kann.²¹ Dann werden die Bürger vordringen zu den Erkenntnissen, die politische Entscheidungen rational legitimieren. Dann ist die Öffentlichkeit Maßstab staatlichen Handelns, an dem sich die Staatsorgane ausrichten müssen.²² Denn *die Rationalität des Gemeinwohls formiert sich in der Öffentlichkeit.*²³

Der seit der Aufklärung eingeschlagene Weg zum Auf- und Ausbau der Republik hat zu einer zunehmenden Rationalisierung des Staatshandelns geführt. Sie zeigt sich an der Rechenhaftigkeit des modernen Staates;²⁴ wodurch das Staatshandeln für die Bürger berechenbarer geworden ist. Der Erlass von Gesetzen, ihre Auslegung und Ausführung sind in einer Weise erfolgt, die für die Bürger nachvollziehbar ist. *Die legitimationsverbürgende Rationalität moderner Staaten ruht in der Nutzung von Erkenntnissen.*²⁵ Die Erkenntnisse wiederum werden nach wissenschaftlicher Methodik gewonnen: Sie sind das Resultat des Selbstdenkens in einer freien Öffentlichkeit. Nur veröffentlichte Erkenntnisse gehen als wissenschaftliche Erkenntnisse durch, wenn sie einer kritischen Überprüfung standhalten können. Auf der Suche nach Erkenntnissen müssen Wissenschaftler ihre Wünsche und Interessen zurückstellen,²⁶ sich allein von sachlichen Argumenten leiten lassen – Tugenden, die sich in der Republik wiederfinden und von der Wissenschaft auf die Herrschaft im Staat übertragbar sind. Modell rationaler Legitimierung ist daher die Wissenschaft.²⁷

²⁰ Kirchhof (2004) S.848.

²¹ Dürig (1949) S.97.

²² Zippelius (2007) S.209f.

²³ Berkemann (1973) S.196.

²⁴ Weber (1980) S.19f u. S.122f; vgl. Habermas (1990) S.195.

²⁵ Trute (1994) S.194.

²⁶ Smend (1928) S.62; Berkemann (1973) S.194.

²⁷ Matz (1971) S.402; Höffe (1985) S.244, S.253 u. S.309; vgl. Trute (1994) S.194; Renn (2006) S.64.

Ihre Erkenntnisse bezieht die Republik aus der Wissenschaft, genauer: aus der wissenschaftlichen Öffentlichkeit. Der freie Austausch von Argumenten klärt darüber auf, was das Gemeinwohl ist und wie man es erlangt. Die wissenschaftliche Aufklärung über das Gemeinwohl fällt zusammen mit der rationalen Legitimierung staatlichen Handelns. Damit erhält die Wissenschaft die Hoheit über die Rationalität des Gemeinwohls. Von ihr entdeckte Gemeinübel legitimieren den Staat zu Eingriffen in die Freiheitsrechte der Bürger, um im Dienste des Gemeinwohls die Gemeinübel zu bekämpfen. Herrschaft für das Volk ist rationale Herrschaft. Eine an Sachgesetzhelikeiten ausgerichtete Bestimmung bürgerlicher Freiheitsrechte verlässt die Verfassungsordnung des Grundgesetzes nicht, sie ist in einer Republik sogar gefordert.²⁸ Den Republikgedanken der frühen Aufklärung zu Ende denken heißt den Totalitarismus wissenschaftlicher Rationalität anerkennen.

Ein Staat, der angesichts einer Rezession richtig handeln möchte, muss um die Wirkung von Steuern und Ausgaben auf Nachfrage und Beschäftigung wissen. Die richtigen Entscheidungen zur Bekämpfung von Jugendkriminalität basieren auf Erkenntnissen von den Ursachen der Gewalt und der Rolle des Strafmaßes. Wer die Sicherheit von Atomkraftwerken richtig beurteilen möchte, muss sich mit nuklearen Kettenreaktionen auskennen und um die Folgen radioaktiver Strahlung für die Gesundheit wissen. Mindestens. Das zu berücksichtigende Wissen ist weit ausdifferenzierter, die rationale Legitimierung der politischen Entscheidung entsprechend komplexer.

C Industrialisierte Wissenschaft

Inwiefern die Wissenschaft der konkreten Entscheidung ein rationales Fundament legen kann, hängt davon ab, ob die Wissenschaft die Erkenntnisansprüche der Republik erfüllt. Konsequenterweise kann Wissenschaft zur Legitimierung politischer Entscheidungen nur legitimiert sein, wenn sie sich aus wissenschaftlicher Sicht dazu eignet.

²⁸ Entgegen Berkemann (1973) S.201.

Wissenschaft muss sich reflexiv als Maßstab für die Rationalität des sachlich Richtigen ausweisen können. Wird die wissenschaftliche Methode auf die Wissenschaft selbst angewendet, muss sie im Ergebnis zu einer freien und unbefangenen Wissenschaft führen.

I) Wissenschaft und Technik

Nun ist die Wissenschaft der Aufklärung – wie die Gesellschaft insgesamt – in das Stadium der Industrialisierung eingetreten.²⁹ Im Unterschied zu anderen Teilbereichen der Gesellschaft hat die Wissenschaft die Industrialisierung beschleunigt. Zuvor musste sie allerdings als Produktivkraft entdeckt werden und eine Allianz mit der Technik eingehen,³⁰ die so mächtig geworden ist, dass der Wissenschaft heute eine Schlüsselfunktion für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beigemessen wird.³¹ Dafür musste die Wissenschaft eine Freiheit opfern. Sie blieb frei von Politik und Religion, nicht aber von ihrer technischen Nutzbarmachung. Die Anwendungsorientierung machte aus der kontemplativen Erkenntnis der Welt ein epistemisches Instrument zur Schöpfung einer künstlichen Welt. Damit zerfiel das humanistische Bildungsideal; nicht nur in zwei unversöhnliche Wissenschaftskulturen, sondern in zahllose Segmente eines ausgreifenden Spezialistentums.³²

Das ursprünglich frei angesetzte Denken steckt seither fest in den eisernen Klammern der Nutzenforderung. Selbst in Förderanträgen zur Grundlagenforschung werden kommerzielle Anwendungen der angestrebten Erkenntnisse vorweggenommen.³³ Sie unterstützen die Diagnose oder Therapie von Krankheiten, sie vergrößern die Speicherkapazität, steigern die Energieeffizienz oder helfen bei der Integration von sozialen Randgruppen. Hatte noch im 19. Jahrhundert kaum ein mechanisches Gesetz zu technischen Innovationen beigetragen,³⁴ so sind

²⁹ Bernal (1986) S.27.

³⁰ Engels (1999) S.22; vgl. Habermas (1969) S.73; Negt (1972) S.36f.

³¹ BVerfGE 35, 79 (114); vgl. Trute (1994) S.725.

³² Snow (1959), S.7; Matz (1971) S.425; Berkemann (1973) S.193.

³³ Jonas (1991) S.202; Nowotny (2005) S.36.

³⁴ Bösch (2003) S.148.

heute Innovationen ohne wissenschaftlichen Nährboden gar nicht mehr denkbar.

Indem die Wissenschaft zur Keimzelle technischer Innovationen wird, gerät die Wissenschaft in eine Abhängigkeit von der Technik. Wissenschaftlicher Fortschritt ist dann gebunden an den technischen Fortschritt. Je feiner die Messinstrumente, je höher die Leistungsfähigkeit von Großrechnern, desto exakter werden die wissenschaftlichen Erkenntnisse. Dadurch aber wird die Technik selbst Bestandteil wissenschaftlicher Rationalität. Mit der Folge, dass die Technik geltenden Legitimierungen entzogen ist, ja sogar selbst zur Legitimierungsgrundlage wird.³⁵

Wird die Wissenschaft auf Produktivkräfte reduziert, entscheiden die Produktionsverhältnisse darüber, was rational ist – und damit darüber, was für das Gemeinwohl richtig ist. Die Industrialisierung zwingt der Wissenschaft eigene Gesetzmäßigkeiten auf. Verwertungsinteressen treten in den Vordergrund und schaffen Abhängigkeiten technischer und ökonomischer Art.³⁶ Die rationale Herrschaft der Aufklärung schlägt um in ein industrielles Beherrschtsein.³⁷

Damit aber verliert die Wissenschaft ihre Unbefangenheit. Fragen des Gemeinwohls betreffend rücken immer näher an Fragen bezüglich der Technik. So als verbürge die Technik die sachliche Richtigkeit einer politischen Entscheidung. Es scheint, als wäre das Gemeinwohl das Resultat des Einsatzes entsprechender Techniken.³⁸ Dahinter steckt die Vorstellung einer gesellschaftlichen Arbeitsteilung: Die Wissenschaft liefere Erkenntnisse, über deren Verwendung die Politik entscheide. Erst mit der politischen Entscheidung werde ein Werturteil getroffen. Die wissenschaftliche Erkenntnis sei völlig wertfrei; sie mache gewisse Techniken möglich, deren Einsatz zugunsten des Gemeinwohls einer wertenden Beurteilung durch die Politik offen stehe.³⁹

³⁵ Habermas (1969) S.52; vgl. Marcuse (1989) S.160.

³⁶ Smend (1928) S.63.

³⁷ Horkheimer (1990) S.46; Marcuse (1989) S.174.

³⁸ Beck (1986) S.33.

³⁹ Höffe (1985) S.246.

Diese Vorstellung der Arbeitsteilung einer wertfreien Wissenschaft und Technik auf der einen Seite und wertender Politik auf der anderen ist unhaltbar.⁴⁰ Schon der Umstand, dass der Mensch im Unterschied zur übrigen Natur eine immanente Werthaftigkeit⁴¹ behalten hat, die in Art. 1 Abs. 1 GG als Menschenwürde festgeschrieben ist, macht deutlich, dass jede Erkenntnis in einem Wertezusammenhang steht. Noch vor der technischen Verwertung enthält jede Problemdefinition ein Werturteil,⁴² ob dies nun das Waldsterben betrifft, Organtransplantationen, hohe Cholesterinwerte oder die Lesefähigkeit von Kindern im Grundschulalter. Dabei tut der Wertezusammenhang der Sachlichkeit keinen Abbruch. Werte sind nicht irrational. Für die Achtung der Menschenwürde gibt es gute Gründe – wie für das Gemeinwohl.

Die so genannte Wertfreiheit der Wissenschaft hat weniger mit Wissenschaft zu tun als mit einem Programm von Wissenschaft: Forschet in Freiheit, Einsamkeit und politischer Wirkungslosigkeit; – den historisch gewachsenen Maulkorb hat eine Schar von Wissenschaftlern zur politischen Sprachlosigkeit konstituiert.⁴³ Das Verbot verklärte sich zum Dogma. Doch sind es gerade die Wissenschaftler, die frei von politischen Überlegungen sein wollen, die sich problemlos für ideologische Zwecke vereinnahmen lassen.⁴⁴ Beispielsweise für die Zwecke einer kommerziellen Verwertung. Dann aber verkommt die Wissenschaft zur Legitimitätsbeschafferin der Industrialisierung.

II) Grenzen wissenschaftlicher Rationalität

Als Legitimitätsbeschafferin der Industrialisierung hat die Wissenschaft das Vertrauen in eine rationale Legitimierung des Gemeinwohls erschüttert. Was politisch richtig oder unrichtig ist, scheint sich wissenschaftlicher Erkenntnis zu entziehen.⁴⁵ Eine wissenschaftlich legitimierte

⁴⁰ Brohm (1972) S.45.

⁴¹ Bayertz (1991) S.291; vgl. Maihofer (1995) Rn.103.

⁴² Illich (1983) S.11; Bussmann (1989) S.20; Leif (2006) S.22.

⁴³ Pörksen (1986) S.58.

⁴⁴ Lepenies (1997) S.29; vgl. Hinz (1971) S.256; Marcuse (1989) S.168.

⁴⁵ Hayek (1996) S.3; Hayek (2003) S.8 u. S.17; Beck (1986) S.78; Mayntz (1994) S.17.

Steuerung des Staates ist unglaublich geworden. Wirtschaftlich spätestens seit der Ölkrise 1973/75.⁴⁶ Und technisch sind es Unfälle, die sich trotz ihres wissenschaftlichen Fundaments regelmäßig ereignen. Je höher entwickelt die Technik ist, desto weniger lässt sie sich steuern. Davon zeugen Contergankinder, die Chemiekatastrophen von Seveso, Ludwigshafen oder Bhopal, die radioaktiven Ruinen von Tschernobyl, die Abstürze von Challenger und Columbia, mit dem HI-Virus verseuchte Blutkonserven oder der Rinderwahn.⁴⁷

Der Rückgriff auf die Wissenschaft entpuppte sich nicht als reiner Segen. Die Gemeinwohlschäden liegen auf der Hand. Sie setzen eine Forschungsspirale in Gang, in der Wissenschaftler neue Techniken ersinnen, um mit den negativen Folgen ihrer selbst fertig zu werden.⁴⁸ Im Hinblick auf das Gemeinwohl scheint die Wissenschaft zweischneidig. Zum einen ist sie Quelle für die Lösung gesellschaftlicher Probleme, gleichzeitig rückt sie aber auch als Quelle für die Ursachen der Probleme ins Visier.⁴⁹ Die industrialisierte Wissenschaft ist historisch an einem Punkt angelangt, an dem sich die Perspektive wissenschaftlichen Denkens ausweiten muss über die des instrumentellen Nutzwertes hinaus. In der Ausweitung des stereotypen Verwertungsdenkens werden die Eigenschaften wissenschaftlichen Wissens sichtbar, die seine Rationalität konstituieren und damit für die Beurteilung einer rationalen Legitimierung staatlichen Handelns herangezogen werden können.

So deckt die risikobehaftete Technik die Kehrseite des Wissens auf: das Unwissen. Das Unwissen in seiner grundsätzlichen Bedeutung. Nicht in der Bedeutung des wachsenden Unwissens Einzelner angesichts des explodierenden Wissens weltweit.⁵⁰ Wissenschaftliche Erkenntnisse sind nicht letztbegründet; es gibt keinen festen Erkenntnisbestand⁵¹ – zumindest keinen, von dem man sagen kann, dass er mit Sicherheit Bestand haben werde. Deshalb sind Fehldiagnosen und -prognosen immer mög-

⁴⁶ Wulffen (1996) S.9.

⁴⁷ Jasanoff (2005) S.370.

⁴⁸ Jonas (1991) S.196.

⁴⁹ Beck (1986) S.93 u. S. 255.

⁵⁰ Frühwald (1993) S.338.

⁵¹ Reinhardt (2003) S.1446.

lich. Folglich darf Wissenschaft nicht nur vom Wissen ausgehen, sie muss immer auch das Unwissen mit bedenken. Zum Wissen gehört die Verdeutlichung der Möglichkeit unvorhersehbarer Folgen. Das Unwissen ist Teil des Wissens und muss in der Wissenschaft ebenso klar und deutlich sein wie das Wissen.⁵²

Wie ein Schatten folgt dem Wissen das Unwissen in der Gestalt des Zweifels. Am Wissen zweifelnd verschafft sich das Unwissen seinen Platz. Das Zweifeln ist die wissenschaftliche Methode. Wo das Zweifeln institutionalisiert ist, kann sich wissenschaftliches Wissen etablieren.⁵³ Begründete Vorbehalte gegenüber jedweden Erkenntnisansprüchen errichten die wissenschaftliche Rationalität der Aufklärung. Zweifeln ist rational. Daraus folgt, dass jede wissenschaftliche Legitimierung staatlichen Handelns kritisierbar und revidierbar ist. Die sachliche Richtigkeit einer Entscheidung steht stets unter dem Vorbehalt des Zweifels.

Wer von der Wissenschaft erwartet, dass sie dem Staat eine Steuerungstechnik baut, mit der er vollautomatisch das Gemeinwohl generiert, der überschätzt die Wissenschaft. Wissenschaftliche Erkenntnisse sind keine Bausteine zur Errichtung eines Staatsgebäudes, sondern sie liefern Gründe für die Rechtfertigung architektonischer Entwürfe desselben. Diese Gründe sind nicht auf ewig fixiert, sie werden von beständigen Zweifeln auf ihre Tragfähigkeit geprüft. Das heißt, Rationalität muss hart erarbeitet, denkend errungen werden. Ein einmal erreichter Wissensstand kann einen Staat nicht dauerhaft legitimieren. Sobald die Bürger sich auf ihrem Wissen ausruhen, fallen sie zurück in die bequeme Unmündigkeit. Zugespitzt gesagt wusste der Monarchist ebenso genau, dass der Mensch nicht vom Affen abstammt, wie der Republikaner weiß, dass er von ihm abstammt.⁵⁴

Wie die Wissenschaft die Welt entzaubert hat, so entzaubert sie auch die Wissenschaft. Wissen ist die Voraussetzung rationaler Legitimierungen, aber eine die sich beständig erneuert. *Erst wenn Wissen zum Substrat des*

⁵² Wehling (2003) S.121; Saretzki (2007) S.108.

⁵³ Tenbruck (1971) S.343; vgl. Illich (1983) S.8.

⁵⁴ Le Bon (1932) S.132.

Denkens wird, verwirklicht sich Wissenschaft zur Aufklärung. Maßstab für Rationalität kann nur die Wissenschaft der Aufklärung sein, nicht die Wissenschaft der Industrialisierung. Wissenschaft muss wissenschaftlich verstanden werden, nicht technisch. Die Wissenschaft der Industrialisierung ist totalitär aus mangelnder Reflexivität; weil sie das Denken nicht denkt.⁵⁵ Die Wissenschaft der Aufklärung ist eine reflexive Wissenschaft, die sich über ihre rationalen Grundlagen rückversichert. Und diese Rückversicherung erfährt sie in der Öffentlichkeit.⁵⁶

In einer freien Öffentlichkeit etabliert sich wissenschaftliches Denken von alleine. Entscheidend für die Ausbreitung wissenschaftlicher Rationalität ist daher der Zugang zur Öffentlichkeit. Denn nur das in die Öffentlichkeit eingespeiste Wissen hat die Chance, auf die Beurteilung sachlicher Richtigkeit einzuwirken. Lange genug dominierte die industrialisierte Wissenschaft die Öffentlichkeit mit ihrem Wissen. Als sachlich richtig galt nur, was instrumentell verwertbar ist. Doch ist die industrialisierte Wissenschaft nur ein Ausschnitt des Wissenspotenzials. Sie häuft ihr spezifisches Wissen an, das aber nicht zur Organisation der gesamten Gesellschaft taugt.⁵⁷ Dazu bedarf es des Wissens aus allen Gesellschaftsbereichen und -schichten. Dann kann die rationale Legitimierung staatlichen Handelns robuster werden.

D Demokratisierte Wissenschaft

Je präsenter Wissen in der Gesellschaft ist, desto besser können politische Entscheidungen rational getroffen und begünstigte Privatinteressen aufgedeckt werden. In der Folge wird die Politik rationaler, der Staat Republik. Staatliches Handeln ist dann eng verbunden mit dem Gemeinwohl. Die Gesetze sind so beschaffen, dass ihre Befolgung im Sinne des Gemeinwohls ist. Das heißt, die Gesetze schränken die Freiheit der Bürger ein, die Einschränkung aber stimmt mit der Freiheit aller Bürger zusammen. Dazu müssen die Gesetze im Interesse aller Bürger sein, alle

⁵⁵ Horkheimer (1990) S.31 u. S.101; vgl. Marcuse (1989) S.18.

⁵⁶ Vgl. Martinsen (2006) S.16.

