



Gunnar Folke Schuppert

# Wissen, Governance, Recht

Von der kognitiven Dimension des Rechts  
zur rechtlichen Dimension des Wissens



Nomos

Schriften zur Governance-Forschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Ursula Lehmkuhl

Prof. Dr. Thomas Risse

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

Band 29

Gunnar Folke Schuppert

# Wissen, Governance, Recht

Von der kognitiven Dimension des Rechts  
zur rechtlichen Dimension des Wissens



**Nomos**

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

ISBN 978-3-8487-6016-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0136-5 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Danksagung

Dank gebührt zunächst einmal der Institution des Wissenschaftszentrums Berlin unter der Leitung von Jutta Allmendinger und Ursula Noack, das mir durch einen großzügig gewährten Emeritus-Status ermöglicht hat und weiterhin ermöglicht, trotz meiner reiferen Jahre wissenschaftlich produktiv zu bleiben. Das WZB ist mir seit langem eine beglückende Heimstatt, was an dieser Stelle auszusprechen mir ein Herzensbedürfnis ist.

Stichwortgeber für dieses Buch gab es zahlreiche; aus ihrem Kreis möchte ich besonders Ino Augsberg hervorheben, dessen Werken ich ausgesprochen viel verdanke. Bei der Beschaffung von Literatur und dem Korrekturlesen waren mir Roland Römhildt und Luise Bublitz eine große Hilfe; ihnen sei von Herzen gedankt.

Mit unerschütterlichem Wohlwollen hat meine Frau Barbara auch dieses Buch begleitet; ihr ist es daher auch gewidmet.

Pranzo (Trentino) und Charlottenburg im Mai 2019



## Inhaltsverzeichnis

Eine autobiografisch gefärbte Einleitung: Fünf Begegnungen mit der kognitiven Dimension des Rechts	15
Erstes Kapitel: Was man bei einer Reise in die Welt des Wissens bedenken sollte – Ein wissenssoziologischer Reiseführer –	31
Zweites Kapitel: Eine Reise in die Welt des Wissens – Wissensverteilung, Wissensproduktion, Wissensbearbeitung	47
A. Das Problem der Wissensverteilung oder zu den „Pluralitätszsumutungen der Moderne“	49
I. Wissensverteilung innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssystems	51
1. Die klassische Gewaltenteilung à la Montesquieu als kognitive Gewaltengliederung	51
2. Verselbständigte Verwaltungseinheiten als kognitive Trabanten des Verwaltungssystems	54
3. Der Regulierungsstaat: „The Business of Regulation“ als kognitive Herausforderung	57
a) Zur unaufhaltsamen Karriere von „Regulatory Agencies“	57
b) Regulierungsbehörden als Treffräume von Regulierungsrationaltäten und Wissensordnungen: das Beispiel der Bankenaufsicht	59
II. Wissensverteilung in organisatorischen Arrangements zwischen Markt und Staat	64
1. Regulierte Selbstregulierung als Wissensproblem	64
a) Skalierungsmodelle der Regulierung zwischen Markt und Staat	64
b) Zum Wissensproblem selbst	67
2. Wirtschaftskammern als Orte der Interessenvertretung und der Wissensgenerierung	69
III. Zur Pluralität nicht-staatlicher Wissensträger	70
1. NGOs als Träger transnationalen und alternativen Wissens	71

*Inhaltsverzeichnis*

2. Die Celler Landwirtschaftsgesellschaft als Institution der Popularisierung agrarischen Wissens	74
3. Professionelles Wissen	76
4. Unternehmen als Wissensträger: Lernfähigkeit unter Ungewissheitsbedingungen	79
5. Zur autoritativen Expertise von Rating-Agenturen	81
IV. Was nun zu tun ist: kognitive Pluralität ordnen	83
1. Nutzung der Pluralität von Wissensträgern	83
2. Kognitive Zwänge zur Kooperation von Staat und Wirtschaft	85
3. Zwei etablierte prozedurale und organisationsrechtliche Techniken der Wissenszusammenführung	87
a) Der Klassiker schlechthin: das Rechtsinstitut der Amtshilfe	87
b) Der Neo-Klassiker: Europäischer Verwaltungsverbund als Informationsverbund	88
4. Ein Wechsel der Perspektive: Wettbewerb und Netzwerke als Institutionen der Wissensteilung	91
a) Wettbewerb als rechtsverfasste Institution der Wissensteilung der Wirtschaft	92
b) Netzwerke als eine neuartige Institution der Wissensteilung	93
B. Ein kurzer Blick in zwei Werkstätten der Wissensproduktion	95
I. Macht und Wissen I: Global Governance by Indicators oder Weltvermessung als Wissensmacht	95
II. Macht und Wissen II: Macht als Herrschaft über Daten und Algorithmen – Die moderne Gesellschaft als Big Data-Gesellschaft	100
1. Datenmengen ohne Ende	101
2. Governance von und durch Algorithmen	102
3. Die zunehmende Bedeutung des Einsatzes von Algorithmen	104
C. Wissensbearbeitung: Rechtswissen als „Second-order knowledge“	105
I. Was ist „Second-order knowledge“?	105
1. Eine erste Begriffsbestimmung	105
2. Religiöses Wissen als Paradefall von „Second-order knowledge“	108
3. Von „Second-order knowledge“ zu „Second-order thinking“	111



