

# Wissen und Wollen

## Die Produktion von Wissen im politischen Gestaltungsprozess

Von Alma von der Hagen-Demszky, Katharina Mayr und Elias Sanaa

**Zusammenfassung:** Politisches Handeln erscheint zentral und defizitär zugleich. Ohne nicht-politischen Input können keine politischen Entscheidungen getroffen werden und gleichzeitig erscheinen etwa wissenschaftliche Fakten im Hinblick auf das Ergebnis des Entscheidungsprozesses fast schon irrelevant. Forschung zu politischer Beratung wohnt meist die implizite Annahme eines Wissensdefizits der politischen Praxis inne, hier soll als eine zentrale These aber vertreten werden, dass politische Akteure nicht etwa bloße Wissensverwerter und -nutzer, sondern Wissensproduzenten des politischen Feldes sind und Restriktionen des politisch Sag- und Machbaren vor allem in der *internen* Herstellung politischen Wissens konstituiert werden. Entgegen einer sonst üblichen Lesart sollen Handlungsinteressen und widerstreitende Positionen nicht als Randbedingungen politischer Entscheidungen behandelt werden, sondern als Gegenstände politischen Wissens, die im politischen Entscheidungsprozess emergieren. Empirisch lassen sich im herangezogenen Fallbeispiel „*der imaginierte Bürger*“, die bestehende rechtliche und institutionelle Situation und die Fraktionspolitik im Landtag als wesentliche Elemente politischen Wissens über eine regierbare Welt identifizieren. Auf zurückhaltende politische Entscheidungen oder die Vermeidung von „echten“ Entscheidungen wird meist mit dem Vorwurf der Interessengebundenheit der Akteure reagiert. Empirisch betrachtet wird aber deutlich, wie stark sich die verschiedenen politischen Publika limitierend auf das politisch Sag- und Machbare auswirken.

### 1. Die Zentralität von Politik und ihr „Wissensdefizit“

Traditionsbedingt wird der Politik von der Soziologie ein besonderer Stellenwert in der Gesellschaft eingeräumt. Das geht so weit, dass mitunter nicht nur der Gesellschaftsbegriff allein im Rekurs auf politisches Handeln gedacht werden kann, sondern sich die soziologische Beschreibung selbst in eine politische Diskussion einreicht und damit unterscheidungslos zu ihrem Gegenstand wird (Nassehi 2003 a). Zwar ist die Idee der Differenzierung der Gesellschaft in unterschiedliche Bereiche, die eigenlogisch nach je eigenen Regeln verfahren, in der Soziologie weitestgehend konsensfähig, jedoch wird der Politik immer noch zugemutet, für gesellschaftliche Steuerung oder Gestaltung und damit für das große Ganze zuständig zu sein (vgl. Mayntz 1990, 2008). Auch wenn der Politik kein direkter Zugriff auf Gesellschaft als Ganzes mehr eingeräumt werden kann, wird doch an der Aufmerksamkeit, die Konzepten wie der politischen „Kontextsteuerung“ (Willke 1995, 2002 a, 2003) geschenkt werden, deutlich, dass Politik als der gesellschaftliche Ort begriffen wird, wo gesamtgesellschaftliche Probleme aufgefangen werden können und sich die auseinanderstrebenden Perspektiven wieder zusammenbringen lassen. Wie potent und machtvoll Politik wahrgenommen wird, zeigt sich gerade in der an sie adressierten Kritik aufgrund enttäuschter Erwartungen (Nassehi 2003 a). Während andere gesellschaftliche Bereiche stark durch „Systemzwänge“ beherrscht erscheinen, scheint die Politik noch als eine Insel echter *Willkür* – und zwar in einem durchweg positiven Sinne – zu gelten.<sup>1</sup> Sie stilisiert sich selbst als Entscheidungsgewalt schlechthin und ihre Beobachter schließen an diese Selbstbeschreibung nahtlos an. Bei aller Zuschreibung von Entscheidungsfähigkeit erscheint Politik nicht dazu in der Lage oder dazu geeignet, ihre Entscheidungen ohne Rücksicht auf andere gesellschaftliche Bereiche zu treffen und diese Tatsache wird als ein

1 Freilich scheint diesem Bild etwa der Vorwurf des Lobbyismus zu widersprechen, jedoch wird an dieser Kritik eben deutlich, dass solche Bindungen als „Systemfehler“ begriffen werden, weil sie der prinzipiellen Ungebundenheit politischen Entscheidens widersprechen.