⁵⁷ Negt (1972) S.56.

müssen sie wollen, denn sich selbst kann niemand Unrecht tun.⁵⁸ Gesetze, die jemand als richtig anerkennt, sind eine rechtmäßige, legitime Einschränkung seiner Freiheit. Mithin ist die Staatsgewalt, die von solchen Gesetzen ausgeht, rationale Herrschaft.

Die gesetzliche Einschränkung individueller Freiheiten ist Voraussetzung allgemeiner, gesellschaftlicher Freiheit. Das Gesetz selbst verkörpert damit das Gemeinwohl. Das Gemeinwohl manifestiert sich im Gesetz; es ist den Gesetzen immanent. Das gilt zuvörderst für das Grundgesetz. Das höchste bundesdeutsche Gesetz verpflichtet gemäß Art. 20 Abs. 1 GG die Staatsgewalt zur Verwirklichung des Gemeinwohls, für die es Rechtsgrundlagen und republikanisches Beispiel gibt: Die Verwirklichung des Gemeinwohls ist ein verfassungsrechtlicher Auftrag, den die Verfassung selbst erfüllt. Erfüllt, indem sie exemplarisch Normen zugunsten des Gemeinwohls enthält; nicht, indem sie eine Normierung des Gemeinwohls bereitstellt.⁵⁹

Was das Gemeinwohl ist, steht nicht im Grundgesetz. Das Gemeinwohl ist dem Staat aufgegeben, nicht vorgegeben.⁶⁰ Es bleibt unvollendet, solange es nicht konkretisiert wird.⁶¹ Daher ist jede Verfassungsänderung, jede Verfassungsinterpretation eine Konkretisierung des Gemeinwohls. Wo Recht gesetzt, gesprochen oder ausgeführt wird, muss der Staat sich rechtfertigen, so dass für die Bürger rational nachvollziehbar ist, inwiefern das Handeln konkret dem Gemeinwohl zuträglich ist. Das Verständnis vom Gemeinwohl kann sich nämlich ändern⁶² und mit ihm die Rationalität politischer Entscheidungen. Terrorismus, Globalisierung und Klimawandel sind Entwicklungen jüngerer Datums, die neue rationale Aspekte eingebracht haben in die Legitimität staatlichen Handelns. Der Staat muss, will er rational handeln, die überlieferte Gemeinwohlvorstellung regelmäßig aktualisieren, indem er sie zur kritischen Einschätzung der Öffentlichkeit übergibt. Sonst setzt er sich dem

⁵⁸ Kant (1977d) A 244; Hofmann (2002) S.29.

⁵⁹ Vgl. Isensee (2006) Rn.71.

⁶⁰ Fraenkel (1991) S.34; Isensee (2006) Rn.47.

⁶¹ BVerfGE 24, 367 (403); Sommermann in Mangoldt (2005) Art. 20, Rn.14; Isensee (2006) Rn.50.

⁶² Dürig (1949) S.29; Schumpeter (2005) S.399; Fisch (2004) S.75.

Vorwurf einer Anmaßung von Wissen aus.⁶³ Gemeinwohlkonkretisierung ist daher immer auch Öffentlichkeitsaktualisierung.⁶⁴

I) Konsensuale Legitimierung der Staatsgewalt

Wenn staatliches Handeln vernünftige Gesetze hervorbringen soll, müssen sie nach dem Muster aufklärender Wissenschaft in einem rationalen Begründungszusammenhang stehen; sie müssen in wissenschaftlichen Erkenntnissen gründen. Da nun die Wissenschaft keine letzten Wahrheiten beherbergt, auf dem die Begründung fußen könnte, wird die Wahrheit substituiert durch den Konsens.⁶⁵ Was richtig ist, kann jeder einsehen und muss jeder einsehen. Erkenntnis ist die Einigkeit über die Richtigkeit. Und worin sich alle einig sind, das ist im Interesse aller Bürger. Das Gemeinwohl ist damit der Konsens der Bürger.

Den bürgerlichen Grundkonsens enthält die Verfassung. Diesem Konsens zufolge dürfen gemäß Art. 19 Abs. 2 GG die Grundrechte nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet werden. Wer aber die Grundrechte missbraucht, der verwirkt gemäß Art. 18 GG die Grundrechte. Die Grundrechte verkörpern beispielhaft das Gemeinwohl. Ihre Achtung – und damit der Schutz vor ihrem Missbrauch – ist im Interesse aller Bundesbürger. Dass jeder gemäß Art. 5 Abs. 1 GG die Freiheit besitzt, seine Meinung zu äußern, ist Voraussetzung dafür, dass sich eine wissenschaftliche Rationalität entfalten kann, und daher selbst rational legitimiert. Die Meinungsfreiheit dient dem Gemeinwohl,⁶⁶ dem Gemeinwohl, zu dem die Republik gemäß Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet ist. Solange die Bundesrepublik existiert. Denn der Republikcharakter ist gemäß Art. 79 Abs. 3 GG nicht verhandelbar. Es ist unumstößlicher Grundkonsens, dass der Staat für alle Bürger gleichermaßen da ist.⁶⁷

⁶³ Hayek (1996) S. 12; Bußhoff (2001) S.122.

⁶⁴ Häberle (1970) S.718; vgl. Arnim (1984) S.118.

⁶⁵ Martinsen (2006) S.57.

⁶⁶ Häberle (1985) S.356.

⁶⁷ Fraenkel (1991) S.252f.

Einem Gesetz müssen in einer Republik alle in Freiheit zustimmen können.⁶⁸ Jeder Bürger muss aus eigener Überzeugung sagen können: Das ist richtig, das soll so sein. Dann herrscht eine Einigkeit, die das Gesetz rational legitimiert. *Der Konsens verbürgt das Gemeinwohl.* Denn gemeinwohldienliche Gesetze sind Gesetze, die tatsächlich dem Gemeinwohl dienen. Tatsächlich dem Gemeinwohl dienende Gesetze sind nur dann unterscheidbar von Gesetzen, die das nur vorgeblich tun, wenn eine Erkenntnis des Unterschieds vorliegt. Dann gibt es einen sachlichen Grund für das tatsächlich dem Gemeinwohl dienende Gesetz, der es als das richtige Gesetz auszeichnet und es rational legitimiert. Weil der Grund ein erkennbarer ist, muss dem richtigen Gesetz jeder zustimmen. Richtig und falsch sind Kategorien des Wissens, nicht des Meinens. Wer ein Gesetz als richtig erkannt hat, kann mit diesem Wissen sich nicht aus dem Konsens seiner Richtigkeit stehlen. In der Wissensgesellschaft kann daher die *konsensuale Legitimierung des Gemeinwohls* für die rationale Legitimierung desselben gelten.⁶⁹

Um die konsensuale Legitimierung juristisch zu fassen, ist das gemeinsame Interesse der Bürger näher zu bestimmen, dessen Ausdruck der Konsens ist: Das gemeinsame Interesse steckt in den Gesetzen. Sie normieren das Recht zur Herrschaftsausübung. Im Staat lösen die Gesetze Interessengegensätze im gemeinsamen Interesse. Die Gesetze berechtigen den Staat zur Ausübung von Gewalt, von Gewalt gegen die Interessen Einzelner im Interesse aller. Ein Polizeieinsatz gegen Randalierer bedeutet für die Randalierer Freiheitsentzug, für die Übrigen die Beseitigung einer Gefahr für Hab und Wohl. Dem privaten Interesse an Zerstörung steht das öffentliche Interesse an innerer Sicherheit entgegen. Das gemeinsame Interesse lässt sich daher als öffentliches Interesse ansetzen. Jedes öffentliche Interesse ist dann Synekdoche des Gemeinwohls.

Die Frage danach, inwiefern der einzelne Bürger Träger privater oder öffentlicher Interessen ist, lässt sich nicht mit einer Polemik von der gespaltenen Persönlichkeit oder dem eindimensionalen Menschen be-

⁶⁸ Kirchhof (2005) S.1.

⁶⁹ Roelleke (1983) S.46.

antworten.⁷⁰ Man wird jedoch davon ausgehen dürfen, dass jeder Mensch private Interessen sich selbst betreffend hat. Fraglich ist, ob sich aus den privaten Interessen öffentliche Interessen rekonstruieren lassen. Private Interessen sind individuell verschieden; so sehr, dass sie zu Gegensätzen auswachsen können. Summiert man die privaten Interessen, ergibt sich eine pluralistische Interessenvielfalt. Diese Vielfalt aber ist unvereinbar mit der Einheit bzw. Gemeinsamkeit, die öffentliche Interessen kennzeichnet. Gemeinsame Interessen können nicht vielfältig sein. Das öffentliche Interesse verträgt sich nicht mit dem Pluralismus.⁷¹ Folglich ist das öffentliche Interesse nicht dasselbe wie die Summe der privaten Interessen.⁷²

Ein anderer Rekonstruktionsansatz besteht darin, die privaten Interessen der Bürger in einen inneren Zusammenhang zu stellen, statt sie einzeln zu betrachten. Diesem Ansatz zufolge ist jeder Bürger aufgefordert, seine Interessen hierarchisch zu ordnen und zu protokollieren, was ihm am wichtigsten ist, was weniger und was gar nicht. Dann werden die individuellen Präferenzen zu einem Aggregat zusammengefasst.⁷³ Aus diesem soll hervorgehen, welche Interessen in einer Gesellschaft vorherrschen. Öffentliche Interessen werden gleichgesetzt mit kollektiven Präferenzen. Doch die Gleichsetzung hat einen Haken. Individuelle Präferenzen lassen sich nicht widerspruchlos in kollektive überführen. Pluralistische Individualinteressen sprengen die logische Konsistenz der Aggregation.⁷⁴

An der Aggregation leidet nicht nur die Rationalität ihrer Ergebnisse, auch die Intensität, mit der die Bürger einzelne Interessen verfolgen, bleibt unberücksichtigt. So kann am Ende einer Aggregation ein Interesse stehen, das zwar mehrheitlich begrüßt wird, aber ein anderes fast als gleichwertig empfundenen Interesse verdrängt, das ein Teil der Bürger als besonders wichtig und dringend einstuft. Dann würde ein Interesse verwirklicht, das zwar häufiger vorgezogen, aber weit weniger

⁷⁰ Fraenkel (1991) S.33; Marcuse (1989) S.17.

⁷¹ Matz (1985) S.357.

⁷² Dürig (1949) S.37; Kelly (1993) S.62.

⁷³ Arrow (1972) S.22; Kirchner (2005) S.53.

⁷⁴ Arrow (1972) S.48 u. S.60; vgl. Sen (1970) S.3 u. S.39; Anderheiden (2006) S.7.

intensiv erstrebt wird.⁷⁵ Dieser Mangel ließe sich nur beheben, wenn die kollektiven Präferenzen das Ergebnis einer diskursiven Argumentation wären anstelle einer logischen Ableitung aus individuellen Präferenzen.⁷⁶ Macht man jedoch die individuellen Präferenzen zur Grundlage öffentlicher Interessen, lassen sich diese widerspruchlos nur gewinnen, wenn jene zumindest tendenziell übereinstimmen.⁷⁷ Dieser Befund der Neuen Politischen Ökonomie belegt damit indirekt den Ansatz einer Identität des Konsenses mit dem öffentlichen Interesse. Woraus folgt: *aus privaten Interessen kann kein öffentliches Interesse werden.*

Es bleibt zu eruieren, wie es um die öffentlichen Interessen der Bürger bestellt ist. Dass es öffentliche Interessen gibt, ist unzweifelhaft. Selbst der egoistischste Mensch hat öffentliche Interessen, meist am Wohlergehen anderer.⁷⁸ Jede Spende, jeder Krankenkassenbeitrag eines Bürgers bekundet sein Interesse an der Versorgung von Menschen, mit denen er nicht verwandt ist, denen er nicht einmal begegnet ist noch jemals begegnen wird. Sein Verhalten geht aus von einem Interesse, das sich nicht am eigenen Schicksal orientiert, sondern an dem der Gesamtheit. Nicht die eigene Betroffenheit, sondern die ökonomische Situation des Staates ist für den Bürger bei Wahlen ausschlaggebend. Eine Regierung beurteilt er entsprechend der Arbeitslosigkeit, der Inflation und dem Zuwachs des Volkseinkommens.⁷⁹

Der Bürger wählt im öffentlichen Interesse, nicht im privaten. Was nicht bedeutet, dass er mit seinem öffentlichen Interesse richtig liegen muss. Als im Januar 1933 die Arbeitslosigkeit in Deutschland auf 34,3 % angestiegen war, verbesserte die NSDAP ihr Wahlergebnis um 25 Prozentpunkte. Jedoch verdankte sie ihren Wahlerfolg nicht den Arbeitslosen, die persönlich von der wirtschaftlichen Krise betroffen waren; gewählt hat die Nationalsozialisten der Mittelstand, vor allem Angestellte im

⁷⁵ Offe (1984) S.167; Höffe (1985) S.144.

⁷⁶ Höffe (1985) S.162; Kelly (1993) S.62; vgl. Hofmann (2002) S.30; Grimm (2002) S.126f.

⁷⁷ Arrow (1972) S.81, S.83 u. S.91.

⁷⁸ Smith (1976) I, I, i S.9.

⁷⁹ Surowiecki (2004) S.265.

Öffentlichen Dienst, Bauern und Rentner.⁸⁰ Die wenigsten von ihnen werden sich von ihrer Wahlentscheidung private Vorteile erhofft haben. Vielmehr stand ihr öffentliches Interesse dem der Sozialdemokraten und Kommunisten entgegen.

Jeder Bürger hat also private und öffentliche Interessen. Seine privaten Interessen machen einen Staat nötig, seine öffentlichen Interessen machen ihn möglich.⁸¹ Weil die Bürger sich um das Ausmaß ihrer individuellen Freiheiten streiten, brauchen sie eine Instanz, die dafür sorgt, dass alle dieselben Freiheiten besitzen. Der Staatsgewalt Bestand verleiht der Konsens öffentlicher Interessen, dass alle Bürger dieselben Freiheiten besitzen sollen. Ein solches öffentliches Interesse besteht, ausgedrückt in Art. 38 Abs. 1 GG, am allgemeinen Wahlrecht. Es wird auch von denjenigen geteilt, die sich nicht persönlich zur Wahl stellen wollen. Dass aber jeder wählbar sein soll, ist öffentlicher Konsens. Der Verfassungskonsens ist Ausdruck des Zusammenstimmens individueller öffentlicher Interessen. *Das Gemeinwohl ist damit eine Sammelbezeichnung für konsensuale öffentliche Interessen der Bürger.*⁸²

Um einer Legitimationsfassade wie der des Nationalsozialismus vorzubeugen, muss der Konsens öffentlicher Interessen rückgebunden sein an die sachliche Richtigkeit. Ohne rationales Element in der Rechtfertigung staatlichen Handelns, ließe sich sonst jeder Völkermord legitimieren, der auf einem gleichgeschalteten Konsens beruht. Der Konsens spiegelte dann nur die bestehenden Herrschaftsverhältnisse wider, nicht aber das Gemeinwohl. Da nun selbst das Modell der Rationalität, nämlich wissenschaftliche Rationalität, offen ist – offen sein muss, um sich ihrer Rationalität zu versichern –, bleibt ein breites Band möglicher Entscheidungen der Politik, die alle gewissermaßen auch noch richtig sind, das heißt zur Verwirklichung des Gemeinwohls akzeptabel erscheinen.⁸³

⁸⁰ Witte (2003) S.99.

⁸¹ Rousseau (1964) IV, S.295; II, I S.368.

⁸² Vgl. Hofmann (2002) S.25; Isensee (2006) Rn.35.

⁸³ Arnim (1984) S.221.

Rationalität als Ausfluss prinzipiell endloser öffentlicher Auseinandersetzungen⁸⁴ lädt ein zur Stärkung einer Gegenöffentlichkeit, die einen politischen Konsens herausfordert. Dann erhebt sich Argument auf Argument als Gegenargument. Es entspinnt sich ein Diskurs um eine öffentliche Angelegenheit, deren richtige Regelung eine Anziehungskraft besitzt, der sich die Diskursbeteiligten nicht entziehen können. Vorausgesetzt der Diskurs verläuft herrschaftsfrei. In einem herrschaftsfreien Diskurs sind die Behauptungen mit verallgemeinerbaren Gründen rechtfertigbar, die Diskutanten beziehen sich gegenseitig auf ihre Beiträge und streben einen sachlichen Konsens an.⁸⁵

Der Konsens aber ist erst dann rational, wenn er öffentlich ist – und die Öffentlichkeit kritisch. Die kritische Öffentlichkeit jedoch ist im Rückzug begriffen. Das Denken wird kraftloser; Wissen wird konsumiert statt reflektiert.⁸⁶ Im selben Maße, wie sich Öffentlichkeit über den Wissenskonsum konstituiert, werden Zugangsschwellen des Besitzes und des Bildungsgrades errichtet. Die kritische Öffentlichkeit mutiert zu einer gemachten, manipulierten Öffentlichkeit ohne legitimierende Kraft.⁸⁷ Der Legitimationsverlust einer solchen gemachten Öffentlichkeit ergibt sich direkt aus ihrem Rationalitätsverlust. *Rationalität verlangt nach einem freien öffentlichen Diskurs, der grundsätzlich offen und endlos ist.*⁸⁸

In dieser Hinsicht sind politische Entscheidungen und wissenschaftliche Rationalität gegenläufig. Politische Entscheidungen müssen in den gegenwärtigen Lebensverhältnissen getroffen werden, deren gründliche Erforschung Zeit braucht.⁸⁹ So viel Zeit, dass die Lebensverhältnisse schon nicht mehr aktuell sind, wenn ihre Rationalität etabliert, also die Richtigkeit politischer Maßnahmen konsensfähig ist. Kurz: Wir wissen immer erst hinterher, was richtig gewesen wäre. In diesem Dilemma der Ungleichzeitigkeit von politischer Dringlichkeit und sachlicher Richtigkeit steckt jede Republik unentrinnbar. Der Staat kann seine Entschei-

⁸⁴ Hofmann (2002) S.30.

⁸⁵ Martinsen (2006) S.42 u. S.55.

⁸⁶ Habermas (1990) S.57; Frühwald (1995) S.21.

⁸⁷ Habermas (1990) S.157 u. S.270.

⁸⁸ Vgl. Renn (2006) S.64f.

⁸⁹ Tenbruck (1971) S.327f; Müller-Mohnssen (1994) S.290.

dungen zu dem Zeitpunkt, an dem er sie trifft, nicht allein rational legitimieren. Er ist auf eine über die sachliche Richtigkeit hinausgehende Legitimierung angewiesen.