II. Wie Wissen zu „Second-order knowledge“ wird oder zur Vielfalt der Bearbeitungsformen von Wissen	113
1. Peter Burkes „Analyse von Wissen“	113
a) Datieren	114
b) Beschreiben	115
c) Erzählen	115
2. Drei Beispiele für die „Abfolge intellektueller Operationen“ bei der Bearbeitung von Wissen	117
a) Die enzyklopädische Methode	117
b) Was macht aus jemandem einen Experten? Expertenwissen als „Second-order knowledge“ per excellence	121
c) Knowledgeworker und Wissensmanager: das Leitbild des „europäischen Juristen“	124
3. Eine kleine Zwischenbilanz	127
III. Rechtswissenschaft als Ordnungswissenschaft	128
IV. Second-order thinking at work: Stabilisierung normativen Wissens durch Kanonisierung und Dogmatisierung	131
1. Kanon und Dogma als Erscheinungsformen normativer Verdichtung	131
2. Zum schwer zu erfüllenden Wunsch nach Eindeutigkeit und epistemischer Bestimmtheit	134
3. Kanon- und Dogmenbildung als Prozess	139
a) Wie wird ein Text ein kanonischer Text? – Selbstdurchsetzung oder autoritative Entscheidung?	140
b) Kanonbildung durch das Bundesverfassungsgericht – von der Deutungsmacht zur Kanonisierungsinstanz	144
aa) Das Grundgesetz als Wertordnung	144
c) Von der Leitbild- zur Maßstabsfunktion – das Bundesverfassungsgericht als maßstabsetzende Gewalt	147
4. Dogma, Dogmatik, Dogmatisierung – Einblicke in das Arsenal der (deutschen) Jurisprudenz	151
a) Einige notwendige Begriffsklärungen	151
b) The Making of Legal Authority – drei Varianten rechtlicher Autoritätsbildung	155
aa) Stabilisierung von juristischem Wissen durch einen normativen Text	155

*Inhaltsverzeichnis*

bb) Zur stabilisierenden Funktion der „communis opinio doctorum“ und des „usus fori“ oder zu den vermeintlich sicheren Ankerplätzen der Berufung auf die „herrschende Lehre“ und eine „ständige Rechtsprechung“	158
cc) Zur Filter- und Stabilisierungsfunktion normativer Diskurse	161
Drittes Kapitel: Bereitstellung einer kognitiven Infrastruktur als Aufgabe der Rechtsordnung einer Wissensgesellschaft	164
A. Zur Bereitstellungsfunktion des Rechts	165
B. Kognitive Infrastruktur durch Organisation und Verfahren	167
I. Kognitive Infrastruktur durch Organisation	167
1. Drei zentrale Funktionen von Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht	168
a) Die Konstituierungsfunktion	168
b) Die Steuerungsfunktion	169
c) Die demokratische Funktion	170
2. Kognitive Infrastruktur durch Organisation „at work“	172
II. Kognitive Infrastruktur durch Verfahren	174
1. Zum Doppelauftrag des Verwaltungsverfahrens	175
2. Zur Kompensationsfunktion von Verwaltungsverfahren angesichts mangelnder inhaltlicher Programmierungsdichte	177
3. Referenzgebiete für Wissensgenerierung in und durch Verfahren	182
C. Kognitive Infrastruktur der Wissensgesellschaft und Eigentumsverfassung	183
I. Das regulatorische Dilemma	183
II. Zu den eigentumsrechtlichen Funktionslogiken der Big Data-Gesellschaft	184
1. Das Haben und Verfügen über Daten als wirtschaftlicher Wert	184
2. Daten wollen frei sein	187

Viertes Kapitel: (Rechts-)Wissen als Herrschafts- und Regierungswissen	192
A. Der moderne Staat als wissensbasierte Organisation oder (Rechts-)Wissen als Herrschaftswissen	192
I. Staatsvermessungen oder zum Wissensbedarf des frühneuzeitlichen Staates	195
II. Der Kolonialstaat: Kolonialpolitik als eine – auch – wissenschaftliche Veranstaltung?	199
1. Begriff und Eigenart kolonialer Staatlichkeit	199
2. How to govern a colony I: koloniale Herrschaft als rechtlich strukturierte Herrschaft	201
3. How to govern a colony II: koloniale Herrschaft als wissensbasierte Herrschaft	203
a) Was heißt koloniales Wissen?	205
b) Zur Vorbildfunktion anderer Kolonialmächte oder Wissenstransfer durch vergleichende Beobachtung	208
III. Herrschaftswissen und Herrschaftssprache	212
1. Das Englische als Herrschafts- und Wissenssprache im British Empire	212
2. Die Reformation als Kampfansage an die Dominanz und die Exklusivität des Lateinischen als religiöser Herrschaftssprache und religiösen Herrschaftswissens	214
3. Die Sprache des Eigentums als Sprache der Macht	217
B. Regierungswissen von „Machiavelli“ bis „McKinsey“: zur kognitiven Dimension des Regierens	220
I. Der frühneuzeitliche Staat und „seine“ Regierungswissenschaft	222
1. Die Policywissenschaft als „Gebrauchswissenschaft“ des absolutistischen Staates	222
2. Das frühneuzeitliche Naturrecht als Regierungslehre	223
II. Was Governance und (Regierungs-)Wissen miteinander zu tun haben: vier Kontaktzonen etwas näher betrachtet	228
1. Kontaktzone I: Governance als Wissenskoordination	230
2. Kontaktzone II: Wissensgovernance von und durch Regelungsstrukturen	232
a) Rahmenbedingungen für Wissensgenerierung oder zur Steuerungsfunktion des Wissenschaftsrechts	235