*Wissensproblem* verhandelt. Doch das Wissen, das einem Beobachter als politisch relevant erscheint und das politische Handeln stehen mitunter in einem eigentümlichen Gegensatz.

Wer sich empirisch für die Produktion von Wissen interessiert, für den gibt es Naheliegenderes als das politische Feld in den Fokus seiner Aufmerksamkeit zu rücken. Als Forscher wird man auf der Suche nach Wissen zunächst in der eigenen unmittelbaren Umgebung fündig werden, in der Wissenschaft. Hier wird offenkundig mit Wahrheiten gehandelt, die sich zu mehr oder minder sicherem Wissen über die Welt zu verdichten scheinen. Allen Elfenbeintürmen zum Trotz „verbleibt“ aber dieses wissenschaftlich produzierte Wissen keineswegs in den Universitäten und Forschungseinrichtungen, sondern drängt in die verschiedensten gesellschaftlichen Bereiche, so auch in die Politik. Politische Regulierungsbemühungen wie Gesetzesinitiativen können es sich kaum noch leisten, auf wissenschaftlich begründete Argumente zu verzichten. Dies ist nicht nur auf einen Aufklärungsdrang der Wissenschaft zurückzuführen ist, sondern vor allem auch auf die Sicherheitsversprechungen wissenschaftlicher Expertise, welche in einer vermeintlich hochgradig unsicheren Welt geradezu als Garant politischer Entscheid- und damit Gestaltbarkeit gehandelt wird. Die Art und Weise, wie mit wissenschaftlichem Wissen außerhalb der wissenschaftlichen Sphäre umgegangen wird, erzeugt bei dem (wissenschaftlichen) Beobachter jedoch systematisch Unbehagen. In Diffusionsprozessen gelangt Wissen oft auf wenig institutionalisierten Wegen in die unterschiedlichsten Bereiche der Gesellschaft und gereicht letztlich nicht mehr wissenschaftlichen Kriterien, sondern geht als etwas Neues aus den Verarbeitungsprozessen hervor. Mit dem Einblick in unterschiedliche Rationalitätsbedingungen in unterschiedlichen sozialen Feldern hat die sozialwissenschaftliche Verwendungsforschung also letzte sozialtechnologische Anwendungen der Soziologie endgültig verabschiedet (Beck / Bonß 1984, 1989). Nichtsdestotrotz werden die unterschiedlichsten Disziplinen zu politischer Beratung herangezogen, die aus dem politischen Alltagsgeschäft mittlerweile nicht mehr wegzudenken ist (Weingart 2001, 2006; Bogner / Torgersen 2005).

Allerdings legen die Ergebnisse von Evaluationen politischer Beratungsprozesse nahe, dass der inflationäre Anstieg externer Beratung in der Politik keineswegs zu einer gesteigerten Implementierung des gelieferten Wissens in den konkreten politischen Entscheidungen führt – ein Zustand, welcher in der Politikwissenschaft gemeinhin als das „Beratungsparadox“ bekannt ist (Weingart 2001; Martinsen 2007). Die Ursache dafür wird jeweils im anderen Lager vermutet: Von Seiten der beratenden Experten wird der Politik „Beratungsresistenz“ vorgeworfen, während die Politik mit der „Praxis-“ und „Realitätsferne“ der Expertise konfrontiert – was jedoch der Praxis politischer Beratung durch Wissenschaftler oder durch andere Experten offenbar keinen Abbruch tut. Sozialwissenschaftliche Arbeiten zum Thema Politikberatung deuten die gegenseitige Unzufriedenheit meist als ein Verständigungsdefizit und befassen sich hauptsächlich mit Verbesserungsmöglichkeiten der Kommunikationsprozesse zwischen Beratern und Beratenen (Bürger / Gadinger 2007). Dieser in zahlreichen sozialwissenschaftlichen Disziplinen, von der IB-Forschung bis zur Organisationssoziologie geführte Diskurs scheint sich oftmals unter der impliziten Annahme eines Kommunikationsdefizits zu bemühen, Vorschläge dafür anzubieten, wie man „bessere“ Wissensübertragung gewährleisten könnte, um die „Elfenbeintürme“ zu öffnen und „Brücken“ über die klaffenden „Gräben“ (Bürger / Gadinger 2007: 149) zwischen den Systemen zu bauen.<sup>2</sup>