II) Demokratie und Republik

Eine Gesellschaft, die überleben will, kann nicht warten, bis ihre Probleme wissenschaftlich gelöst sind.⁹⁰ Sie muss wissenschaftliche Zweifel dem politischen Handlungswillen opfern.⁹¹ Dass in vielen Fällen die Frage, welche Entscheidung richtigerweise zu treffen ist, nicht abschließend beantwortet werden kann, wirft die maßgebliche Frage auf, wer die Entscheidungen zu treffen berufen ist.⁹² In der Republik sind es diejenigen, die das Gemeinwohl am besten zu verwirklichen wissen. Untrennbar verknüpft mit der Frage, wer das ist, ist die Frage, wie die Gemeinwohllenker ausfindig gemacht werden können. Das Verfahren wird umso wichtiger, je weniger die sachliche Richtigkeit von Entscheidungen abgesichert ist,⁹³ betreffen diese nun die Bestimmung eines Personenkreises oder die Veranlassung einer politischen Maßnahme. *Die mangelnde rationale Legitimierung kompensiert die Legitimierung aus dem Verfahren.* Und das durchsichtiger. Denn die Kriterien für die angemessene Ausgestaltung eines Verfahrens sind leichter feststellbar als die sachliche Richtigkeit der Entscheidungen selbst.⁹⁴

Soll, dem Republikgedanken folgend, in einem Staat das Gemeinwohl verwirklicht sein, dann darf keinem Bürger Unrecht geschehen. Wenn weiter dem Bürger kein Unrecht dann geschieht, wenn er der Ausübung von Staatsgewalt in Freiheit zustimmen kann, muss er an dem Verfahren der Entscheidungsfindung maßgeblich beteiligt sein: Jeder Bürger muss an der Staatsgewalt teilhaben, der er unterworfen ist. Er muss sich prinzipiell die Gesetze selbst geben und gleichen Zugang haben zu den öffentlichen Ämtern. Ein Bürger, der gemäß Art. 33 Abs. 2 GG gleichermaßen

⁹⁰ Durkheim (1987) S.149.

⁹¹ Dietzel (1978) S.104.

⁹² Reinhardt (2003) S.1446; Isensee (2006) Rn.47.

⁹³ Arnim (1984) S.193; Isensee (2006) Rn.89.

⁹⁴ Arnim (1984) S.195f.

Richter, Polizist oder Gesetzgeber sein kann – aber eben nicht zugleich! –, ist gemäß Art. 20 Abs. 2 GG der Souverän im Staat. Seine Souveränität übt er in Wahlen und Abstimmungen aus. Wahlen und Abstimmungen sind demokratische Verfahren. Demnach vollendet die Demokratie die Republik.⁹⁵ Wie die Republik Herrschaft für das Volk ist, ist die Demokratie Herrschaft durch das Volk.⁹⁶

Dennoch stehen Demokratie und Republik in einem Spannungsverhältnis: auf der einen Seite die Souveränität des Volkes, die Autorität der Wahrheit auf der anderen. Die technokratische Macht des Wissens tritt in Konflikt mit der dezisionistischen Macht des Souveräns. Denn die sachliche Richtigkeit ist in der Republik eine Autorität, die über den politischen Autoritäten steht. Die sachliche Richtigkeit entscheidet sich an der Sache, nicht an demokratischen Mehrheiten.⁹⁷ Technische und soziale Notwendigkeiten scheinen dem Zugriff der Bürger entzogen. Sie verunmöglichen eine Demokratie geradezu. Die Demokratie kann sich nur dort ausbreiten, wo die Erkenntnisansprüche zurückgenommen werden, Wissenschaft bescheidener auftritt.⁹⁸ Der Staat befindet sich am Scheideweg der Frage nach Demokratie und der Frage nach Wahrheit.⁹⁹ Dies wird besonders deutlich an der Ökologiebewegung: Einerseits will sie basisdemokratisch sein, andererseits lässt sie sich die politischen Entscheidungen von (dem wissenschaftlich diagnostizierten Zustand) der Natur diktieren.¹⁰⁰

Eine Technokratie kann nur soweit demokratisch werden, wie der Dezisionismus sachlich wird. Eine solche Annäherung erfolgt in der Demokratisierung der Wissenschaft, die Wahrheit als Konsens begreift. Dort bedingt die rationale Offenheit einer Legitimierung deren partizipatorische Offenheit. Die Legitimierung politischer Entscheidungen ist beides zugleich, rational und partizipatorisch.¹⁰¹ Dann lässt sich der Konflikt

⁹⁵ Maihofer (1995) Rn.46.

⁹⁶ Isensee (2006) Rn.22 u. Rn.105.

⁹⁷ Matz (1971) S.414; Roelleke (1983) S.45; Mohr (1991) S. 80f; Nowotny (2005) S.9.

⁹⁸ Jasanoff (2005) S.384; Jasanoff (2007) S.33.

⁹⁹ Foucault (1996) S.77.

¹⁰⁰ Latour (2001) S.33.

¹⁰¹ Hesse (1999) Rn.505.

zumindest eindämmen: Eine sachlich richtige Entscheidung wird dann getroffen, wenn sie im Konsens mit dem Souverän getroffen wird.

Ein durchgängiger Konsens der Bürger in öffentlichen Angelegenheiten ist kaum zu erwarten. Die Entscheidungen müssen dennoch getroffen werden. Deshalb behilft sich die Demokratie in ihren Entscheidungsverfahren mit der Mehrheit. Was wiederum den republikanischen Konsens voraussetzt, dass die Mehrheit entscheiden soll.¹⁰² Die Mehrheitsregel gilt daher als ein Fundamentalprinzip der Demokratie.¹⁰³ Sie regelt die Abstimmungen im Bundestag gemäß Art. 42 Abs. 2 GG, die Wahl des Bundeskanzlers gemäß Art. 63 Abs. 2 GG sowie das konstruktive Misstrauensvotum gegen ihn gemäß Art. 67 Abs. 1 GG. Ebenso fundamental ist aber auch der verfassungsimmanente Konsens, dass die Mehrheit allein nicht der letzte Entscheidungsgrund sein darf. Eine Mehrheit ist nur dann legitim, wenn sie das Gemeinwohl auf der Grundlage der Grundrechte beachtet. Über die Achtung der Grundrechte wachen gemäß Art. 20 Abs. 3 und Art. 97 Abs. 1 GG unabhängige Gerichte; gegen jede Mehrheitsentscheidung steht den Bürgern gemäß Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich der Rechtsweg offen.

Die Macht der Mehrheit wird demnach gebändigt von der Gewaltenteilung. Die Gewalten sind eigenständig, müssen ihr Handeln aber legitimieren, was auf eine gegenseitige Kontrolle hinausläuft. Dabei besitzt die Legislative einen Legitimationsvorsprung,¹⁰⁴ weil die Judikative und Exekutive an die von ihr erlassenen Gesetze gebunden sind – sofern sie nicht verfassungswidrig sind. Die Gewaltenteilung sorgt dafür, dass die Entscheidungen des Staates möglichst richtig, also von den Organen getroffen werden, die nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die adäquatesten Voraussetzungen verfügen.¹⁰⁵ Dabei lässt sich die Sachzuständigkeit und Richtigkeits-

¹⁰² Rousseau (1964) I, V S.359.

¹⁰³ BVerfGE 29, 154 (165).

¹⁰⁴ Trute (1994) S.220.

¹⁰⁵ BVerfGE 68, 1 (86).

gewähr gerade nicht der Gewaltenteilung entnehmen,¹⁰⁶ sie ist republikanischen Ursprungs.

Die Bändigung der Mehrheit durch die Gewaltenteilung resultiert aus einer republikanischen Skepsis. Was richtig ist, muss auch überzeugend sein. Dann liegt eine Mehrheit aber nicht richtig, denn sonst hätte es gelingen müssen, die Gesamtheit auf das Richtige zu vereinen.¹⁰⁷ Aus der Sicht der Republik ist das Interesse der Mehrheit nicht dasselbe wie das gemeinsame Interesse. Mehrheitliche Interessen müssen nicht im öffentlichen Interesse sein. Die Skepsis gründet in einem offenen Verfahrensmangel, der als Inklusionsproblem bezeichnet wird. Vom Interesse der Mehrheiten sind andere Interessen ausgeschlossen, nicht inkludiert. Allen voran die Interessen künftiger Generationen, die ihre Ansprüche auf ein lebenswertes Erbe gar nicht artikulieren können.¹⁰⁸ Ihre Interessen unterstehen demselben Schutz wie die Interessen von Kindern und Jugendlichen, die aufgrund ihres Alters noch nicht wählen dürfen, gleichwohl im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG zum Volk zählen.¹⁰⁹ Dasselbe gilt für die in den Wahlen und Abstimmungen unterlegenen Minderheiten. Weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine Minderheit die richtige Position vertritt, ist ein Minderheitenschutz erforderlich.¹¹⁰

Demokratische Verfahren allein garantieren noch kein Gemeinwohl. Weil die Demokratie es ihren Bürgern offen lässt, ob sie sich von ihren privaten oder öffentlichen Interessen leiten lassen,¹¹¹ kollidieren immer wieder pluralistische Privatinteressen mit der sachlichen Richtigkeit des Gemeinwohls, selbst wenn das Band des noch Richtigen aufgeweitet ist. Die intellektuellen und moralischen Ansprüche an Wähler und Gewählte sind in einer Demokratie hoch.¹¹² Die demokratische Willensbildung will kultiviert sein, bis überhaupt ein Konsens zustande kommt.¹¹³ Dann wird

¹⁰⁶ Reinhardt (2003) S.1448.

¹⁰⁷ Simmel (1984) S.40.

¹⁰⁸ Jonas (1984) S. 36 u. S.87; Höffe (1985) S.161.

¹⁰⁹ Arnim (1984) S.131.

¹¹⁰ Kant (1977a) BA 26; Mill (1969) S.24; Hesse (1999) Rn.135 u. Rn.154; Zippelius (2007) S.105.

¹¹¹ Fraenkel (1991) S.272.

¹¹² Schumpeter (2005) S.467; Schmidt (2000) S.265.

¹¹³ Zippelius (2007) S.95 u. S.108.

aus der partizipatorischen Legitimierung eine rationale. Solange aber bleibt die Mehrheit eine bloß relative Legitimierung. Darum gilt: soviel Konsens wie möglich, soviel Mehrheitsentscheidungen wie nötig.¹¹⁴

Die Interessenkollision in einer Demokratie kann das Wettbewerbsprinzip nicht einspannen für eine allgemeine Wohlfahrt.¹¹⁵ Im Gegenteil. Wenn Berufspolitiker in einer repräsentativen Demokratie um Wählerstimmen konkurrieren, werden eher generös die privaten Interessen eines Klientels bedient, als dass diskursiv um öffentliche Interessen gestritten wird. Dass sich die Parteien auf das Wohl der Allgemeinheit ausrichten, weil der politische Druck sie dazu zwingt, je weiter der Kreis der umworbenen Wähler ist,¹¹⁶ scheidet schon daran, dass die inhaltliche Zustimmung sich nicht im Wahlergebnis niederschlagen muss. Eine Partei kann in ihren Positionen die Ansicht der Wählermehrheit teilen und dennoch die Wahl verlieren. Dann nämlich, wenn die politischen Positionen einer Partei von einem Bevölkerungskreis durchgehend geteilt werden, während ein größerer Bevölkerungskreis nur einen Teil der Positionen als richtig ansieht, im anderen, überwiegenden Teil aber mit den Positionen der Gegenpartei übereinstimmt und folglich letztere wählt. Dann würde die Partei gewählt, die noch nicht einmal das Interesse der Mehrheit, geschweige denn das der Allgemeinheit vertritt.¹¹⁷

In einer industrialisierten Gesellschaft samt der ihr inhärenten Gratifikationen liegt es nahe, dass Berufspolitiker ihre Machtposition sichern durch einen Schulterchluss mit den Mächtigen aus Industrie und Wirtschaft; also ihre privaten Interessen verwirklichen.¹¹⁸ Die breite Masse der Bürger halten sie mit weit geringeren Gefälligkeiten ruhig.¹¹⁹ Die Amtssessel von Ministern werden zu Wanderpreisen der Wahlen,¹²⁰ deren Besetzung innerhalb von politischen Kartellen bestimmt wird.¹²¹ Die Partizipation verkommt zur Akklamation. Sie legitimiert nichts

¹¹⁴ Maihofer (1995) Rn. 76.

¹¹⁵ Arnim (2004), S. 80.

¹¹⁶ Isensee (2006) Rn. 139.

¹¹⁷ Offe (1984) S. 163.

¹¹⁸ Arnim (2002) S. 224; Surowiecki (2004) S. 262.

¹¹⁹ Machiavelli (1978) S. 45; Tocqueville (1976) S. 815; Schmidtchen (2002) S. 175.

¹²⁰ Eschenburg (1955) S. 32.

¹²¹ Schmidt (2000) S. 282f.

mehr. Also resultiert das Gemeinwohl nicht aus der Konkurrenz. Die Konkurrenz festigt die Position der Mächtigen, die sich als Minderheit Privilegien sichern, während die Masse verelendet.¹²² Im Wettbewerb verbürgt die Mehrheitsregel die Gleichheit der Bürger an der Verfahrensbeteiligung, nicht aber die Gleichheit des Einflusses auf die politischen Entscheidungen.¹²³ Wenn aber mächtige Minderheiten einen ungleich größeren Einfluss auf das Staatshandeln haben, entscheidet in einer Wettbewerbsdemokratie noch nicht einmal die Mehrheit.¹²⁴

Dass aber die Mehrheit entscheiden soll, ist Grundkonsens und Mindestanforderung an die Möglichkeit einer Gemeinwohlverwirklichung. Weil die Interessen der Mehrheit des Volkes in einer repräsentativen Demokratie, in der ein Wettbewerb um die knappen Parlamentssitze herrscht, günstigenfalls nur verzerrt und schlechtestenfalls ganz abgehängt werden, gilt fürderhin: soviel Partizipation wie möglich, soviel Repräsentation wie nötig.¹²⁵

III) Sachverstand in der Demokratie

Das nötige Maß an Repräsentation und Mehrheitsentscheidungen ist a priori nicht bestimmbar. Realistischerweise dürfte es das Ausmaß an Partizipation und Konsensen bei weitem übertreffen. Dass dennoch sachliche Richtigkeit einfließt in die pluralistischen Mehrheitsentscheidungen einer repräsentativen Demokratie, dafür soll die sachverständige Beratung sorgen.¹²⁶

Politikberatung soll die Politik für den Sachverstand öffnen, indem sie aufklärendes, wissenschaftliches Wissen mobilisiert. Als Instrument des geplanten gesellschaftlichen Wandels trägt sie bei zur rationalen Steuerung des Staates.¹²⁷ Dieser technokratische Anteil an politischen

¹²² Marx (1957) I, iii S.148; I, v S.287; III, vii S.730f; vgl. Dürig (1949) S.32.

¹²³ Offe (1984) S.162 u. S.176.

¹²⁴ Gusy (1984) S.77.

¹²⁵ Maihofer (1995) Rn.84.

¹²⁶ Höffe (1985) S.305.

¹²⁷ Siepmann (1981) S.37.

Entscheidungen entmündigt aus partizipatorischer Sicht einen Großteil der Bürger und festigt die Herrschaft einer industriellen Elite. Aus rationaler Sicht ist es gerade der technokratische Anteil, der – sozialtechnologisch – zur Kontrolle elitärer Herrschaft geeignet und erforderlich ist.¹²⁸ Ihre Vertreter halten die Mehrheit für entmündigend: Die Mehrheit werde verehrt, es irrten sich die Berater.¹²⁹

1. Berater und Beratene

Die Bewältigung politischer Aufgaben ist komplex. Die sozialen und naturgesetzlichen Zusammenhänge sind weitläufig vernetzt und unterliegen einer – oftmals nichtlinearen – Dynamik. Selbst bei einer hinreichenden Kenntnis der Zusammenhänge macht die Vielzahl öffentlicher Interessen ihre Verwirklichung unmöglich, weil dazu schlicht das Geld fehlt. Die Komplexität birgt das Risiko, dass falsche Entscheidungen getroffen werden oder richtige Entscheidungen zu langsam und zu spät.¹³⁰ Und das auf Kosten des Souveräns und Steuerzahlers. Das Gemeinwohl rückt ohne Sachverstand in weite Ferne.

Den Sachverstand steuern Experten bei. Als Repräsentanten wissenschaftlichen Wissens¹³¹ analysieren sie die politische Situation, erklären die Zusammenhänge und sagen Entwicklungen voraus, wodurch die Pläne des Staates ein rationales Fundament erhalten. Dieses ist in der Praxis dünn und kurzlebig. Die Spezialisierung des Wissens und die Pluralisierung von Orten der Wissensproduktion heben die Eindimensionalität rationaler Entscheidungen auf; es werden mehrere rationale Stränge ihrer Legitimierung sichtbar. Der Spezialist kennt sich auf seinem Fachgebiet aus, übersieht aber relevante Aspekte, die außerhalb seines Fachgebietes liegen, wohl aber zum Problemkomplex gehören. Das macht den Einsatz verschiedener Experten nötig, die längst nicht alle von wissenschaftlichen Hochschulen kommen.

¹²⁸ Albert (1972) S.21.

¹²⁹ Tocqueville (1976) S.286.

¹³⁰ Kleger (1989) S.105.

¹³¹ Zimmerli (1990) S.3.

Beim Bundestag sind 1 760 Interessenverbände registriert, die ihre Expertise in das Parlament einbringen wollen.¹³² Kaum einer ihrer Experten ist Wissenschaftler. Eine Bezeichnung, die ihre Bedeutung in der Politikberatung verliert angesichts der privaten Forschungsinstitute, die nahtlos übergehen in kommerzielle Unternehmensberatungsgesellschaften. Sie machen bereits zehn Prozent ihrer Umsätze, das sind 1,1 Mrd. Euro, mit Aufträgen aus Politik und Verwaltung.¹³³ Von der Reorganisation der Agentur für Arbeit über die Modernisierung der Bundeswehr bis hin zu gesundheitspolitischen Konzepten wie der Kopfpauschale sind Unternehmensberater öffentlich präsent. Die Folge ist ein Wettbewerb von Ratgebern und Ratschlägen:¹³⁴ einem Gutachten widersprechen mindestens zwei Gegengutachten; die Gutachter rotten sich zu Kartellen zusammen. Rational vermittelbar ist das nicht mehr.

Die Beratungskartelle verteilen sich ganz unterschiedlich auf die Staatsgewalten. Während die Ministerien sich in erster Linie von Verbänden beraten lassen, danach Behörden um Rat ersuchen, schließlich bei Wissenschaftlern der Bundesforschungsanstalten nachfragen, um sich zuletzt an die Parteien und Parlamentarier zu wenden, holen sich die Abgeordneten Rat hauptsächlich bei ihrer Partei, aber auch den Rat von Journalisten und Behörden schätzen sie. Ratschläge aus der Wissenschaft liegen bei den Volksvertretern gleichauf mit denen aus den Verbänden; am tiefsten in der Beratungsgunst stehen die Bürger.¹³⁵

Allein den Bund beraten mehrere Tausend Sachverständige in rund 400 Gremien.¹³⁶ Diese Gremien sind dauerhaft bei den Ministerien gemäß § 62 GGO I als Beiräte eingerichtet, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen beim Bundesministerium für Umwelt oder der Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesministerium des Innern. Die Empfehlungen der Beiräte sind für die Regierung nicht bindend. Projektbezogen installiert die Bundesregierung Kommissionen wie die Zuwanderungskommission oder die Kommission für Nachhaltig-

¹³² Beyme (2004) S.202.

¹³³ Leif (2006) S.241.

¹³⁴ Fisch (2004) S.9.

¹³⁵ Beyme (2004) S.206 u. S.248.