*Inhaltsverzeichnis*

b) Struktursteuerung der Wissensgenerierung im europäischen Mehrebenensystem: das Beispiel der „Open Method of Coordination“	238
3. Kontaktzone III: Governancewissen als Wirkungswissen – Political Choices als Wissensproblem	241
4. Kontaktzone IV: Wissen als Governanceressource	248
a) Governancerelevantes Wissen in Eigenproduktion: das Beispiel der Ressortforschung	248
b) Übernahme externen Wissens: nützlicher Wissenszugewinn von Regierung und Verwaltung oder Auslieferung an externe Expertise?	251
III. Regierungswissen als Menschenregierungskünste oder gute Hirten führen sanft	262
1. Vom umfassenden Mandat der Policey zum weiten Mantel der Gouvernamentalität	264
2. Figurationen pastoraler Macht	267
Fünftes Kapitel: Unterschiedliche Konzeptionen von Rechtswissenschaft und ihre je spezifischen Wissensbedarfe	270
A. Rechtswissenschaft als Interpretationswissenschaft: Rechtswissen als autoritative Textauslegung	270
I. Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des demokratischen Rechtsstaates: Normtextauslegung als Gebot der Gesetzesbindung	271
1. Das Gesetz in steuerungstheoretischer Perspektive	271
2. Rechtswissen als Methodenwissen	274
II. Rechtswissen als autoritatives Wissen	276
1. Zur Autorität von Texten	276
2. Rechtswissenschaft und Theologie als textorientierte Interpretationswissenschaften	278
a) Textautorität als Autorität der Form	279
b) Autorisierung oder Autorität als Prozess	281
B. Rechtswissenschaft als Entscheidungswissenschaft: Rechtswissen als Entscheidungswissen	285
I. Das weite und daher eingrenzungsbedürftige Feld der Entscheidungswissenschaft(en)	285
1. Verwaltungsentscheidungen als verfahrensstrukturierte Organisationsentscheidungen	286

2. Organisationsentscheidungen als begrenzt rationales Entscheiden	288
II. Machbarkeitswissen und die Grenzen des Wissens	290
1. Von der Gefahrenabwehr zur Risikovorsorge	291
2. Zum Umgang mit begrenztem Wissen und dem Problem der Irrtumskosten	293
3. Zu einigen Besonderheiten der Risikosteuerung	295
C. Rechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft: Rechtswissen als Steuerungswissen	297
I. Zum „steuerungswissenschaftlichen turn“ im Recht: das Beispiel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft	297
II. Gesetzgebung zwischen rechtsstaatlichem Rationalitätsanspruch und Funktionslogik politischer Entscheidungsprozesse	300
III. Juridisches und extrajuridisches Wissen – ein sinnvoller Gegensatz?	303
1. Zum Diskussionshintergrund: Rechtswissenschaft zwischen extrajuridischem Wissensbedarf und vermeintlichem Verlust der Eigenrationalität	303
2. Das steuerungswissenschaftliche Verständnis der Verwaltungsrechtswissenschaft als Auflösung der Grenze zwischen sozialwissenschaftlicher Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsrechtswissenschaft	305
Sechstes, zusammenfassendes Kapitel: Von der kognitiven Dimension des Rechts zur rechtlichen Dimension des Wissens	309
A. Zum Wissensbegriff	309
B. Auf der Suche nach spezifischem juridischem Wissen	310
I. Rechtswissenschaft als Interpretationswissenschaft: Rechtswissen als Methodenwissen	312
II. Rechtswissenschaft als Entscheidungswissenschaft: Rechtswissen als Entscheidungswissen	312
III. Rechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft: Rechtswissen als Steuerungswissen	313
IV. Rechtswissenschaft als Regelungswissenschaft: Rechtswissen als Regelwissen	314
C. Rechtswissenschaft als wissensbearbeitende Wissenschaft	314

*Inhaltsverzeichnis*

D. Kognitive Pluralität ordnen	315
I. Bereitstellung einer kognitiven Infrastruktur	316
II. Regierungswissen als verrechtlichtes Wissen	318