Mit Luhmann (1977) könnte das Geheimnis des gegenseitigen Unverständnisses als längst gelüftet erklärt werden. Luhmann weist darauf hin, dass das Missverstehen ein systematisches ist, das sich nicht ohne weiteres mit Geduld und gutem Willen lösen lässt. Wissenschaftliches Wissen lässt sich demnach nicht einfach von dem wissenschaftlichen Kontext auf einen an-

2 Nach Nowotny et al. (2001) löst die wissenschaftliche Praxis dieses Problem durch den Übergang zu „Mode II“ und die Produktion von „sozial robustem Wissen“ geradezu selbst.

deren übertragen, vielmehr löst es im „Anwendungssystem“ (Luhmann 1977: 18) lediglich „Irritationen“ aus, die von dem jeweiligen System eigenlogisch verarbeitet werden. Die von Luhmann inspirierte Rede von Irritation durch die Umwelt eines Systems ist in diesem Zusammenhang geradezu ein alter Hut, den sich jeder immer wieder gern aufsetzt. Dennoch bleibt ein „schwieriges Verhältnis“ von Wissenschaft und Politik (Kümmel 2002) ein Dorn im Auge und es besteht weiterhin der Wunsch nach einer reibungslosen Zusammenarbeit, um letztlich doch noch zu den besseren Entscheidungen zu gelangen (Murswiek 1994).

Die Idee, dass wissenschaftliche Expertise<sup>3</sup> nicht einfach in politische Entscheidungen übertragen werden kann, ist in der aktuellen Diskussion unstrittig. Der Blick fällt damit auf die Veränderung, die wissenschaftliches Wissen in der politischen Verwendung erfährt und sichtbar werden für den Beobachter *Selektionsergebnisse*. So beschreibt Zito (2001), dass wissenschaftliches Wissen in der Übertragung auf das politische Feld eine spezifische Konvertierung durchläuft, wobei die Beurteilung von Wissen als für das Feld der Politik „brauchbar“ oder „relevant“ vor allem von den konkreten Interessen des jeweiligen politischen Akteurs beeinflusst ist. Beschreibungen dieser Art hinterlassen unwillkürlicher Weise wiederum einen negativen Nachgeschmack, scheinen sie doch den Vorwurf des „Rosinenpickens“ zu erhärten. Auffällig für die Betrachtungsweise ist jedenfalls, dass Politik immer nur als Konsument von Wissen auftaucht (Weingart 2006). Um der Idee funktionaler Differenzierung, wie Luhmann sie entfaltet hat, gerecht zu werden, muss die politische Praxis als *Produzent* eines spezifischen Wissens beobachtet werden, das freilich nur durch selektive Operationen hervorgebracht werden kann, aber über die schlichte Selektion einzelner Themen oder Argumente hinausgeht.

Wir schließen hier an eine Argumentationslinie an, die aufgrund des Primats der funktionalen Differenzierung der modernen Gesellschaft eine lineare Übertragung von Wissen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Sphären ausschließt: Entgegen der Annahme, dass das politische Feld extern produzierte Wissens Elemente auf seinen Bereich überträgt – eine Grundannahme politischer Beratung an sich –, wird hier die These vertreten und anhand von Praxisbeispielen belegt, dass das politische Feld selbst das *Wissen produziert*, das es im Entscheidungsprozess anwendet. Politisches Wissen und die politische Entscheidung stehen dabei in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis: Derartiges Wissen wird im Entscheidungsprozess hervorgebracht *und gibt der Entscheidung zugleich ihre politische Form*.