¹³⁶ Siefken (2003) S.486.

keit in der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme, die sie nach Projektabschluss wieder auflöst. Eine Ausnahme ist die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit, die gemäß § 4 Abs. 1 GenTG fest beim Robert-Koch-Institut eingerichtet ist. Die Mitglieder der Kommissionen und Beiräte werden von den zuständigen Ministern berufen. Sie beraten die Minister nichtöffentlich. Dass die Gutachten veröffentlicht werden, wie in § 5 GenTG vorgesehen, ist eher selten. Im Normalfall liegt die Veröffentlichung im Ermessen der Exekutive.¹³⁷

Indem die Regierung filtert, was an die Öffentlichkeit darf, festigt sie ihr Herrschaftswissen. Dem hat das Parlament bei Gesetzesentwürfen wenig eigenen Sachverstand aus seinen Ausschüssen entgegenzusetzen. Daher kann ein Ausschuss gemäß § 70 Abs. 1 GO BT seinerseits eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen vornehmen. Zur Vorbereitung komplexer Entscheidungen kann der Bundestag gemäß § 56 Abs. 1 GO BT Enquete-Kommissionen einsetzen, deren Sachverständige die Fraktionen gemäß § 56 Abs. 2 GO BT proportional zu ihren Sitzen im Parlament benennen. Enquete-Kommissionen tagen im Unterschied zu Beiräten parlamentsöffentlich. Sie gelten daher als Bindeglied zwischen Experten und Volksvertretern, zwischen Parlament und Öffentlichkeit.¹³⁸ Weil bereits ein Viertel der Abgeordneten oder der jeweiligen Ausschussmitglieder eine Anhörung bzw. die Einrichtung einer Enquete-Kommission verlangen kann, stärken sie Minderheiten bei der Durchsetzung sachlich begründeter Anliegen.¹³⁹

Schließlich greifen auch die Verwaltung und Rechtsprechung auf die Expertise von Sachverständigen zurück. Sie sind eingebunden in Verfahren der Planfeststellung, Genehmigung und Beweisaufnahme. Bei Genehmigungen ist die Bindungswirkung der Gutachten hoch. So ist beispielsweise für die klinische Erprobung neuer Arzneimittel gemäß § 40 Abs. 1 AMG eine zustimmende Bewertung der Ethikkommission unerlässlich. Die öffentlichen Anhörungen in Planfeststellungsverfahren dominieren Verbände. Deren Einwände muss die Verwaltung zwar

¹³⁷ Brohm (1972) S.61; Dietzel (1978) S.55.

¹³⁸ Anderheiden (2006) S.522; vgl. Rausch (1971) S.554; Mayntz (2006) S.117.

¹³⁹ Dietzel (1978) S.36.

gemäß § 73 Abs. 6 VwVfG erörtern, sie entscheidet aber gemäß § 69 Abs. 1 VwVfG unter Würdigung des Gesamtergebnisses. Auch die Gutachten der vom Gericht gemäß §§ 96, 98 VwGO in Verbindung mit § 404 ZPO ernannten Prozessgutachter unterliegen gemäß § 286 ZPO der freien Beweiswürdigung der Richter. Dennoch dürfen sie ohne ausreichende Sachgründe nicht davon abweichen. Zuvor müssen die Gerichte die Gutachten ergänzen lassen oder weitere Sachverständige hinzuziehen,¹⁴⁰ bis ein Grad von Gewissheit erreicht ist, der Zweifeln Schweigen gebietet, ohne sie völlig auszuschließen.¹⁴¹ Aufgrund der hohen Bindungswirkung der Gutachten sieht sich mancher Richter als Erfüllungsgehilfe der Experten.¹⁴²

2. Legalität und Legitimität der Beratung

Die Rolle des Gutachters bei gerichtlichen und behördlichen Verfahren ist in den Prozessordnungen abschließend geregelt; bei der Gesetzgebung ist sie offen.¹⁴³ Das Grundgesetz befasst sich mit Entscheidungen der Staatsgewalt, nicht mit ihrer Beratung.¹⁴⁴ Die Entscheidungsfindung ist allerdings dann nicht mehr verfassungsgemäß, wenn ein Gremium ohne grundgesetzliches Mandat Staatsgewalt übertragen bekommt, die einer Kontrolle durch das Parlament entzogen ist.¹⁴⁵ Die Regierungskontrolle ist neben der Gesetzgebung gemäß Art. 77 Abs. 1 GG die wesentliche Aufgabe des Bundestags: Er kann gemäß §§ 100ff GO BT Anfragen an die Bundesregierung richten und gemäß Art. 44 GG Untersuchungsausschüsse einsetzen, um Vorgänge im Verantwortungsbereich der Regierung aufzuklären.¹⁴⁶ Auf externe Gutachtergremien allerdings hat das Parlament keinen Zugriff.

¹⁴⁰ BGH, Urteil vom 09.05.1989, NJW (1989) S.2949.

¹⁴¹ BGHZ 53, 243 (255).

¹⁴² Bultmann (1994) S.332.

¹⁴³ Deutsch (1990) S.41.

¹⁴⁴ Dietzel (1978) S.176.

¹⁴⁵ Dietzel (1978) S.181.

¹⁴⁶ Kröger (2005) S.48.

Externe Beratung rechtfertigt die Bundesregierung damit, dass sie neue wissenschaftliche Erkenntnisse verwerten wolle, eine externe Prüfung und Bewertung ihres geplanten Handelns zweckmäßig sei, dass der interne ministeriale Sachverstand zu wenig spezialisiert sei und bei Externen bereits ein Wissen vorhanden sei, das intern erst mühsam erarbeitet werden müsse.¹⁴⁷ An der Rechtfertigung ist auffällig, dass zu der rationalen Legitimierung eine weitere, operative, hinzutritt, die sich an Effizienz und Effektivität orientiert. Die Entscheidungskompetenz aber soll bei der Regierung verbleiben. Nach Angabe von Ministerialen haben die Beratungen keinen entscheidungsvorbereitenden Charakter.¹⁴⁸ Sofern der Rat der Gutachter unverbindlich bleibt und die Regierung ihre Entscheidungen selbst trifft, bleibt das gesamte exekutive Handeln dem Parlament verantwortlich.¹⁴⁹

Diese Argumentation geht aus von zwei verschiedenen Typen der Beratung: der politischen und der fachlichen. Eine politische Beratung der Regierung ist wertend, interessegeleitet und drängt auf die Verwirklichung gesellschaftlicher Verhältnisse. Politischer Rat ist außerhalb des Bundestages, seinen Fraktionen und Ausschüssen nur von Ministern – als den Vermittlern von Ressortwissen – partizipatorisch legitim, weil sie ein öffentliches Amt innehaben und dem Parlament verantwortlich sind.¹⁵⁰ Die fachliche Beratung dagegen ist politisch neutral. Sie bringt in ihren Gutachten die Regierung auf den aktuellsten Stand der Wissenschaft, versorgt sie mit wertfreien Erkenntnissen, ohne auch nur im Geringsten auf die politische Entscheidung einzuwirken. Diese überlässt der Gutachter völlig selbstlos den Politikern.¹⁵¹

Dieses dezisionistische Bild der Politikberatung hat einen Haken: Die wissenschaftliche Beratung ist niemals interessenfrei.¹⁵² In die Problemdefinitionen wie in die Problemlösungsvorschläge fließen politische Vorstellungen davon ein, was als lebensunwerter Mangel (Krankheit, Armut)

¹⁴⁷ BT-Drs. 8/484.

¹⁴⁸ Friedrich (1971) S.493.

¹⁴⁹ Vgl. Brohm (1972) S.57; Höffe (1985) S.297.

¹⁵⁰ Böckenförde (1964) S.190.

¹⁵¹ Böckenförde (1964) S.191f; Mohr (1991) S.93.

¹⁵² Brohm (1972) S.45.

gilt und wie eine lebenswerte Zukunft (technisch, naturbelassen) aussieht.¹⁵³ Eine politische Neutralität von Experten ist unhaltbar. Ihre Expertise gewinnen sie nur, indem sie sich aktiv in die Gesellschaft einbringen, sich also in den Dienst bestimmter Interessen stellen.¹⁵⁴

Und dennoch, trotz des Einflusses der Sachverständigen auf die Regierungsentscheidungen ist die Politikberatung legitim. Denn Verantwortung und Verantwortlichkeit bleiben bei den Staatsorganen. Die Bundesregierung und Fachverwaltung müssen in den parlamentarischen Verfahren ihre Entscheidungen begründen. Je stärker der Einfluss der Experten, desto größer der rationale Anteil der Rechtfertigung. Und je größer der rationale Anteil der Rechtfertigung, desto weniger kann das Parlament der Entscheidung entgegensetzen.¹⁵⁵ Doch seine Kontrollmöglichkeiten behält das Parlament auch angesichts wirkmächtiger Berater. Die Gesetzesentwürfe der Regierung kann das Parlament nach wie vor in den Lesungen hinterfragen und eventuell hofierte private Interessen öffentlich machen. Ist ein Entwurf aber rational im öffentlichen Interesse begründet, beschränkt sich die Kontrolle auf das öffentliche Nachvollziehen der Argumentation.

Erst wenn die Förderung öffentlicher Interessen nicht nachvollziehbar, zweifelhaft ist, gewinnen gesellschaftliche Mehrheiten an Gewicht. Bei einer Ausweitung der rationalen Legitimierung schrumpft die partizipatorische. Das macht das Parlament zwar bedeutungsloser, ist aber nicht verfassungswidrig.¹⁵⁶ Denn die Mehrheit des Bundestages kann jederzeit einen Gesetzesvorstoß stoppen. Das wäre bei konsensfähigen Vorstößen irrational, nicht mehr nachvollziehbar und mithin ein Verstoß gegen das Gemeinwohlgebot. Doch wie auch immer das Parlament seine Aufgaben wahrnimmt, die Kontrolle über das Regierungshandeln bleibt ihm erhalten.¹⁵⁷

¹⁵³ Illich (1983) S.16; Höffe (1985) S.271.

¹⁵⁴ Prestre (2005) S.47.

¹⁵⁵ Rausch (1971) S.539.

¹⁵⁶ Brohm (1972) S.48; Brohm (2006) Rn.41.

¹⁵⁷ Brohm (1972) S.49.

Das aber darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die sachverständige Politikberatung eine dem Parlament vorgelagerte Kontrollinstanz ist. Sie hat großen Einfluss darauf, welche Entscheidungen als rational gelten. Damit kommt ihr eine nichtstaatliche Gewalt zu, vergleichbar den Medien. Wobei Konsultative und Medien sich ergänzen. Die eine setzt sich detailliert, ausführlich und dauerhaft mit Teilbereichen der Wirklichkeit auseinander, die andere verbreitet die Erkenntnisse verdichtet und ereignisbezogen in der Öffentlichkeit. Indem die Medien das Gebaren der Wissenschaft kritisch begleiten und die Wissenschaft die Funktion der Medien kritisch durchleuchtet, befähigen beide die Bürger zur politischen Beurteilung der gesellschaftlichen Ereignisse und Verhältnisse. Dem Beitrag zur Emanzipation des eigentlichen Souveräns trägt das Grundgesetz Rechnung, indem es in Art. 5 GG die Freiheit von Presse und Wissenschaft schützt. Folglich bewegt sich die wissenschaftliche Politikberatung auf dem Boden der Verfassung.

In Anbetracht dessen, dass die Experten mit ihren Gutachten an den politischen Entscheidungen teilhaben, ohne partizipatorisch legitimiert zu sein, wird die rechtliche Ordnung der Politikberatung zu einer dringlichen Verfassungsfrage.¹⁵⁸ Es müssen rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden, die eine sachliche Richtigkeit der Beratung sicherstellen, material wie formal. Material ist an erster Stelle die Öffentlichkeit der Beratung zu nennen, aus einem dreifachen Grund. Der erste Grund ist republikanisch: Die Rationalität politischer Entscheidungen kann sich nur in der Öffentlichkeit formieren. Der zweite Grund ist demokratisch: Das Parlament muss die Möglichkeit haben, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Und der dritte Grund ist rechtsstaatlich: Kompetenzüberschreitungen müssen feststellbar sein.¹⁵⁹

Daran schließt sich formal die Forderung nach einer transparenten Organisation an. Derzeit herrscht ein unübersichtliches Nebeneinander von Beiräten in den Ministerien. Deren externe Experten sind dienstrechtlich nicht eingebettet in den staatlichen Abhängigkeits- und Verantwortungs-

¹⁵⁸ Dietzel (1978) S. 337f; Arnim (1984) S.434; Schulze-Fielitz (1995) Rn.31.

¹⁵⁹ Brohm (2006) Rn.47.

zusammenhang, übernehmen aber gleichwohl Aufgaben der ministerialen Fachbürokratie.¹⁶⁰ Dazu müssen sie rechtlich ermächtigt sein.¹⁶¹ Mangels gesetzlicher Regelungen erteilen die Minister im Einklang mit der Verantwortungsverteilung in der Bundesregierung gemäß Art. 65 GG die Ermächtigung eigenmächtig. Dadurch erhalten die Gremien einen eher individuellen als repräsentativen Zuschnitt, was eine kategorische Bestandsaufnahme der Beratungstätigkeiten erschwert und das Verständnis ihrer Arbeitsweise nicht erleichtert.¹⁶²

Außer einer Regelung der Verfahren von Beratungsgremien sind solche ihrer Zusammensetzung und ihrer Befugnisse entscheidend. Die Zusammensetzung soll die Fachkompetenz sichern, die Rationalität einer politischen Entscheidung gewährleisten, indem die Experten im öffentlichen Interesse Machtkartelle privater Interessen aufbrechen.¹⁶³ Dazu sind nur die besten ihrer Zunft berufen.¹⁶⁴ Doch die sind nicht so leicht auszumachen.¹⁶⁵ Sie lassen sich nur aus dem Selbstverständnis der Wissenschaft rekrutieren, das heißt, die Experten müssen entscheiden, wer Experte ist.¹⁶⁶ Doch auf vielen Gebieten, vor allem den politisch relevanten, ist die Übereinstimmung von Experten kleiner als 50 Prozent: sie sind sich ebenso wahrscheinlich einig wie uneinig.¹⁶⁷ Ist der Dissens Ausgangspunkt des Konsenses, ist ein ausgewogen besetztes Gremium rational tragfähiger als der institutionalisierte Ausschluss von Gegenpositionen. Entsprechend müssen die Befugnisse so bestimmt sein, dass ihr rationaler Charakter aus den Bestimmungen hervorgeht und deutlich wird, dass keine Entscheidungsinstanz geschaffen wird, die der Kontrolle der Staatsgewalt entzogen wäre.

Auf der Grundlage derartiger gesetzlicher Bestimmungen ließen sich juristisch Grenzfälle besser fassen wie der Sachverständigenrat zur

¹⁶⁰ Brohm (2006) Rn.10.

¹⁶¹ Brohm (1972) S.54; Brohm (2006) Rn.37.

¹⁶² Brohm (1972) S.59f.

¹⁶³ Arnim (1984) S.420.

¹⁶⁴ EuGH T-70/99 Abs. 172; vgl. Schulze-Fielitz (2005) S.82.

¹⁶⁵ Hayek (1945) S.521; Tenbruck (1971) S.323; Dietzel (1978) S.51; Kleimann (1996) S.188.

¹⁶⁶ Ruffert (2006) S.154f.

¹⁶⁷ Surowiecki (2004) S.33; vgl. Knoepfel (1989) S.90f; Stavenhagen (1990) S.32.

Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Wissenschaftsrat oder die Kommission zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Der Sachverständigenrat ist mit einem eigenen Sekretariat organisatorisch selbstständig und gegenüber der Regierung weisungsunabhängig. Die Wirtschaftssachverständigen bestimmen den Gegenstand ihrer Begutachtung selbst und berichten ihre Ergebnisse periodisch der Öffentlichkeit. Die Ergebnisse sollen ökonomische Handlungsalternativen des Staates vorstellen, keine Empfehlungen. Eine begrifflich trennscharfe Scheidung ist aber nicht möglich. Jede Handlungsalternative mit prognostizierten Folgen für die Wirtschaft impliziert eine Empfehlung. Weil die Regierung zu den Gutachten des Sachverständigenrats gemäß § 6 Abs. 1 WiSachvRG Stellung nehmen muss, entsteht seitens der Regierung ein Handlungs-, zumindest aber ein Rechtfertigungszwang.¹⁶⁸

Damit aber nimmt der Sachverständigenrat die Sachentscheidung noch lange nicht vorweg.¹⁶⁹ Das ist erst dann der Fall, wenn die Regierung kein Gegenargument zur vorgeschlagenen Handlungsalternative hat. Hat sie keines, ist der Rat der Sachverständigen kein Fehler; seine Befolgung sehr wahrscheinlich richtig.¹⁷⁰ Verbindlich wird sein Gutachten dadurch, dass es rational ist und nicht schon dadurch, dass es veröffentlicht wird. Vielmehr ist es gerade die Öffentlichkeit der Beratung, die ihre Rationalität festigt. Die Veröffentlichung der Gutachten ermöglicht den Diskurs, in dem die Argumente der Sachverständigen abgewogen werden können gegen Gegenargumente – auch außerhalb des Staatsapparates. Dann hängt es an der Überzeugungskraft der Argumente und nicht am sozialen Status des Argumentierenden, ob sie Bestand haben oder widerlegt werden.¹⁷¹ Erst wenn die Öffentlichkeit sich den Argumenten des Sachverständigenrates anschließt, steigt der Handlungsdruck auf die Regierung. *Die Gutachten gemahnen die Regierung daran, rationale*

¹⁶⁸ Dietzel (1978) S.214; vgl. Kloten (2006) S.133f.

¹⁶⁹ Entgegen Böckenförde (1964) S.258.

¹⁷⁰ Dietzel (1978) S.220.

¹⁷¹ Dietzel (1978) S.222; Renn (2006) S.58.

*Entscheidungen zu treffen, und geben ihr Argumente an die Hand, um das Gemeinwohl gegen starke Interessenverbände durchzusetzen.*¹⁷²

Externe Experten sind in der Politik nur dann bedenklich, wenn die Staatsgewalten auf ihre Entscheidungskompetenz und Kontrollfunktion verzichten und sich bedingungslos an die Empfehlungen der Experten binden. Dann machen sie sich zum ausführenden Organ eines Expertengremiums und handeln somit verfassungswidrig. Die Entscheidungsgewalt darf nicht an staatlich unabhängige und unverantwortliche Organe delegiert werden. Eine solche Delegation ist erfolgt bei der Reform des Arbeitsmarktes und bei der Abwicklung der Akademie der Wissenschaften der DDR durch den Wissenschaftsrat.

Der Wissenschaftsrat ist – wie die Kultusministerkonferenz – eine Institutionalisierung des kooperativen Föderalismus, die in der Verfassung ursprünglich nicht vorgesehen war¹⁷³ und erst 1969 mit Art. 91b GG zum Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und Forschung eine Rechtsgrundlage erhalten hat. Er ist paritätisch zusammengesetzt aus einer Verwaltungskommission, deren Mitglieder die Landesregierungen entsenden, und einer Wissenschaftskommission, deren Mitglieder die Max-Planck-Gesellschaft, die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Hochschulrektorenkonferenz bestimmen. Nach der Wiedervereinigung begutachtete der Wissenschaftsrat die Akademie der Wissenschaften der DDR. Die daraus resultierenden Empfehlungen wurden gemäß § 38 Abs. 1 EinigVtr schrittweise umgesetzt, ohne zuvor eine parlamentarische Kontrolle zu durchlaufen. Diesen Mangel kann auch der Umstand nicht beheben, dass die Beschlüsse des Wissenschaftsrats auf einer Vollversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit gefasst werden, so dass die wissenschaftlichen Experten ihre Empfehlungen nicht ohne den Beistand von Regierungsvertretern abgeben konnten.¹⁷⁴

¹⁷² Dietzel (1978) S.295.

¹⁷³ Dietzel (1978) S.64.

¹⁷⁴ Vierhaus (1993) S.40.

Noch bedenklicher ist der Fall der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, deren Empfehlungen wie angekündigt eins zu eins umgesetzt wurden, ebenfalls ohne sie vorher im Parlament zu beraten.¹⁷⁵ Bedenklich ist der Fall nicht nur, weil die politische Verantwortung von Anfang an auf die Expertenkommission übertragen wurde. Bedenklich ist vor allem der Grund, aus welchem dies geschah. Die Bundesregierung rechtfertigte den Einsatz nicht mit dem Bedarf an Sachverstand, sondern betrachtete die Kommission als Mittel, um schnell, effizient und langfristig Politik zu machen. Nicht Rationalität, sondern Effektivität bestimmte das Handeln der Regierung. Sie sah sich in einer Politikverflechtungsfalle. Was nur heißen kann, dass sie die aufreibenden und zähfließenden Auseinandersetzungen, das Ringen um den Kompromiss leid war. Hier sollte offenbar operativ legitimiert werden, was rational und partizipatorisch nicht mehr legitimierbar ist. Beziehungsweise erst nach der Umsetzung legitimiert wurde. Denn das Parlament musste nachbessern.¹⁷⁶ Was verdeutlicht, dass die rationale Legitimierung nicht losgelöst ist von der Partizipation. Zur Legitimierung politischer Entscheidungen braucht es beides: Sachverstand und Teilhabe, Republik und Demokratie.

E) Der Wissenschaftsstaat in der direkten Demokratie

Zur Bewältigung gesellschaftlicher Komplexität ist wissenschaftliches Wissen nötig, holt der Staat Rat bei Experten ein.¹⁷⁷ Dadurch eröffnet er den Sachverständigen weiter reichende Mitwirkungsrechte in der Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse als anderen Bürgern. Das aber verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz. Gemäß Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 2 GG sind alle Bürger – unabhängig von ihrer Sachkunde – zu gleichen Teilen berechtigt, an der Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten mitzuwirken. Diese Mitwirkungsmöglichkeit muss ihnen offen stehen, denn auch so genannte Sachzwänge entheben nicht von der politischen Verantwortung.

¹⁷⁵ Vgl. Mayntz (2006) S.117.

¹⁷⁶ Leif (2006) S.374f.

¹⁷⁷ Forsthoff (1971) S.19f; Brohm (2006) Rn.1.

Die sachliche Richtigkeit einer Entscheidung ist zwar gefordert, nicht aber gegen Mehrheiten durchsetzbar. Doch die Institutionalisierung von Sachverständigen verdeckt die Notwendigkeit, eigene Entscheidungen zu treffen.¹⁷⁸ Experten demotivieren die Entscheidungsbereitschaft der übrigen Bürger, zumal wenn sie sie wie unmündige Kinder behandeln.¹⁷⁹ Die Bürger müssen daher ebenso weit reichende Mitwirkungsrechte haben wie die Experten: Alle der Staatsgewalt Unterworfenen müssen den gleichen Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt besitzen.¹⁸⁰

Das ist besonders vor dem Hintergrund zu betonen, dass die Beratung durch Expertengremien wie selbstverständlich hingenommen wird, wohingegen nach herrschender Meinung die Stimme des Volkes die staatlichen Entscheidungsträger über Gebühr unter Druck setze. So seien Volksbefragungen verfassungsrechtlich unzulässig, weil ihre Ergebnisse, ohne rechtlich verbindlich zu sein, einen Entscheidungsdruck aufbauten, dem sich Regierungsvertreter und Abgeordnete nur schwerlich entziehen könnten.¹⁸¹ Auch hier muss gelten: wenn das Volk mit seiner Meinung richtig liegt, ist ihre Umsetzung kein Fehler.

Zur Gleichstellung von Experten und Volk berechtigt das Öffentlichkeitserfordernis vernünftiger Entscheidungen. So ist die republikanische Forderung nach der sachlichen Richtigkeit anschlussfähig an die Demokratie über die Offenheit des Wissens. Jeder kann dazu beitragen; und je mehr dazu beitragen, desto robuster ist die Rationalität wissensbasierter Entscheidungen. Um also sachlich richtige Entscheidungen treffen zu können, lohnt es sich, das implizite Wissen des Volkes zu mobilisieren.¹⁸² Dazu sind verschiedene Modelle entwickelt worden.¹⁸³

Die Planungszelle etwa, bei der zufällig ausgewählte Bürger statt der Experten die Gutachten schreiben. Oder die Konsensuskonferenzen, bei denen öffentliche Angelegenheiten verhandelt werden vor einem Gericht,

¹⁷⁸ Gadamer (1989) S.149 u. S.157.

¹⁷⁹ Kant (1977d) A 236; vgl. Tenbruck (1971) S.338; Badura (1980) S.460.

¹⁸⁰ BVerfGE 107, 59 (88).

¹⁸¹ Vgl. BVerfGE 8, 104 (117f); Reinhardt (2003) S.1450.

¹⁸² Peters (1996) S.66.

¹⁸³ Vgl. Felt (2006) S.111ff.

dessen Kollegium mit Bürgern besetzt ist.¹⁸⁴ In diese Richtung gehen auch die Wissenschaftsgerichtshöfe,¹⁸⁵ vor denen wissenschaftliche Beweisführungen ins Kreuzverhör genommen werden und ein hauptamtlicher Richter ein Urteil fällt, das rechtlich nicht verbindlich ist, in der Öffentlichkeit aber konsensbildend wirken soll.¹⁸⁶ Auf Bürgerkonferenzen erörtern weniger die Bürger als Interessenverbände öffentliche Angelegenheiten. Bürger suchen sie hauptsächlich auf, um sich über den aktuellen Sachstand zu informieren. Außerdem ist unklar, wie eine Regierung auf die Empfehlungen einer Konferenz reagiert. Somit haftet allen Modellen eine politische Wirkungslosigkeit an.¹⁸⁷

Wirkungsvoll ist allein die direkte Beteiligung der Bürger bei einem Volksbegehren oder Volksentscheid. Beim Volksbegehren formulieren die Bürger einen Gesetzentwurf selbst; und beim Volksentscheid stimmen sie über einen vorformulierten Gesetzentwurf ab. Volksbegehren und Volksentscheid können kombiniert werden, so dass vom Entwurf bis zur Entscheidung die Gesetzgebung in der Hand des Volkes liegt.¹⁸⁸ Die direkte Demokratie stellt nicht nur die Gleichheit von Experten und Nichtexperten wieder her, sie behebt auch Defizite der repräsentativen Demokratie und trägt bei zu einer Rationalisierung politischer Entscheidungen.

Denn allein die Existenz von Volksvertretern verbürgt nicht, dass der Entscheidungsvorgang durchlässiger wird. Oftmals informieren die Repräsentanten ihre Wähler aus einem politischen Kalkül der Machterhaltung nicht.¹⁸⁹ Aus ihrer Sicht ist geteiltes Wissen geteilte Macht. Und das ist unangenehm. So wirkt das Parlament nicht selten als Filter gefilterter Regierungsinformationen. Vom Polit-Espresso kommt beim Volk nur noch Muckefuck an. Die parlamentarische Auseinandersetzung

¹⁸⁴ Martinsen (2006) S.38 u. S.40.

¹⁸⁵ Kantowitz (1976) S.653; vgl. MacCormac (1991) S.180.

¹⁸⁶ In Deutschland werden Wissenschaftsgerichtshöfe diskutiert als Technologiekammern in Verwaltungsgerichten analog zu den Kammern für Handelssachen bei den Landgerichten gemäß §§ 105f GVG, die neben den Richtern mit Sachverständigen besetzt sind. Vgl. Wenz (1983) S.73ff.

¹⁸⁷ Weingart (2006) S.79; Martinsen (2006) S.77.

¹⁸⁸ Arnim (1984) S.513; Hartmann (2005) S.31.

¹⁸⁹ Biedenkopf (1968) S.71.

verkommt zum Machtzänk mit binären Koordinaten: Zwischen Erfolg und Versagen ist kein Raum mehr für sachliche Argumente, es dominieren persönliche Profilierung und Parteiopportunität.¹⁹⁰ Würde hier das Volk ein Wort mitreden, könnte das nur der Versachlichung des politischen Diskurses dienen.¹⁹¹

Zumal in einer direkten Demokratie überdurchschnittlich viel in die Bildung investiert wird,¹⁹² sachlich richtige Entscheidungen zu treffen, ist das ureigenste Interesse der Bürger, sonst hätten sie sich nicht zu einer Republik zusammengeschlossen. Mittels der Bildung perpetuieren sie ihre Mündigkeit und achten auf ein hohes Wissensniveau ihrer Mitbürger, damit die Vernunft bei Volksentscheiden nicht überstimmt wird.

Dass bei Volksentscheiden die Bürger einen Gesetzesentwurf nur annehmen oder ablehnen können, spricht nicht für eine mangelnde Kompromissfähigkeit direkter Demokratien.¹⁹³ Denn allein die Möglichkeit eines Volksentscheids zwingt die Regierung, schon auf Parlamentebene mehr Meinungen zu integrieren, als für eine knappe Mehrheit im Parlament notwendig sind. Sonst fiele es der Opposition leicht, ein Referendum zur Missbilligung des Regierungsvorhabens zu fordern. Dass die Bürger einer direkten Demokratie zudem zufriedener sind, spricht dafür, dass die Parlamentsgesetze auf einem breiten Konsens ruhen.¹⁹⁴

Der Konsens ist Ausdruck des gemeinsamen öffentlichen Interesses, der gerade in der zeitlichen Begrenztheit politischer Auseinandersetzungen schwerlich erreichbar ist – viel größer ist der stillschweigende Konsens staatlichen Zusammenlebens, wie er sich in den Grundrechten verfestigt hat. Das Interesse an aktuellen Angelegenheiten muss sich erst noch festigen. Solange behilft sich die Gemeinschaft mit Mehrheitsbeschlüssen. In diesem Kontext stehen auch die mehrheitlich gefällten

¹⁹⁰ Schmitt (1991) S.28; Arnim (2002) S.224; vgl. Berkemann (1973) S.205; Maihofer (1995) Rn.80.

¹⁹¹ Maurer (1997) S.31.

¹⁹² Jung (2002) S.58f.

¹⁹³ Scholz (1995) S.9.

¹⁹⁴ Jung (2002) S.58f; Blankart (2004) S.253.

Volksentscheide. Dass sie über die Mehrheit hinaus ein Abstimmungsquorum überschreiten müssen,¹⁹⁵ ist eine bedenkliche Legitimitätsanforderung.¹⁹⁶ Denn auch bei Wahlentscheidungen sind es meist absolute Minderheiten, die die parlamentarische Mehrheit bestimmen. Das gemeinsame Interesse reklamiert die Parlamentsmehrheit nicht weniger legitim für sich als die Mehrheit derjenigen Bürger, die am Volksentscheid teilgenommen haben. Dem Gemeinwohl dient der Schutz des passiven Bürgers, der sich nicht an öffentlichen Angelegenheiten beteiligt, durch Quoren keineswegs.¹⁹⁷ Den Maßstab für sachliche Richtigkeit errichten ja erst die aktiven, rationalitätsstiftenden Bürger. Anders als im Verbände-Pluralismus, wo sich die Politik entweder gegen die Mehrheit aktiver Minderheiten oder gegen die Mehrheit passiver Mehrheiten entscheiden muss,¹⁹⁸ erfährt die passive Mehrheit von der Entscheidung: Die Mehrheit eines Volksentscheids formiert sich im Lichte der Öffentlichkeit, nicht im Dunkel der Arkanpolitik.

I) Grenzen der Partizipation

Volksentscheide sind nur zulässig, soweit sie in der Verfassung vorgesehen sind. Im Grundgesetz lassen sich Volksentscheide weder aus der Meinungsfreiheit noch aus dem Demokratieprinzip herleiten.¹⁹⁹ Art. 20 Abs. 2 GG führt lediglich aus, dass das Volk die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen ausübt. Dieser Passus ist ein Relikt der föderalen Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland, wie die Entstehungsgeschichte des Art. 21 GG zur Mitwirkung der Parteien belegt. Demnach sind in Art. 20 Abs. 2 GG die direkte und die repräsentative Demokratie zusammengefasst, insofern auf Landesebene Volksentscheide möglich waren und möglich bleiben sollten, auf Bundesebene aber die Grundsätze der repräsentativen Demokratie gelten sollten.²⁰⁰ Daher betreffen die plebiszitären Elemente der bundesdeutschen Verfassung nur die Rege-

¹⁹⁵ Vgl. Gröschner (2001) S.201; Schulz-Schaeffer (2007) S.645.

¹⁹⁶ Huber (2001) S.180f.

¹⁹⁷ Degenhart (2001) S.207.

¹⁹⁸ Beierwaltes (2002) S.155.

¹⁹⁹ Stern (1980) S.14.

²⁰⁰ Huber (2001) S.176f.

lung politischer Ausnahmen: die Neugliederung der Länder gemäß Artt. 29, 118, 118a GG und die Geltungsdauer des Grundgesetzes gemäß Art. 146 GG.

Die Gesetzgebung dagegen ist auf Bundesebene gemäß Art. 77 GG allein dem Parlament übertragen. Ohne vorherige Verfassungsänderung kann das deutsche Volk demnach keine Bundesgesetze beschließen.²⁰¹ Ein Gesetz zur Einführung von Volksentscheiden würde nicht ausreichen, weil Volksabstimmungen in die Verfassungsordnung der Legislative eingreifen: Bei einem Volksentscheid wäre der Bundesrat vom Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen.²⁰² Die Änderung der Verfassung zugunsten direkt demokratischer Elemente ist aber möglich. Gemäß Art. 79 Abs. 3 GG dürfen Änderungen des Grundgesetzes die Grundsätze des Art. 20 GG nicht berühren. Weil dort Abstimmungen ausdrücklich erwähnt sind, können Volksentscheide auf Bundesebene in die Verfassung aufgenommen werden.²⁰³

Die Grenzen direktdemokratischer Partizipation an der Gesetzgebung verlaufen entlang des Art. 20 GG: Die besonderen Organe müssen neben der Volksabstimmung die Gesetzgebung betreiben können, an der insbesondere die Länder mitzuwirken haben. Negativ heißt das, dass den Parlamentariern die Wahrnehmung des Legislativaktes nicht unmöglich gemacht werden darf.²⁰⁴ Positiv wird daraus abgeleitet, dass Entscheidungen über grundlegende Fragen des Gemeinwesens im Parlament verbleiben müssten.²⁰⁵ Wobei grundlegende Fragen solche sind, die in das Staatsäckel greifen: Das Budgetrecht steht dem Parlament zu. An ihm wird die politische Führung und Eigenverantwortlichkeit der Abgeordneten festgemacht. Wann aber das Budgetrecht des Parlaments berührt oder eingeschränkt wird, ist strittig.

Angeblich ist das Gemeinwohl gefährdet, wenn die Parlamentarier nach Volksentscheiden sich darauf konzentrieren müssten, eine solide Ein-

²⁰¹ Bugiel (1991) S.482; Maurer (1997) S.17; Herbst (2005) S.30f.

²⁰² Maurer (1997) S.16; Herbst (2005) S.31.

²⁰³ Maurer (1997) S.17.

²⁰⁴ Huber (2001) S.188.

²⁰⁵ Bugiel (1991) S.485.

nahmen- und Ausgabensituation wiederherzustellen.²⁰⁶ Unpopuläre, aber sachlich notwendige Entscheidungen wären nicht mehr durchsetzbar, säße den Gemeinwohlverwaltern das unersättliche Volk im Nacken. Anders gesagt: Das Volk würde die Staatsgelder sinnlos verprassen, die die Volksvertreter mühselig zusammenhalten. Schließlich laste auf dem Volk nicht die Bürde der Verantwortung;²⁰⁷ so als müssten die Abgeordneten die Schuldenlast des Staates tragen und nicht der Bürger mit seinen Steuern dafür aufkommen. Es ist genau umgekehrt: Die Bürger lassen ihren Abgeordneten keine Nachlässigkeiten durch, sie straffen die lose Haushaltsdisziplin des Parlaments. In Gemeinden mit direkter Demokratie sind im Kontrast zu solchen mit nur repräsentativer Demokratie die Staatsausgaben wie die Staatsschulden geringer, das Steuerniveau vergleichbar, die Einnahmen aber höher, weil weniger Steuern hinterzogen werden.²⁰⁸ Die Abgaben, die der Bürger selbst beschließt, entrichtet er auch.

Soll ein Volksentscheid sich nur auf solche Gesetze erstrecken, die mit keinen Kosten verbunden sind, wäre das eine massive Begrenzung. Missliebige Volksinitiativen könnte der Staat mit dem Verweis auf das Budgetrecht des Parlaments schlichtweg verbieten.²⁰⁹ Dann aber beherrscht Willkür den Souverän, nicht sachliche Richtigkeit. Gemeinwohlbezogen muss die Regierung darlegen, weshalb die finanziellen Folgen eines möglichen Volksentscheides nicht in einem Haushaltsplan aufgefangen werden können, der den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Solange aber die parlamentarischen Gesetzgeber dazu trotz Volksentscheid in der Lage sind, wird das Budgetrecht des Parlaments nicht gestört.²¹⁰

Dass das Volk dem Parlament die Themen diktiert, es unter Entscheidungsdruck setzt, es daran gemahnt, für das Volk tätig zu werden oder von ihm verlangt, für sein Handeln Rechenschaft abzulegen,²¹¹ darf nicht

²⁰⁶ Isensee (2001) S.1163 u. S.1165.

²⁰⁷ Isensee (2001) S.1164.

²⁰⁸ Blankart (2004) S.255.

²⁰⁹ Bugiel (1991) S.202; Neumann (1999) S.190.

²¹⁰ Jung (2003) S.312.

²¹¹ Isensee (2001) S.1167.

erstaunen oder gar zur Klage Anlass geben. Denn daran erkennt man den Souverän. *Auch im Wissenschaftsstaat ist der Souverän das Volk.*

II) Sachverstand in der direkten Demokratie

Die Komplexität gesellschaftlicher Verhältnisse zieht rationale Legitimierungen politischer Entscheidungen nach sich, die vom selben Komplexitätsgrad sind. Politisch relevantes Wissen ist daher komplex. Es existiert nicht in konzentrierter und integrierter Form in den Archiven von Behörden oder wissenschaftlichen Einrichtungen, es ist verstreut auf die Bürger der Gesellschaft.²¹² Ihr Wissen integriert in einen Konsens ergibt erst das politisch relevante Wissen. Der vor einer Entscheidung ausstehende, nicht voraussetzbare Konsens der Bürger verdeutlicht die Komplexität ihrer rationalen Legitimierung: Die Entscheidung ist erst dann rational legitim, wenn alle nachvollziehen können, dass sie für alle am besten ist.

Für die rationale Legitimierung staatlichen Handelns ist folglich ein Verfahren erforderlich, das das verteilte Wissen der Bürger zusammenführt und in einen Konsens integriert. Die Integrationsleistung wird umso bedeutsamer, je stärker das Wissen sich spezialisiert und ausdifferenziert. Die Integration kommt dem Spezialisteneffekt zuvor, der darin besteht, dass ein Experte das Wissen seines Spezialgebietes in den Vordergrund rückt.²¹³ Den Bau eines Kernkraftwerkes beurteilt ein Ingenieur anders als ein Limnologe, ein Betriebswirt anders als ein Volkswirt. Und ein Anrainer anders als ein Nichtanrainer. Den partikularen Konsens gesellschaftlicher Gruppen muss das Verfahren ausdehnen zu einem universalen Konsens, mindestens aber zu einer gesellschaftlichen Mehrheit. Dann steht die Entscheidung auf einer breiten, rationalen Basis.