Zunächst soll hier genauer dargestellt werden, was unter politisch produziertem Wissen verstanden werden soll, um dann anhand von Interviews zu einem Fallbeispiel aus der Bildungspolitik empirisch zu zeigen, dass im politischen Prozess auftretende Interessen, die sich hier als Legitimitäts-, Stabilitäts- und Identitätsinteressen darstellen lassen, weniger dem politischen Entscheidungsprozess vorgängig sind als vielmehr dort als politisches Entscheidungswissen erst entstehen und der Orientierung der politischen Rede an unterschiedlichen Publika geschuldet sind. Diese stellen nicht nur Rahmenfaktoren dessen dar, was als Entscheidung möglich oder durchsetzbar wäre, sie erzeugen vor allem auch den Möglichkeitsraum, vor dem die Welt zum Gegenstand von Entscheidungen werden kann. Eine solche Herangehensweise soll ein anderes Licht auf eine politische Praxis werfen, die von externen Beobachtern stets als defizitär betrachtet wird, etwa hinsichtlich der Umsetzung wissenschaftlichen Wissens in Entscheidungen, und wo stets hinter der Bühne agierende Einzelinteressen vermutet werden.

3 Was hier über wissenschaftliches Wissen gesagt wird, gilt gleichermaßen für andere Wissensformen, die gerade im Zusammenhang mit einer Demokratisierungsbewegung von Expertise auch für die Politik an Bedeutung gewinnen, sodass „[...] the expertise sought by decision-makers is not limited to established fields of academic research but reaches beyond its confines into areas of very practical knowledge“ (Maasen / Weingart 2005: 5).