Ein solches Verfahren verkörpert die direkte Demokratie. Volksbegehren und Volksentscheid eignen sich am ehesten zu einem integrativen Kon-

²¹² Hayek (1945) S. 519; Surowiecki (2004) S.51.

²¹³ Arnim (1984) S.425.

sens, weil die Bürger ihre öffentlichen Interessen hier konkret artikulieren. Öffentliche Interessen aber, die öffentlich artikuliert werden, entspinnen in ihrer diskursiven Auseinandersetzung eine Rationalität, die ihre sachliche Richtigkeit nahe legt, und der ein vernunftbegabter Mensch seine Zustimmung kaum entziehen kann. So begünstigt die direkte Demokratie die Konsensbildung in der Bevölkerung. Volksbegehren und Volksentscheide verorten das Gemeinwohl in der Gesellschaft, an dem sich die Regierung orientieren kann, ja sollte. Denn jeder Entscheid ist eine Aktualisierung der Gemeinwohlvorstellungen. Und aktualisierte Gemeinwohlvorstellungen erlauben die Konkretisierung des Gemeinwohls in komplexen gesellschaftlichen Verhältnissen. Insofern erweitert die direkte Demokratie den Handlungsspielraum der Regierung, indem sie ihr die Rechtfertigung dafür liefert, Richtiges auch gegen den Widerstand von Partikularinteressen durchzusetzen.²¹⁴

Die direkte Demokratie begünstigt den gesellschaftlichen Konsens, weil sie den Bürger mit mehr politischer Macht ausstattet. Und mit der Macht der Bürger nehmen ihre politische Aufmerksamkeit und ihr Interesse an der Konsensbildung zu.²¹⁵ Wer entscheidet, will richtig entscheiden. Die Entscheidungsbefugnis motiviert zur Teilnahme am politischen Diskurs um öffentliche Angelegenheiten. Damit bildet die direkte Demokratie ein sozialpsychologisches Gegengewicht zu den Expertengremien, die auf die Bürger eher demotivierend wirken.²¹⁶

Möglicherweise sogar demotivierend wirken sollen. Denn der Mitwirkung der Bürger an der Staatsgewalt stehen elitäre Vorbehalte entgegen. Zur Mitwirkung bedürfe es analog zu Art. 33 Abs. 2 GG einer Befähigung, nachgewiesen durch fachliche Leistungen.²¹⁷ Eine solche Befähigung wird dem Volk aber abgesprochen, schon indem man es als Masse verunglimpft. Ihm fehle es an der nötigen Reife, richtige Entscheidungen zu treffen; schon bei Wahlen, nicht erst bei Abstim-

²¹⁴ Arnim (1984) S.438.

²¹⁵ Vgl. Anderheiden (2006) S.56.

²¹⁶ Felt (2006), S.123.

²¹⁷ Guggenberger (1984) S.214.

mungen.²¹⁸ Selbst wenn man das Volk zur Rationalität erzöge, verlöre es diese Eigenschaft wieder in der Masse. Massen verhielten sich nicht rational. Sobald ein Mensch in die Masse eintauche, vermindere sich sein öffentliches Verantwortungsbewusstsein, er lasse sich von seinen Emotionen lenken, sei rationalen Erörterungen nicht mehr zugänglich und deshalb irrational beeinflussbar.²¹⁹ Darin aber ist nur schwer ein Argument für die repräsentative Demokratie erkennbar. Nicht nur, dass die Grundmerkmale der Massen sich in jeder Parlamentsversammlung wiederfinden, auch ist es für einen Interessenverband leichter, eine überschaubare Anzahl von Parlamentariern für sich einzunehmen als ein ganzes Volk.²²⁰ Was rational ist, kann keine Gruppe exklusiv für sich reklamieren. Rationales muss jeder nachvollziehen können. Die Gefahr der Irrationalität nimmt mit der Verengung auf Eliten eher zu. Dass in einer repräsentativen Demokratie die Politik kein Hort der Rationalität sein muss, belegen schon die immer emotionaler geführten Wahlkämpfe.²²¹

So entsteht der Eindruck: der Experte steht mit seinem Sachverstand alleine da. Die ihn umlagernden Massen sind getragen vom Überschwang der Gefühle, dem Massenmenschen mangelt es an kritischem Denken und rationalem Handeln. Er kennt keine epistemologischen Skrupel, weiß nicht um die Aporien des Werturteilsstreits – er hat noch nicht einmal die Sprache dazu. So gesehen müssen die Beiträge der Bürger zu einem öffentlichen Diskurs den Sachverstand verunreinigen,²²² das rationale Niveau der Expertendiskussion gefährden; muss die direkte Demokratie unwissenschaftlich sein.²²³ Und wenn die wissenschaftliche Expertise ihre Glaubwürdigkeit verliert, dann ist das eine Folge der demokratisierten Wissenschaft.²²⁴ Von wegen. Der Verlust der Glaubwürdigkeit wissenschaftlicher Expertise ist Folge des elitären Misstrauens gegenüber der argumentativen Kompetenz der Öffentlichkeit.²²⁵ Die Hypothese,

²¹⁸ Tocqueville (1976) S.226f; Schmitt (1991) S.39.

²¹⁹ Le Bon (1932) S.21; Weber (1984) S.549; Schumpeter (2005) S.416.

²²⁰ Le Bon (1932) S.163; Neumann (1999) S.185.

²²¹ Scheuch (2002) S.319.

²²² Tenbruck (1971) S.347; Mohr (1996) S.15.

²²³ Häberle (1985) S.363.

²²⁴ Schulze-Fielitz (2005) S.65.

²²⁵ Taylor (2007) S.163.

dass die Bürger denken, sogar richtig urteilen können, wird erst gar nicht erwogen,²²⁶ das steigende Bildungsniveau²²⁷ komplett ausgeblendet. Dass die Irrtumswahrscheinlichkeit unter Experten am geringsten ist,²²⁸ ist schon der Irrtum. Eine Abstimmung von 40 Akademikern unterscheidet sich hinsichtlich der Rationalität ihres Ausgangs nicht von der von 40 Arbeitern.²²⁹ Bringt man beide zusammen, Experten und Laien, entzünden sich rationale Synergien; denn heterogene Gruppen sind klüger als homogene.²³⁰ Mit anderen Worten: Wo die Bürger sich einbringen in die Expertendiskussion über öffentliche Angelegenheiten, ist die Gemeinwohlwahrscheinlichkeit am größten.²³¹

Denn auch die Expertendiskussionen nehmen keinen deduktiven Verlauf. Je wissenschaftlicher sie geführt werden, desto vernehmbarer sind die kritischen Stimmen, desto vielschichtiger sind die vorgebrachten Zweifel. Beseitigen kann die Zweifel nicht nur der instrumentelle Erfolg, auch logische, ästhetische oder historische Erwägungen fließen ein in die beständige Wissensproduktion. Dort, wo das instrumentelle Wissen einer industrialisierten Gesellschaft die Politikberatung dominiert, ist der öffentliche Diskurs als Maßstab für politisches Handeln nötig. Im öffentlichen Diskurs konkretisiert sich die Rationalität zu einer allgemeinverbindlichen Legitimierung, die die öffentlichen Interessen aller berücksichtigt. Damit ist der öffentliche Diskurs Rationalität begründend und staatliche Gewalt rechtfertigend. Erst was sich im öffentlichen Diskurs bewährt, ist rational und wird von allen Diskursteilnehmern, also der Öffentlichkeit, mitgetragen – auch wenn dadurch die eigene Freiheit eingeschränkt werden sollte.

Durch eine transparente Argumentation hindurch schimmert die Sachrichtigkeit der Argumente. Damit rückt der Diskurs in der Politik die rationale Begründung an die Stelle mächtiger Privatinteressen. Denn anders als bei Mediationsverfahren, bei denen der Übergang von Positio-

²²⁶ Glucksmann (1985) S.126.

²²⁷ Böschen (2003) S.9; Martinsen (2006) S.13.

²²⁸ Le Bon (1932) S.176; Mohr (1991) S.87; Mohr (1996) S.5.

²²⁹ Le Bon (1932) S.161.

²³⁰ Surowiecki (2004) S.30.

²³¹ Surowiecki (2004) S.260; vgl. Eigen (1991) S.30; Taylor (2007) S.164.

nen zu dahinter liegenden Interessen erwünscht ist, um Argumentationsblockaden zu lösen und Kompromisspielräume aufzudecken, operiert der Diskurs mit systematischer Rücksichtslosigkeit gegenüber den privaten Interessen der Beteiligten.²³² Er ist das Instrument der Republik, dessen sich die direkte Demokratie bedient.

Für die sachliche Richtigkeit einer Entscheidung gibt es keinen Lackmustest. Sie kann nur im Diskurs ergründet werden. Je gewichtiger der Einfluss von Gremien und Verbänden in diesem Diskurs wird, desto weiter muss der Kreis der Öffentlichkeit gezogen werden,²³³ denn nur so lässt sich das Gemeinwohl erreichen. Wer den Kreis nicht öffnen, Sachverstand nur ausgewiesenen Experten zugestehen will, sieht sich mit dem Dilemma konfrontiert, dass die Experten in derselben Angelegenheit zu verschiedenen, sich mitunter sogar widersprechenden Ergebnissen kommen. Für jedes Gutachten gibt es ein Gegengutachten, für jeden Experten einen Gegenexperten, bis hin zur Gegenöffentlichkeit.

Das Expertendilemma mag innerhalb einer wissenschaftlichen Disziplin lösbar sein,²³⁴ nicht aber in öffentlichen Angelegenheiten. Umwelt, Klima, Ernährung oder Frieden sind nicht nur komplex, sie unterliegen auch einer ambivalenten Bewertung.²³⁵ Militärisch und umweltschonend den Frieden sichern, ist absurd. Welches Klima wo, für wen und über welchen Zeitraum das richtige ist, wie weit der Mensch eingreifen darf, um den Naturzustand in der Umwelt wiederherzustellen – sofern das überhaupt als sinnvoll erachtet wird –, sind Wertfragen, die schon im Vorfeld ihrer politischen Lösung aufgeworfen und diskutiert werden müssen. Jedes Gutachten, jede Expertise beantwortet derlei Fragen mit, impliziert Bewertungen der gesellschaftlichen Situation.

Weil diese Fragen wissenschaftlich nicht abschließend beantwortbar sind,²³⁶ verwundert die Vielstimmigkeit der Gutachter wenig. Jeder Interessenverband hat seine Experten. Die Experten der Arbeitgeber-

²³² Daele (1996) S.302.

²³³ Vgl. Schulze-Fielitz (1995) Rn.34.

²³⁴ Wandscheider (1991) S.265; Mohr (1996) S.8; Kalbitzer (2006) S.298.

²³⁵ Markl (1996), S.46; Renn (2006) S.55.

²³⁶ Vgl. Grimm (2002) S.127.

verbände arbeiten am Institut der Deutschen Wirtschaft, die der Gewerkschaften am Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Institut; die Kassenärztliche Vereinigung beschäftigt ihre Experten beim Zentralinstitut, die Gutachten der Ortskrankenkassen kommen vom Wissenschaftlichen Institut usw. Zwischen Experten und Gegenexperten kann sich ein Diskurs nur dann entspinnen, wenn sie ein Forum haben, in dem sie ihre Expertisen gegenseitig kritisieren können. Pluralistisch besetzte Gremien sind dafür nur eine Minimallösung. Denn je weiter das Forum gefasst wird, desto mehr Gegenexpertisen müssen integriert werden. Das ideale Forum für die diskursive Einigung von Experten ist daher die Öffentlichkeit.

Weil die Beratungsgremien in der Regel nichtöffentlich tagen, gelangen nur die Resultate der gremieninternen Diskussionen, wenn sie die Regierung denn freigibt, an die Öffentlichkeit, nicht aber ihr diskursives Zustandekommen. Aus diesem Grund haben Bürgerinitiativen Gegenöffentlichkeiten geschaffen, um auf ungeplante Folgen einer Entscheidung aufmerksam zu machen oder interessenbedingte Verschleierungen aufzudecken sowie umgekehrt die dahinter liegenden Interessen zu enthüllen. Sie wollen die vermeintlichen Sachzwänge technokratischer Provenienz aufbrechen, die politische Dimension einer Entscheidung sichtbar machen.²³⁷ Kurz: Sie klagen die partizipatorische Legitimierung staatlichen Handelns ein. Ergänzend, wohlgermerkt. Die partizipatorische Legitimierung soll die rationale nicht ersetzen. Im Gegenteil: ihre Bestrebungen richten die Bürgerinitiativen auf die sachliche Richtigkeit einer politischen Entscheidung. Dazu initiieren sie Bildungsveranstaltungen in selbst errichteten Instituten wie der Volkshochschule Wyhler Wald oder der Freien Volksuniversität Startbahn West; dazu sammeln sie Daten, werten sie aus und veröffentlichen sie in Zeitschriften wie dem ‚Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen‘.²³⁸

Anders gesagt, die Bürgerinitiativen formulieren ihre eigenen Expertisen und verlangen, dass diese berücksichtigt, Bestandteil des Diskurses

²³⁷ Rucht (1988) S.291.

²³⁸ Rucht (1988) S.295.

werden. Die bürgerschaftlichen Expertisen kritisieren die der Gremien, ergänzen sie aber auch. Vor allem tun sie das am Leitbild der Wissenschaft.²³⁹ Wo sie machtpolitische Interessen monieren, fordern sie zu einer Versachlichung der Diskussion auf; wo sie Fehler und Unvollständigkeiten anführen, melden sie Zweifel an, die vor einer Entscheidung beseitigt sein wollen. Indem der Staat sich auf den offerierten Diskurs einlässt, eröffnet sich ihm der Spielraum rational legitimierbarer Entscheidungen. Denn der Diskurs verdeutlicht in der Kontroverse immer auch die unbestrittenen Tatsachen.²⁴⁰ Der Diskurs allein führt jedenfalls nicht zu einem Verlust der Glaubwürdigkeit von Experten; nur von einzelnen, unseriösen Experten. Der öffentlich ausgetragene Diskurs, in dem Positionen auseinandergesetzt und Argumente ausgetauscht werden, verunsichert die Bevölkerung nicht; er ruft bei ihr eine reflexive, kritische Haltung hervor, die für eine aufklärerische Wissenschaft charakteristisch ist.²⁴¹

Die modellhafte Rationalität aufklärerischer Wissenschaft bestätigt sich im öffentlichen, das Volk integrierenden Diskurs: Wissenschaftliche Vorstellungen erfüllen alle Voraussetzungen, um zu kollektiven Vorstellungen zu werden.²⁴² Was richtig ist, ist für alle richtig. Rationalität ist nicht individualisierbar. Im Unterschied zu Interessen. Was gut für den einen ist, muss längst nicht gut sein für alle. Das kollektive, gemeinsame Interesse muss daher rational begründbar sein. Das Gemeinwohl können nicht einzelne für sich definieren, weder Politiker noch Industriekapitäne noch Wissenschaftler. Sie müssen ihre öffentlichen Interessen wahrnehmen, offen vertreten und für sie Partei ergreifen, soll die Gesellschaft sich auf ein gemeinsames Interesse einigen können.²⁴³ Dazu müssen aber alle Bürger berechtigt und ermächtigt sein, unabhängig von ihrem gesellschaftlichen Status oder Sachverstands-Zertifikaten. Dazu braucht es die Öffentlichkeit einer aufklärerischen Wissenschaft. Denn die Öffentlichkeit sprengt die partikularen Verwertungsinteressen der industrialisierten Wissenschaft.

²³⁹ Daele (1996) S.298 u. S.301; Neidhardt (2002) S.22.

²⁴⁰ Markl (1996) S.47.

²⁴¹ Habermas (1969) S.137.

²⁴² Durkheim (1987) S.144; Bernal (1986) S.307.

²⁴³ Alemann (1990) S.61; Peters (1996) S.68.

Das meint nicht, dass in der Öffentlichkeit dem elaborierten Sachverstand eine arglose Naivität gleichberechtigt gegenüberstände. Das Gefälle zwischen aktiven, sachkundigen Bürgern und passiven, schlecht informierten Bürgern²⁴⁴ ist so unbestritten, wie es bedauerlich ist. Bedauerlich, weil die passiven Bürger im (noch) bequemen Zustand der Unmündigkeit verharren. Dennoch beschädigen die Passiven mit ihrem Unverstand den Sachverstand nicht. Nicht im öffentlichen Diskurs. Denn dort richten die passiven Bürger ihre Vorstellungen an Meinungsführern aus.²⁴⁵ Und die sind meist Experten. Sie schließen sich der Meinung der Experten an, weil sie das Bedürfnis haben, mit der eigenen Meinung richtig zu liegen.²⁴⁶ Und auch aktive Bürger durchkreuzen den Sachverstand der Experten so gut wie nicht. Auf den Inhalt eines öffentlichen Diskurses nehmen sie kaum Einfluss; sie versprechen sich von ihm in erster Linie eine Aufklärung über die politische Situation.²⁴⁷

Den öffentlichen Diskurs dominieren also dieselben Experten,²⁴⁸ die in den Gremien sitzen; oder – dem Grad ihrer Qualifikation nach – dort sitzen könnten. Doch am öffentlichen Diskurs nehmen mehr von diesen Experten teil – und zwar vor den Augen der Öffentlichkeit. Die Bürger können den gesamten Verlauf verfolgen: welche Ausgangspunkte gewählt, welche Schlussfolgerungen gezogen und welche Repliken darauf vorgebracht werden. Und es entgeht ihnen nicht, wenn die Experten sich einig sind.²⁴⁹ Im Vorfeld eines Volksentscheids müssen die Experten nicht nur die Mit- und Gegenexperten überzeugen, sondern auch eine veritable Mehrheit der Bürger. Es muss den Experten in einer direkten Demokratie daher ein Anliegen sein, die Bürger mit in den Diskurs einzubeziehen, ihre offenen Fragen zu klären. So wird auch der passive Bürger zur Diskursteilnahme animiert. Und aus dem Expertenkalkül wird die staatstragende Rationalität einer aufklärerischen Wissenschaft: *In der direkten Demokratie ist das Mitdenken institutionalisiert.* Davon darf

²⁴⁴ Schmidt (2000) S.289.

²⁴⁵ Le Bon (1932) S.10; Freud (1967) S.33; Canetti (1960) S.30; Werth (2008) S.287 u. S.294.

²⁴⁶ Werth (2008) S.286.

²⁴⁷ Felt (2006) S.120; Kerr (2007) S.400 u. S.407.

²⁴⁸ Kerr (2007) S.394.

²⁴⁹ Surowiecki (2004) S.267.

man sich keine ewigen Wahrheiten versprechen, wohl aber, dass infolge des öffentlichen Diskurses vergleichsweise bessere Entscheidungen vergleichsweise schlechtere Entscheidungen ersetzen.²⁵⁰

Das Gemeinwohl resultiert nicht zwingend aus einem Volksentscheid. Die Mehrheit des Volkes kann irren, die Minderheit die richtige Position vertreten. Vertritt die Minderheit ihre Position im öffentlichen Diskurs dauerhaft klar und gleich bleibend, wirkt sie nachweisbar auf die öffentliche Meinungsbildung²⁵¹ – schon weil unrichtige Entscheidungen nachgebessert werden müssen. Das gilt auch auf der Ebene des Parlaments, weshalb die Chance der Richtigkeit in der direkten Demokratie zumindest gleichwertig ist. Auf lange Sicht dürfte in der direkten Demokratie die Häufigkeit richtiger Entscheidungen zunehmen, da das aufgeklärte Wissen um die Richtigkeit einer Entscheidung in den folgenden fortwirkt. *Die Qualität kollektiver Willensbildung hängt an der Qualität kollektiver Wissensbildung.*²⁵²

Wissenschaft, die Herrschaft auf sachliche Richtigkeit stützt, ist aufklärerische Wissenschaft, ist Wissen in der Öffentlichkeit. Das Wissen um die richtige Entscheidung benötigt der Bürger, um wählbar zu sein, wie er es benötigt, um die richtigen Volksvertreter zu wählen. Weil die Aufklärung zum Gemeinwohl führen soll, muss der wissenschaftliche Sachverstand zum öffentlichen Konsens werden. Das kann nur dort gelingen, wo die Öffentlichkeit in einen diskursiven Kontakt zu den Experten tritt; in einem öffentlichen Diskurs also, in dem die Experten sich nicht als distanzierte Wissenslieferanten begreifen, sondern als aktive Teilnehmer auftreten.²⁵³ Die Beratungsaktivitäten richten sich dann an die Bürger und nicht an einzelne Politiker.²⁵⁴ Auf die Politiker verstärkt die Öffentlichkeit der Beratung den Druck, sachlich richtige Entscheidungen zu treffen. Weil das gemeinsame Interesse im Diskurs rational gewonnen wird und nicht einem archaischen Gemeinwillen²⁵⁵ entspringt, haben die

²⁵⁰ Zippelius (2007) S.207.

²⁵¹ Werth (2008) S.297.

²⁵² Willke (2005) S.48; vgl. Bari (1989) S.76; Schmitt (1991) S.36.

²⁵³ Peters (1996) S.68; vgl. Martinsen (2006) S.56.

²⁵⁴ Mayntz (1994) S.20.

²⁵⁵ Rousseau (1964) IV, S.294; Rousseau (1969) S.843.

Bürger gute Argumente, gegenläufige Entscheidungen als privat motiviert zu entlarven. Im Diskurs werden die Interessen geläutert, indem der Wissenshorizont der Beteiligten sich erweitert. Der Souverän wird souveräner.²⁵⁶

Geläutert werden im öffentlichen Diskurs nicht nur die Interessen der Politiker, auch die der wissenschaftlichen Experten, genauer: aller Beteiligten. Die Disqualifikation der Meinung von Nichtexperten dient nur der Aushöhlung der bürgerlichen Freiheits- und Mitgestaltungsrechte. Ein Mensch ist so vernunftbegabt und frei geboren, wie jeder andere Mensch auch. Man kann alle Menschen einige Zeit täuschen, einige Menschen für alle Zeit, aber niemals alle Menschen für alle Zeit.²⁵⁷ Das kollektive Wissen ist dem einzelner Machtpolitiker oder Sachverständiger überlegen. Die Masse ist zu genialen geistigen Schöpfungen fähig. Nicht nur Volkslieder und Folklore.²⁵⁸ Sie organisiert in Wikipedia ihr Wissen, das nach wissenschaftlichen Maßstäben der Encyclopedia Britannica kaum nachsteht und die Online-Ausgabe des Brockhaus sogar übertrifft. Aktueller sind die Einträge in jedem Fall. Und umfassender, insofern jeder – ungeachtet seiner akademischen Qualifikation – seine Erfahrungen und Assoziationen einbringen kann, deren Validität Millionen Nutzer – Experten wie Nichtexperten gleichermaßen – im Minutentakt überprüfen: Ein falscher Eintrag verschwindet durchschnittlich nach 1,7 Minuten.²⁵⁹

Die Bürger sind nicht weniger klug oder verantwortungsbewusst als Berufspolitiker.²⁶⁰ Wenn es ihnen zuzutrauen ist, dass sie bei Wahlen die richtige Entscheidung treffen, dann können sie auch bei konkreten politischen Problemen die richtige Entscheidung treffen.²⁶¹ Volksentscheide stellen sicher, dass die Politik nicht allzu weit vom Willen des Souveräns abweicht.²⁶² Und Volksentscheide schaffen mehr Öffentlichkeit, auch

²⁵⁶ Arnim (1984) S.130, S.181.

²⁵⁷ Lincoln in Zippelius (2007) S.213.

²⁵⁸ Freud (1967) S.22.

²⁵⁹ Tapscott (2006) S.13, S.65 u. S.75; vgl. Kuhlen (2007) S.214.

²⁶⁰ Eschenburg (1955) S.49; Surowiecki (2004) S.267.

²⁶¹ Heußner (1999) S.336.

²⁶² Blankart (2004), S.255.

wenn sie nicht zur Anwendung kommen. Sie machen das Handeln des Staates transparenter, also nachvollziehbar und mithin rational legitimierbar. Der wissenschaftliche Sachverstand durchläuft eine zusätzliche – reflexive – Läuterungsstufe, wodurch die Rationalität im Staat gefestigt wird. Doch der wesentliche Unterschied zur Politikberatung liegt darin, dass bei Volksentscheiden der Sachverstand partizipatorisch legitimiert ist. Daraus bezieht die Demokratie in der Republik ihre Berechtigung: *Die Partizipation des Volkes an politischen Entscheidungen ist der sicherste Weg zum Gemeinwohl.*

F Rechtspolitische Perspektiven des Gemeinwohls

Dass Sachverstand zur Steuerung eines Staates nötig ist, ist keine Neuerung der Wissensgesellschaft. Dies ist eine der Grundannahmen der Aufklärung, deren Reichweite in der Komplexität politischer Entscheidungen in der Folge der Industrialisierung nur umso deutlicher hervortritt und deren Relevanz sich historisch bestätigt sehen darf. Eine Auseinandersetzung mit den Grundlagen des modernen Staates, der sich zu einem postmodernen Staat gewandelt hat, ist daher mehr als angebracht. Ging die Aufklärung aus von einem naiven Wissen, das an die Stelle dynastischer Willkür rücken sollte, so tritt heute an seine Stelle ein reflexives Wissen, das Zweifel an isolierten Erkenntnissen hegt und stattdessen Wissen als ein Ganzes betrachtet, dessen Maßstab die kollektive Bewahrung ist.

In der kollektiven Wissensbildung sind Experten nach wie vor die treibende Kraft. Allerdings lässt sich das Expertendasein nicht mehr einfach aus einem Amt oder Beruf ableiten. Experte ist, wer sich aktiv sachkundig macht und die gesellschaftlichen Verhältnisse durchdenkt. Dazu zählen außer Wissenschaftlern auch Verbandsvertreter oder parteipolitische Referenten – aber auch aktive Bürger. Ihr Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung ist größer als der von Nichtexperten.²⁶³ Und das ist auch gut so, denn ihr Sachverstand bringt das Gemeinwohl voran. Die

²⁶³ Schulze-Fielitz (1995) Rn.39.

Konsultative darf daher staatsrechtlich weder übergangen noch verteufelt werden. Sie bedarf vielmehr einer verfassungsrechtlichen Grundlage.

In dieser ist an vorderster Stelle die Öffentlichkeit der sachverständigen Beratung zu verlangen. Die Veröffentlichung der Gutachten zwingt die Experten zu mehr Sachlichkeit, weil sie mit peinlichen Widerlegungen rechnen müssen, und sie erleichtert dem Souverän die Kontrolle des staatlichen Handelns.²⁶⁴ Wenn klar ist, wer wen wie berät, ist die Ausübung von Staatsgewalt nachvollziehbar – und kritisierbar. Die Möglichkeit der kritischen Einflussnahme muss dem Souverän bleiben. *Im selben Maß, wie der Einfluss der Experten auf das Staatshandeln zunimmt, muss das Volk in seinen Mitwirkungsrechten gestärkt werden.* Volksbegehren und Volksentscheide sind ein demokratisches Gegengewicht zu den republikanisch-rationalen Sachverständigengremien.²⁶⁵ Zumal sich Mitbestimmung und Sachverstand nicht ausschließen. Sachverständigengremien sind dann glaubwürdig, wenn sie ein Höchstmaß an reflexiver Selbstkritik, Offenheit und Diskursfähigkeit an den Tag legen. Die eigentliche Aufgabe der Gemeinwohlförderung ist daher weniger die Politikberatung als die Organisation eines qualifizierten Diskurses in der Öffentlichkeit.²⁶⁶ Damit die Entscheidungsträger nicht an diesem vorbei regieren, empfiehlt sich die Wiederaufnahme des 2002 gescheiterten Gesetzesentwurfs zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden in die Verfassung.²⁶⁷

²⁶⁴ Dietzel (1978) S.299f.

²⁶⁵ Vgl. Dietzel (1978) S.296.

²⁶⁶ Schmidt-Aßmann (2000) S.391; vgl. Morkel (1967) S.108.

²⁶⁷ BT-Drs. 14/8503; vgl. Maihofer (1995) Rn.89.

Literaturverzeichnis

- Albert, Hans. Aufklärung und Steuerung. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* (1972), 11-30.
- Alemann, Ulrich v.. Technik und Interesse. In: Zimmerli (1990), 49-66.
- Anderheiden, Michael. *Gemeinwohl in Republik und Union*. Tübingen: 2006.
- Aristoteles. *Politik*. Stuttgart: 1989.
- Arnim, Hans H. v.. *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*. München: 1984.
- Arnim, Hans H. v.. Wer kümmert sich um das Gemeinwohl? In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* (2002), Heft 5, 223-232.
- Arnim, Hans H. v.; Sommermann, Karl-P. (Hg). *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung*. Berlin: 2004.
- Arnim, Hans H. v.. Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat. In: Armin (2004), 63-88.
- Arrow, Kenneth J.. *Social Choice and individual Value*. 5.Aufl. Yale: 1972.
- Aschke, Manfred et al. (Hg). *Selbstbestimmung und Gemeinwohl*. Baden-Baden: 2005.
- Badura, Bernhard. Gegenexpertise als wissenschaftssoziologisches und wissenschaftspolitisches Problem. In: *Soziale Welt* (1980) Bd.31, 459-473.
- Bari, Jean-P.. L'Expert comme Conseiller du Prince. In: Lindner (1989), 55-80.
- Bayertz, Kurt. Wissenschaft als moralisches Problem. In: Lenk (1991), 286-305.
- Beck, Ulrich. *Die Risikogesellschaft*. Frankfurt/M.: 1986.
- Beck, Ulrich (Hg). *Kinder der Freiheit*. 2.Aufl. Frankfurt/M.: 1997.
- Beck, Ulrich. Wider das Lamento über den Werteverfall. In: Beck (1997), 9-33.
- Beck, Ulrich. Väter der Freiheit. In: Beck (1997), 333-380.
- Beierwaltes, Andreas. *Demokratie und Medien*. 2.Aufl. Baden-Baden: 2002.
- Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Jochen (Hg). *Handbuch des Verfassungsrechts*. 2.Aufl. Bd.1. Berlin: 1995.
- Berkemann, Jörg. Technokratie und verfassungsrechtliche Prinzipien. In: Lenk (1973), 193-214.
- Berliner Juristische Fakultät (Hg). *Festgabe für Wilhelm Kahl zum Doktorjubiläum*. Tübingen: 1923.
- Bernal, John D.. *Die soziale Funktion der Wissenschaft*. Köln: 1986.
- Beyme, Klaus v.. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 10.Aufl. Wiesbaden: 2004.
- Biedenkopf, Kurt H.. Zum politischen Auftrag der Wissenschaft und der Universität. In: *Bochumer Universitätsreden* (1968) Heft 4, 37-73.
- Biedenkopf, Kurt H.. Was erwartet die Politik von der Wissenschaft. In: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (2006), 19-26.
- Blankart, Charles B. Gemeinwohl durch direkte und repräsentative Demokratie. In: Arnim (2004), 247-264.
- Böckenförde, Ernst-W.. *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*. Berlin: 1964.

- Böckenförde, Ernst-W.. Gemeinwohlvorstellungen bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie. In: Münkler (2002), 43-66.
- Bogner, Alexander; Torgersen, Helge (Hg). *Wozu Experten?* Wiesbaden: 2005.
- Bora, Alfons. Inklusion und Differenzierung. In: Daele (1996), 371-406.
- Bösch, Stefan; Schulz-Schaeffer, Ingo (Hg). *Wissenschaft in der Wissensgesellschaft*. Wiesbaden: 2003.
- Brink, Stefan; Wolff, Heinrich A. (Hg). *Gemeinwohl und Verantwortung*. Berlin: 2004.
- Brohm, Winfried. Sachverständige und Politik. In: Schnur (1972), 37-76.
- Brohm, Winfried. Sachverständige Beratung des Staates. In: Isensee (2006), 207-248.
- Brownsword, Roger (Hg). *Law and the public Interest*. Stuttgart: 1993.
- Buchinger, Eva; Felt, Ulrike (Hg). *Technik- und Wissenschaftssoziologie in Österreich*. Wiesbaden: 2006.
- Bugiel, Karsten. *Volkswille und repräsentative Entscheidung*. Diss. Baden-Baden: 1991.
- Bultmann, Antje; Schmithals, Friedemann (Hg). *Käufliche Wissenschaft*. München: 1994.
- Bußhoff, Heinrich. *Gemeinwohl als Wert und Norm*. Baden-Baden: 2001.
- Bussmann, Werner. Von der Doppelbödigkeit des Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik. In: Lindner (1989), 17-30.
- Canetti, Elias. *Masse und Macht*. Hamburg: 1960.
- Cicero, Marcus T.. *De Re publica*. Stuttgart: 1979.
- Collin, Peter; Horstmann, Thomas (Hg). *Das Wissen des Staates*. Baden-Baden: 2004.
- Daele, Wolfgang v.d.; Neidhardt, Friedhelm (Hg). *Kommunikation und Entscheidung*. Berlin: 1996.
- Daele, Wolfgang v.d.. Objektives Wissen als politische Ressource. In: Daele (1996), 297-326.
- Degenhart, Christoph. Volksgesetzgebungsverfahren und Verfassungsänderung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen. In: *Thüringer Verwaltungsblätter* (2001) Bd.9, 201-211.
- Deutsch, Erwin. Gutachten in der Gesetzgebung und Rechtsprechung. In: Löw (1990), 41-50.
- Dierkes, Meinolf; Thienen, Volker v.. Science Court – Ein Ausweg aus der Krise? In: Wenz (1983), 11-39.
- Dietzel, Gottfried T.. *Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung*. Berlin: 1978.
- Dolzer, Rudolf (Hg). *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. Bd.4. Heidelberg: 1993.
- Dürig, Günter. *Die konstanten Voraussetzungen des Begriffes ‚Öffentliches Interesse‘*. Diss. München: 1949.
- Durkheim, Emile. *Schriften zur Soziologie der Erkenntnis*. Frankfurt/M.: 1987.
- Eigen, Manfred. Wir müssen wissen, wir werden wissen. In: Lenk (1991), 25-39.
- Elicker, Michael. Verboten das Grundgesetz ein Referendum über die EU-Verfassung? In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* (2004) Heft 7, 225-229.
- Engels, Friedrich. Umriss zu einer Kritik der Nationalökonomie. In: Marx (1999), 13-37.
- Eschenburg, Theodor. *Herrschaft der Verbände?* Stuttgart: 1955.

- Felt, Ulrike et al.. Sozial robuste Wissenspolitik? In: Buchinger (2006), 104-125.
- Fisch, Stefan; Rudloff, Wilfried (Hg). *Experten und Politik*. Berlin: 2004.
- Fisch, Stefan. Vom Fürstenratgeber zum Politikberater. In Fisch (2004), 7-12.
- Fisch, Rudolf; Strohm, Klauspeter. Wandel in der Kontinuität? In: Brink (2004), 73-78.
- Flohr, Heiner. Über den möglichen Beitrag der Wissenschaft zur Rationalität der Politik. In: Maier (1971), 139-166.
- Forsthoff, Ernst. *Der Staat der Industriegesellschaft*. München: 1971.
- Foucault, Michel. *Diskurs und Wahrheit*. Berlin: 1996.
- Fraenkel, Ernst. *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt/M.: 1991.
- Freud, Sigmund. *Massenpsychologie und Ich-Analyse*. Frankfurt/M.: 1967.
- Friedrich, Hannes. Die Wissenschaft im Dienste der Regierung. In: Maier (1971), 465-496.
- Frühwald, Wolfgang. Das Forscherwissen und die Öffentlichkeit. In: *Naturwissenschaftliche Rundschau* (1993) Heft 9, 337-340.
- Frühwald, Wolfgang. *Von der Verantwortung der Wissenschaft*. Jena: 1995.
- Gadamer, Hans-G.. *Das Erbe Europas*. Frankfurt/M.: 1989.
- Gadamer, Hans-G.. Die Grenzen des Experten. In: Gadamer (1989), 136-157.
- Glucksmann, André. *Die Macht der Dummheit*. Stuttgart: 1985.
- Grimm, Dieter. Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Münkler (2002), 125-140.
- Gröschner, Rolf. Freiheit und Ordnung in der Republik des Grundgesetzes. In: *Juristenzeitung* (1996), Bd.13, 637-646.
- Gröschner, Rolf. Unterstützungsquoren für Volksbegehren. In: *Thüringer Verwaltungsblätter* (2001) Bd.9, 193-201.
- Groß, Thomas. Gremienwesen und demokratische Legitimation. In: Sommermann (2001), 17-34.
- Groß, Thomas. Wissenschaftsadäquates Wissenschaftsrecht. In: *Wissenschaftsrecht* (2002) Bd.35, 313-335.
- Guggenberger, Bernd; Offe, Claus (Hg). *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*. Opladen: 1984.
- Guggenberger, Bernd. Die neue Macht der Minderheit. In: Guggenberger (1984), 207-223.
- Gusy, Christoph. Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat. In: Guggenberger (1984), 61-82.
- Häberle, Peter. *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*. Bad Homburg: 1970.
- Häberle, Peter. Die Freiheit der Wissenschaften im Verfassungsstaat. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* (1985) Bd.110/3, 329-363.
- Habermas, Jürgen. *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘*. Frankfurt/M.: 1969.
- Habermas, Jürgen. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt/M.: 1990.
- Habermas, Jürgen. Zum Begriff deliberativer Politik. In: Münkler (1992), 11-24.
- Hahnzog, Klaus. Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene. In: Schiller (2002), 324-330.