## 2. Politik als Praxis der Wissensproduktion

Eine Praxis, die so stark die Form des Verfahrens kultiviert wie die politische, scheint geradezu ohne Wissen auszukommen, was auch wesentlich mit einem Verständnis von Wissen zu tun hat, das in einer wissenschaftlichen Tradition geformt und entsprechend gefärbt ist. Sprechen wir von Wissen, so denken wir fast automatisch an wissenschaftliches Wissen, also an Wissen, das reflexiv geworden ist und sich selbst zum Inhalt hat. Die Form wissenschaftlichen Wissens ist also eher ein Sonderfall und es ist einer der größten Verdienste der phänomenologischen Soziologie (Berger / Luckmann 1961; Schütz / Luckmann 1975) auf die Alltäglichkeit von Wissen hinzuweisen. Eigentlich nur in Störfällen wird es als Wissen explizit, sonst bleibt es aber geradezu unsichtbar. Unter anderem liegt die Besonderheit einer multikontextuellen modernen Gesellschaft darin, solche Störfälle herauszufordern durch das Aufeinandertreffen unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche, wodurch Wissen immer wieder auch als Wissen verhandelt werden muss. Dabei erzeugt als Wissen sichtbar gewordenes Wissen eher Unsicherheit als Sicherheit. Aber gerade in der Vermeidung solcher „Ambiguitäten“ liegt eigentlich die Latenz-Funktion von Wissen: Es macht den konstruierten Status der Welt unsichtbar, auch den des Wissens selbst. „[K]nowledge depends on the ignorance of its own unobservable conditions, on its blind spot“ (Nassehi 2004: 444). Denn erst durch die Invisibilisierung des Beobachterstandpunktes kann Wissen als gleichsam fixe Koordinate, als fester Grund für die weitere Kommunikation fungieren. Auch wenn Wissen nicht die soziale Welt reflektiert, sondern diese in einer sozialen Praxis erzeugt, so wird es erst als Wissen wirksam, wenn es die Chance hat, etwas über die „wirkliche Welt“ auszusagen. Mit einem soziologischen Blick ist die Gültigkeit von Wissen nicht das Ergebnis bestimmter Inhalte, sondern die praktische Eignung, für weitere Anschlüsse zu sorgen. Kriterien einer solchen Eignung lassen sich nicht vorempirisch festlegen: „On the contrary, the practical proof of knowledge means that it is embodied in the communicative processes of society“ (Nassehi 2004: 444). Wissen – und dies gilt auch für politisches Wissen – entsteht nicht vor oder hinter den Kulissen der praktischen Anwendung, sondern in der Praxis selbst. Gerade eine soziale Praxis wie die politische, die stark durch Formalisierungen und Verfahren geprägt ist, erweckt schnell den Eindruck, man müsse ihr so etwas wie Vernunft oder Rationalität erst *einpflanzen*. Dabei wird der Blick auf die eigentümliche Rationalität, die politischem Agieren innewohnt, verstellt. Vereinfachend gesprochen besteht die Funktion der Politik darin, kollektiv bindende Entscheidungen hervorzubringen (Luhmann 2000; Nassehi 2003 a) und in diesem Entscheidungsprozess wird Wissen generiert, das die Welt politisch begreifbar und regierbar macht – wenn auch in einem anderen Rahmen als Beobachter einer politischen Praxis das vermuten würden. Politische Akteure werden als Wissensproduzenten tätig, wobei das weniger willentlich geschieht, als es hier klingen mag. Die Entstehung von solchem politischen Entscheidungswissen ist vielmehr geradezu *unvermeidlich*. Überspitzt ausgedrückt fällt es als Nebenfolge politischen Handelns schlicht an. Um Missverständnissen vorzubeugen muss hier klar gesagt werden, dass anders als Luhmanns Theorie autopoietisch geschlossener, selbstreferentieller Systeme mitunter gelesen wird, nicht vollkommene Selbstgenügsamkeit des politischen Systems behauptet werden soll. Ganz offensichtlich kommt eine politische Praxis nicht ohne Input aus anderen gesellschaftlichen Bereichen aus. Aber sie bringt eigenes Wissen, eigene Regeln zur Bearbeitung dieses Inputs hervor, spezifisches Wissen darüber, wie unterschiedliche Publika adressiert werden müssen und wie sich so eine regierbare Welt formt, die das Machbare sowohl hervor-treten lässt als es auch in Schranken weist.

Als eine zentrale These soll hier vertreten werden, dass politische Akteure nicht, wie es aus einer wissenschaftlichen Perspektive mitunter erscheinen mag, etwa bloße Wissensverwerter und -nutzer, sondern gleichzeitig Wissensproduzenten sind. Entgegen einer sonst üblichen Lesart sollen Handlungsinteressen und widerstreitende Positionen nicht als Randbedingungen politischer Entscheidungen behandelt werden, sondern als Gegenstände politischen Wissens,

die im politischen Entscheidungsprozess emergieren. Sowohl diese angesprochenen Handlungsinteressen als auch die damit einhergehende Vorstellung eines Handlungsfeldes, in dem diese Interessen auf bestimmte Arten und Weisen verfolgt werden können, sind also notwendige Teile des Wissens, die nicht allein extern durch den Rat wissenschaftlicher Experten, Sachverständiger oder Stimmen aus dem Volk geliefert oder vermittelt werden können, sondern die vom feldinternen Akteur selbst mitkonstruiert bzw. -produziert werden.