- Hansen, Gerd. Zugang zu wissenschaftlicher Information. In: *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Internationaler Teil* (2005) Heft 5, 383-386.
- Hartmann, Bernd J.. *Volksgesetzgebung und Grundrechte*. Diss. Berlin: 2005.
- Hayek, Friedrich A.. The Use of Knowledge in Society. In: *The American Economic Review* (1945) Bd.35/4, 519-530.
- Hayek, Friedrich A.. *Die Anmaßung von Wissen*. Tübingen: 1996.
- Hayek, Friedrich A.. *Recht, Gesetz und Freiheit*. Tübingen: 2003.
- Hegel, Georg W.. *Grundlinien einer Philosophie des Rechts*. 2.Aufl. Frankfurt/M.: 1989
- Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg). *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden: 2006.
- Hendler, Reinhard. Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (2006) Bd.65, 239-267.
- Herbst, Tobias. Volksabstimmung ohne Grundgesetz? In: *Zeitschrift für Rechtspolitik* (2005) Heft 1, 29-31.
- Herzog, Roman. Pluralistische Gesellschaft und staatliche Gemeinwohlsorge. In: *Arnim* (2004), 21-32.
- Hesse, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20.Aufl. Heidelberg: 1999.
- Heußner, Hermann K.; Jung, Otmar (Hg). *Mehr direkte Demokratie wagen*. München: 1999.
- Hinz, Manfred O.. Die unverantwortete Wissenschaft. In: *Juristenzeitung* (1971) Heft 8, 254-257.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Oxford: 1951.
- Hobbes, Thomas. *De Cive*. Oxford: 1983.
- Höffe, Otfried. *Strategien der Humanität*. Frankfurt/M.: 1985.
- Höffe, Otfried. Plädoyer für eine judikativ-kritische Forschungsethik. In: *Lenk* (1991), 233-247.
- Hofmann, Hasso. Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls. In: *Münkler* (2002), 25-42.
- Horkheimer, Max; Adorno, Theodor W.. *Dialektik der Aufklärung*. Frankfurt/M.: 1990.
- Huber, Peter M.. Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* (2001) Bd.126, 165-203.
- Illich, Ivan et al. (Hg). *Entmündigung durch Experten*. Reinbek: 1983.
- Illich, Ivan. Entmündigende Experten Herrschaft. In: *Illich* (1983), 7-36.
- Ipsen, Jörn; Schmidt-Jorzig, Edzard (Hg). *Recht – Staat – Gemeinwohl*. München: 2001.
- Ipsen, Jörn. Verfassungsrecht und Biotechnologie. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* (2004) Heft 22, 1381-1386.
- Isensee, Josef. Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung parlamentarischer Demokratie? In: *Deutsches Verwaltungsblatt* (2001) Heft 15, 1161-1170.
- Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg). *Handbuch des Staatsrechts*. 3.Aufl. Bd.4. Heidelberg: 2006.

- Isensee, Josef. Gemeinwohl im Verfassungsrecht. In: Isensee (2006), 3-79.
- Jasanoff, Sheila. Technologies of Humilities. In: Bogner (2005), 370-389.
- Jasanoff, Sheila. Technologies of Humility. In: *Nature* (2007) Bd.450, 33.
- Jellinek, Georg. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: 1900.
- Jonas, Hans. *Das Prinzip Verantwortung*. Frankfurt/M.: 1984.
- Jonas, Hans. Wissenschaft und Forschungsfreiheit. In: Lenk (1991), 193-214.
- Jung, Carl G.. *Über die Psychologie des Unbewußten*. Frankfurt/M.: 1975.
- Jung, Otmar. Direkte Demokratie. In: Schiller (2002), 22-64.
- Jung, Otmar. Direkte Demokratie vom Kopf auf die Füße gestellt. In: *Landes- und Kommunalverwaltung* (2003) Heft 7, 308-314.
- Kalbitzer, Ute. *Wissenschaftliche Politikberatung als wirtschaftspolitischer Diskurs*. Diss. Marburg: 2006.
- Kant, Immanuel. *Zum ewigen Frieden*. Frankfurt/M.: 1977a.
- Kant, Immanuel. *Der Streit der Fakultäten*. Frankfurt/M.: 1977b.
- Kant, Immanuel. *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* Frankfurt/M.: 1977c.
- Kant, Immanuel. *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nichts für die Praxis*. Frankfurt/M.: 1977d.
- Kant, Immanuel. *Die Metaphysik der Sitten*. 5.Aufl. Frankfurt/M.: 1982.
- Kantrowitz, Artur. The Science Court Experiment. In: *Science* (1976) Bd.193, 653-656.
- Karpen, Ulrich et al. (Hg). *Rechtsforschung, Rechtspolitik und Unternehmertum*. Berlin: 1999.
- Kelly, Paul. Privacy and the public Interest. In: Brownsword (1993), 53-66.
- Kerr, Anne et al.. Shifting Subject Positions – Experts and Lay People in public Dialogue. In: *Social Studies of Science* (2007) Bd.37/3, 385-411.
- Kewenig, Wilhelm A. Alternativen zur Überwindung der ‚Akzeptanzkrise‘. In: Wenz (1983), 51-63.
- Kirchhof, Paul. Grundrechtsinhalte und Grundrechtsvoraussetzungen. In: Merten (2004), 807-852.
- Kirchhof, Paul (Hg). *Gemeinwohl und Wettbewerb*. Heidelberg: 2005.
- Kirchhof, Paul. Das Wettbewerbsrecht als Teil einer folgerichtigen und widerspruchsfreien Gesamtordnung. In: Kirchhof (2005), 1-23.
- Kirchner, Christian. Privates Wettbewerbsrecht und Gemeinwohlorientierung. In: Kirchhof (2005), 50-96.
- Kleger, Heinz et al.. Politikberatung in einer lernfähigen Demokratie. In: Lindner (1989), 103-117.
- Kleimann, Bernd. Das Dilemma mit den Experten. In: Nennen (1996), 183-215.
- Kloten, Norbert. Wissenschaftliche Beratung der Politik. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006), 124-138.
- Kluge, Hans-G. Grundrechtlicher Freiraum des Forschers und ethischer Tierschutz. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1994) Heft 9, 869-872.

- Knoepfel, Peter. Wissenschaftliche Beratung im Politikvollzug. In: Lindner (1989), 81-101.
- Kröger, Klaus. Zur Neuregelung des Verfahrens parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Bundes. In: Aschke (2005), 46-55.
- Kuhlen, Rainer. Potenziale einer politischen Kollaborationskultur. In: Leggewie (2007), 199-222.
- Latour, Bruno. *Das Parlament der Dinge*. Frankfurt/M.: 2001.
- Le Bon, Gustave. *Psychologie der Massen*. Stuttgart: 1932.
- Leggewie, Claus (Hg). *Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung*. Frankfurt/M.: 2007.
- Leggewie, Claus. Das Ohr der Macht und die Kunst der Konsultation. In: Leggewie (2007), 7-16.
- Leibholz, Gerhard; Rinck, Hans-J. (Hg). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Köln: 2005.
- Leif, Thomas. *Beraten und verkauft*. 5.Aufl. München: 2006.
- Lenk, Hans (Hg). *Technokratie als Ideologie*. Stuttgart: 1973.
- Lenk, Hans (Hg). *Wissenschaft und Ethik*. Stuttgart: 1991.
- Lepenes, Wolf. *Benimm und Erkenntnis*. Frankfurt/M.: 1997.
- Lindner, Wolf (Hg). *Wissenschaftliche Beratung der Politik*. Bern: 1989.
- Löw, Reinhard; Koslowski, Peter; Spaemann, Robert (Hg). *Expertenwissen und Politik*. Weinheim: 1990.
- MacCormac, Earl R.. Die Wissenschaft und die Gerichte. In: Lenk (1991), 175-192.
- Machiavelli, Nicolò. *Der Fürst*. 6.Aufl. Stuttgart: 1978.
- Maier, Hans et al. (Hg). *Politik und Wissenschaft*. München: 1971.
- Maihofer, Werner. Prinzipien freiheitlicher Demokratie. In: Benda (1995), 427-536.
- Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hg). *Kommentar zum Grundgesetz*. Bd.2. München: 2005.
- Marcuse, Herbert. *Der eindimensionale Mensch*. Frankfurt/M.: 1989.
- Markl, Hubert. Freiheit der Wissenschaft, Verantwortung der Forscher. In: Lenk (1991), 40-53.
- Markl, Hubert. Das Expertendilemma. In: Nennen (1996), 43-49.
- Martinsen, Renate. *Demokratie und Diskurs*. Baden-Baden: 2006.
- Martinsen, Renate. Gesellschaftsberatung als Chinese Whisper. In: Leggewie (2007), 51-72.
- Marx, Karl. *Das Kapital*. Stuttgart: 1957.
- Marx, Karl; Engels, Friedrich. *Politische Ökonomie*. 2.Aufl. Frankfurt/M.: 1999.
- Matz, Ulrich. Die Freiheit der Wissenschaft in der technischen Welt. In: Maier (1971), 401-432.
- Matz, Ulrich. Aporien individualistischer Gemeinwohlkonzepte. In: Rauscher (1985) 321-357.
- Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Hg). *Grundgesetz Kommentar*. Bd.3. München: 2007.
- Maurer, Hartmut. *Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie*. Heidelberg: 1997.

- Mayntz, Renate. Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen. In: Murswieck (1994), 17-29.
- Mayntz, Renate. Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006), 112-127.
- Mehde, Veith. Rechtliche Deutungsmuster des Wissensgefälles zwischen Politik und Verwaltung. In: Collin (2004), 335-360.
- Merten, Detlef; Papier, Hans-J. (Hg). *Handbuch der Grundrechte*. Bd.1. Heidelberg: 2004.
- Mill, John S.. *Über Freiheit*. Frankfurt/M.: 1969.
- Mohr, Hans. Homo investigans und die Ethik der Wissenschaft. In: Lenk (1991), 76-94.
- Mohr, Hans. Das Expertendilemma. In: Nennen (1996), 3-25.
- Montesquieu, Charles-L.. *Vom Geist der Gesetze*. Stuttgart: 1994.
- Morkel, Arnd. *Politik und Wissenschaft*. Hamburg: 1967.
- Müller-Graff, Peter-C.; Roth, Herbert (Hg). *Recht und Rechtswissenschaft*. Heidelberg: 2000.
- Müller-Mohnssen, Helmuth. Wem nutzen Falschaussagen ,wissenschaftlicher' Experten? In: Bultmann (1994), 280-295.
- Münkler, Herfried (Hg). *Die Chancen der Freiheit*. München: 1992.
- Münkler, Herfried; Fischer, Karsten (Hg). *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht*. Berlin: 2002.
- Murswieck, Axel (Hg). *Regieren und Politikberatung*. Opladen: 1994.
- Narr, Wolf-D.. Das politische Mandat und der Begriff der Wissenschaft. In: *Deutsche Universitätszeitung* (1968) Heft 8/9, 27-29.
- Negt, Oskar; Kluge, Alexander. *Öffentlichkeit und Erfahrung*. Frankfurt/M.: 1972.
- Neidhardt, Friedhelm. *Wissenschaft als öffentliche Angelegenheit*. Berlin: 2002.
- Nennen, Heinz-U.; Garbe, Detlef (Hg). *Das Expertendilemma*. Heidelberg: 1996.
- Nettesheim, Martin. Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* (2005) Heft 17, 1072-1082.
- Neumann, Peter; Raumer, Stefan v. (Hg). *Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung*. Baden-Baden: 1999.
- Neumann, Peter. Rechtsprechung zu Volksbegehren und Volksentscheid nach der Deutschen Einheit. In: Schiller (2002), 115-152.
- Nowotny, Helga et al. (Hg). *The public Nature of Science under Assault*. Heidelberg: 2005.
- Nowotny, Helga. The changing Nature of public Science. In: Nowotny (2005), 1-28.
- Nowotny, Helga. Experten, Expertisen und imaginierte Laien. In: Bogner (2005), 33-44.
- Nullmeier, Frank. Wissenschaft, Politikberatung und Medienöffentlichkeit. In: Leggewie (2007), 171-180.
- Offe, Claus. Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung? In: Guggenberger (1984), 150-183.
- Peters, Hans-P.. Über das Expertendilemma. In: Nennen (1996), 61-74.
- Pfordten, Dietmar v.d.. *Rechtsethik*. München: 2001.

- Pinkua, Klaus. Möglichkeiten und Grenzen naturwissenschaftlicher Politikberatung. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006), 33-44.
- Pörksen, Uwe. *Deutsche Naturwissenschaftssprachen*. Tübingen: 1986.
- Posner, Richard. *Law, Pragmatism, and Democracy*. Cambridge: 2003.
- Prestre, Dominique. The Technosciences between Markets, social Worries and the Political. In: Nowotny (2005), 29-52.
- Püttner, Günter (Hg). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. 2.Aufl. Bd.1. Heidelberg: 1981.
- Quarisch, Helmut. Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestags. In: Schnur (1972), 303-324.
- Rausch, Heinz. Die wissenschaftliche Beratung des fünften Deutschen Bundestages. In: Maier (1971), 537-560.
- Rauscher, Anton (Hg). *Selbstinteresse und Gemeinwohl*. Berlin: 1985.
- Reinhardt, Michael. Materielle Entscheidungsbefugnisse im Gentechnikrecht. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (2003) Heft 12, 1446-1452.
- Renn, Ortwin. Möglichkeiten und Grenzen sozialwissenschaftlicher Politikberatung. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006), 50-66.
- Roelleke, Gerd. Wissenschaft im Kreuzverhör? In: Wenz (1983), 41-50.
- Rottmann, Joachim; Ermisch, Günter (Hg). *Gemeinwohl und individuelle Freiheitsrechte*. Heidelberg: 1984.
- Rottmann, Joachim. Gefährdung des Gemeinwohls durch exzessive Inanspruchnahme von Grundrechten in der Bundesrepublik Deutschland? In: Rottmann (1984), 5-23.
- Rousseau, Jean-J.. *Œuvres complètes*. Bd.3. Paris: 1964.
- Rousseau, Jean-J.. Du Contrat social ou Essai sur la Forme de la République. In: Rousseau (1964) 281-346.
- Rousseau, Jean-J.. Du Contrat social ou Principes du Droit politique. In: Rousseau (1964) 347-471.
- Rousseau, Jean-J.. *Émile*. Dijon: 1969.
- Rucht, Dieter. Gegenöffentlichkeit und Gegenexperten. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* (1988) Bd.9/2, 290-305.
- Ruffert, Matthias. Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (2006) Bd.65, 148-210.
- Saretzki, Thomas. Was heißt ‚Gesellschaftsberatung‘ und was folgt daraus für Wissenschaft und Demokratie? In: Leggewie (2007), 95-116.
- Scheuch, Erwin K.. Der Platz der direkten in einer parlamentarischen Demokratie. In: Schiller (2002), 316-323.
- Schiller, Theo; Mittendorf, Volker (Hg). *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: 2002.
- Schmidt, Manfred G.. *Demokratiethorien*. 3.Aufl. Opladen: 2000.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard. Aufgaben wissenschaftlicher Forschung und ihre Sicherung durch die Rechtsordnung. In: Müller-Graff (2000), 371-391.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard. Free Access to Research-Findings and its Limitations. In: Nowotny (2005), 109-130.

- Schmidt-Jorzig, Edzard. Regierungskontrolle durch Parlamentsmehrheit. In: Ipsen (2001), 143-158.
- Schmidtchen, Gerhard. *Die Dummheit der Informationsgesellschaft*. Opladen: 2002.
- Schmitt, Carl. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. 7.Aufl. Berlin: 1991.
- Schmitt, Carl. *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes*. 2.Aufl. Stuttgart: 1995.
- Schnur, Roman (Hg). *Festschrift für Ernst Forsthoff*. München: 1972.
- Scholz, Rupert. Politische Partizipation in der repräsentativen und parlamentarischen Demokratie. In: *Politische Studien* (1995) Bd.1, 5-16.
- Schröder, Manfred. Die Institutionalisierung des Nationalen Ethikrates. In: *Neue Juristische Wochenschrift* (2001) Heft 30, 2144-2146.
- Schulte, Martin. Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (2006) Bd.65, 110-141.
- Schulz-Schaeffer, Helmut. Rousseau und das Problem der Volkssouveränität. In: *Neue Juristische Wochenschrift* (2007), Heft 10, 643-648.
- Schulze-Fielitz, Helmuth. Freiheit der Wissenschaft. In: Benda (1995), 1339-1362.
- Schulze-Fielitz, Helmuth. Responses of the legal Order to the Loss of Trust in Science. In: Nowotny (2005), 63-86.
- Schumpeter, Joseph A.. *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 8.Aufl. Tübingen: 2005.
- Schuppert, Gunnar F.. Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. In: Münkler (2002), 67-98.
- Sen, Amartya K.. *Collective Choice and social Welfare*. San Francisco: 1970.
- Siefken, Sven T.. Expertengremien der Bundesregierung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2003) Heft 3, 483-504.
- Siepmann, Heinrich. Wissenschaftliche Beratung der Kommunen. In: Püttner (1981), 37-47.
- Simmel, Georg. Exkurs über die Überstimmung. In: Guggenberger (1984), 39-45.
- Smend, Rudolf. Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform. In: Berliner Juristische Fakultät (1923), 3-25.
- Smend, Rudolf. Das Recht der freien Meinungsäußerung. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (1928) Heft 4, 44-72.
- Smith, Adam. *The Theory of moral Sentiments*. Oxford: 1976.
- Smith, Adam. *Der Wohlstand der Nationen*. 5.Aufl. München: 1990.
- Snow, Charles P.. *The two Cultures and the scientific Revolution*. Cambridge: 1959.
- Snow, Charles P.. *Science and Government*. Cambridge: 1961.
- Sommermann, Karl-P. (Hg). *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung*. Berlin: 2001.
- Stavenhagen, Lutz-G.. Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik. In: Löw (1990), 27-36.
- Stern, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd.2. München: 1980.
- Stichweh, Rudolf. Gelehrter Rat und wissenschaftliche Politikberatung. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006), 90-111.
- Surowiecki, James. *The Wisdom of Crowds*. London: 2004.

- Tapscott, Don; Williams, Anthony D.. *Wikinomics*. New York: 2006.
- Taylor, Patrick L.. Rules of Engagement. In: *Nature* (2007) Bd.450, 163-164.
- Tenbruck, Friedrich. Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. In: Maier (1971), 323-356.
- Tocqueville, Alexis d.. *Über die Demokratie in Amerika*. München: 1976.
- Trute, Hans-H.. *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung*. Tübingen: 1994.
- Trute, Hans-H.. Democratizing Science. In: Nowotny (2005), 87-108.
- Umbach, Dieter C.; Clemens, Thomas (Hg). *Grundgesetz*. Bd.1. Heidelberg: 2002.
- Vierhaus, Hans-P.. Sachverstand als Vierte Gewalt? In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1993) Heft 1, 36-41.
- Wandscheider, Dieter. Das Gutachterdilemma. In: Lenk (1991), 248-268.
- Weber, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5.Aufl. Tübingen: 1980.
- Weber, Max. *Zur Politik im Weltkrieg*. Tübingen: 1984.
- Weber, Max. Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. In: Weber (1984), 421-596.
- Wehling, Peter. Die Schattenseite der Verwissenschaftlichung. In: Böschen (2003), 118-132.
- Weingart, Peter. ‚Demokratisierung‘ der wissenschaftlichen Politikberatung. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006), 72-85.
- Wenz, Edgar M. (Hg). *Wissenschaftsgerichtshöfe*. Frankfurt/M.: 1983.
- Wenz, Edgar M.. Das Mißverständnis mit den ‚Wissenschaftsgerichtshöfen‘. In: Karpen (1999), 253-267.
- Werth, Lioba; Mayer, Jennifer. *Sozialpsychologie*. Heidelberg: 2008.
- Willke, Helmut. Welche Expertise braucht die Politik? In: Bogner (2005), 45-65.
- Witte, Erich H.. *Sozialpsychologie politischer Prozesse*. Lengerich: 2003.
- Witte, Erich H.. Wirtschaftspsychologische Ursachen politischer Prozesse. In: Witte (2003), 85-117.
- Wulffen, Katrin v.. *Politikberatung in der Demokratie*. Diss. Berlin: 1996.
- Würtenberger, Thomas. Von der Aufklärung zum Vormärz. In: Merten (2004), 49-96.
- Zimmerli, Walther C.; Sinn, Hansjörg (Hg). *Die Glaubwürdigkeit technisch-wissenschaftlicher Information*. Düsseldorf: 1990.
- Zimmerli, Walther C.. Zur Dialektik des technisch-wissenschaftlichen Expertentums. In: Zimmerli (1990), 1-8.
- Zippelius, Reinhold. *Allgemeine Staatslehre*. 15.Aufl. München: 2007.