Um eine weniger defizitorientierte Sichtweise politischer Beratungs- und Entscheidungsprozesse zu entwickeln, stellt sich also primär die Frage nach der Konstruktion des politischen Handlungsfeldes und den darin angelegten Chancen und Restriktionen zur Bearbeitung feldimmanenter Interessen bzw. Probleme, welche die konstituierenden Faktoren für den Umgang mit Informationen, Expertisen und Vergleichbarem darstellen. Wie oben bereits angesprochen, führt die fortschreitende Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft im Zusammenspiel mit den inzwischen obligatorischen Beratungsprozessen vor politischen Entscheidungen keineswegs zu einer gesteigerten Eindeutigkeit der verfügbaren Informationen. Vielmehr führt dieser Prozess erstens zu einer Pluralisierung sehr spezieller Ansprüche in den gesellschaftlichen Teilbereichen, deren Berücksichtigung die Politik glaubhaft inszenieren muss, und zweitens zu einer Pluralisierung der möglichen anwendbaren Rationalitäts- und Wertvorstellungen, die der Politik zur Bewertung ihrer eigenen Handlungen und deren Konsequenzen zur Verfügung stehen. Dies ist der Hintergrund, vor dem sich das, was wir als politisches Entscheidungshandeln beobachten, bewähren muss.

### **3. Integration oder nur Kooperation? Unterschiedliche Perspektiven in der Bayerischen Bildungspolitik**

Die Entwicklung und Implementierung bildungspolitischer Programme ist eng mit dem Selbstverständnis einer bürgerlichen Gesellschaft verwoben, die erstmals Gesellschaft als solche adressiert und als Gegenstand von politischem Entscheidungshandeln begreift. Auch heute erscheint die Bildungspolitik immer noch als eines der Handlungsfelder, auf denen staatliche Eingriffe die Potentiale politischer Gesellschaftsteuerung repräsentieren. Während sich wirtschaftliche Prozesse dem Zugriff durch politisches Handeln aufgrund herrschender „Systemerfordernisse“ entziehen und allenfalls durch flankierende Maßnahmen indirekt beeinflusst werden können, wird Bildung als ein gesellschaftlicher Bereich stilisiert, dessen Gestaltung allein dem politischen Willen geschuldet ist. Vor diesem Hintergrund wird die Unzufriedenheit sowohl von beratenden Experten als auch von betroffenen Bürgern verstehbar, die politische Entscheidungen dahingehend kritisieren, dass sie nicht so weitreichend verabschiedet werden, wie es geschehen müsste und eigentlich doch auch könnte. Im Kontrast zu den durch Experten aufgezeichneten Möglichkeiten erscheinen die letztendlich getroffenen Festlegungen oft als zu schwach oder unentschlossen; Politik wirkt dabei eigentümlich entscheidungsunfähig oder sogar entscheidungsunwillig. Ein besonders plastischer Fall, an dem sich das gut beobachten lässt, ist die Änderung des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes aus dem Jahre 2003 (BayEUG 2003), welcher das Ziel zugrunde liegt, behinderte Kinder vermehrt in Regelschullaufbahnen zu integrieren.

Das Anstreben einer gemeinsamen Beschulung von nicht-behinderten und behinderten Kindern in Regelschulen weckt erklärlicherweise Argwohn auf allen betroffenen Seiten: sowohl bei den Eltern und Kindern als auch bei den Lehrkräften. Die Eltern behinderter Kinder beziehen sich zu Recht auf ihr Grundrecht von Teilhabe und kämpfen teils vehement gegen Absonderung in Sonderschulen; Lehrkräfte und Schulleitungen fürchten sich vor einer Aufgabe, zu der sie nicht speziell ausgebildet worden sind, und Eltern nicht-behinderter Kinder fürchten um die Qualität der Ausbildung ihrer Kinder und sorgen sich um spätere eventuelle Wettbewerbsnachteile. Diese konfliktgeladene Debatte ist um so schwieriger zu lösen, als alle

Parteien sich auf letzte Werte wie Teilhabe, Menschenrechte, Integration oder Gleichbehandlung auf der einen Seite und Chancengleichheit, Wettbewerbsnachteile sowie Recht auf Bildung auf der anderen Seite berufen.

Im Vergleich zur politischen Diskussion präsentiert sich der Stand der Forschung sehr eindeutig und zeichnet ein weitgehend unproblematisches Bild, wie sich den Darstellungen eines in den Gesetzgebungsprozess eingebundenen Sachverständigen entnehmen lässt:

*„Ich habe in den letzten zwei Jahrzehnten, wo ich daran arbeite in der Praxis und in der Forschung festgestellt, dass wir im Grunde genommen alle Kinder mit einer Behinderung, egal wie schwer, auch in der allgemeinen Schule angemessen und gut fördern können. Das hängt nicht von den Kindern ab, sondern es hängt von den Rahmenbedingungen ab, die wir schaffen. Also es muss eine personelle gute Ausstattung da sein, es müssen bestimmte Unterrichtskonzepte realisiert sein, und es muss auch jemand da sein, der sich speziell mit den Förderbedürfnissen von einzelnen Kindern auskennt. Aber dann geht das und es läuft in einer qualitativ guten Weise vom Kindergarten über die Schule bis in andere gesellschaftliche Bereiche hinein, und das ist eigentlich in der Forschung und in der wissenschaftlichen Erkenntnisbildung nicht mehr umstritten.“ (Süssmann Z55-63, Sonderpädagogischer Sachverständiger des bayerischen Landtags bei der Novellierung des BayEUG von 2003)*

So die Meinung eines Experten aus der Forschung. Und obwohl auf den ersten Blick die Gesetzesnovelle diese Sichtweise widerspiegelt, zeigen sich hinter denselben Begriffen deutliche Widersprüche, gar Antagonismen.

Mit politischem Augenmerk auf einer verbesserten Integration von Behinderten in die allgemeine Regelschule wurde bei der Novellierung dieses Gesetzes die legale Grundlage dafür geschaffen, *prinzipiell* alle Kinder ungeachtet ihrer körperlichen, geistigen oder emotional-sozialen Konstitution dauerhaft und gemeinsam an der allgemeinen Regelschule zu unterrichten, anstatt Kinder mit besonderen Förderbedürfnissen gemäß der bisherigen Vorgehensweise obligatorisch an der entsprechenden Förderschule anzumelden. Schon Artikel 2 des Bayrischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes (BayEUG) nimmt eine Neuorientierung vor, wonach die sonderpädagogische Förderung „im Rahmen ihrer Möglichkeiten Aufgabe aller Schularten“ sein soll (Art. 2 Abs. 1: 2 BayEUG), eine weitere in der Absenkung der Zugangshürden für sonderpädagogisch Förderbedürftige in die allgemeine Regelschule, wo nunmehr keine „erfolgreiche“, sondern nur noch eine „aktive Teilnahme“ jener Kinder am Unterricht verlangt wird (Art. 41 Abs. 1: 1 BayEUG), was das bisherige Hemmnis der „Lernzielgleichheit“ an der allgemeinen Schule für sonderpädagogisch förderbedürftige Schüler beseitigt. Diese Novellierungen tragen dem im obigen Zitat dargestellten wissenschaftlichen Kenntnisstand Rechnung, sowie historischen und aktuellen Strömungen in der bundesdeutschen Öffentlichkeit, namentlich der seit den 70er Jahren andauernden Integrationsdiskussion und dem so genannten „PISA-Schock“,<sup>4</sup> der neben dem schlechten Abschneiden der deutschen Schüler vor allem auf der attestierten Selektivität des weitestgehend gegliederten deutschen Schulsystems beruhte.

Doch was auf den ersten Blick womöglich als ein eindeutiges Ziel, und zwar als Integration gedeutet werden kann, erscheint für Betroffene und viele Experten als eine abgeschwächte Form von Integration: als verbesserte Kooperation zwischen Sonderschule und Regelschule. Kooperation meint in diesem Zusammenhang eine stärkere inhaltliche und personelle Zusammenarbeit zwischen Sonderschule und Regelschule, etwa durch „Außenklassen“ von Sonder-

4 PISA (Programm for International Student Assessment) untersucht in Abständen von drei Jahren Bildungsergebnisse der teilnehmenden Staaten. Die PISA-Studie wird im Auftrag der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) durchgeführt. Die Nationale Projektleitung für die Erhebungen 2003 und 2006 in Deutschland liegt beim Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften (IPN) in Kiel, siehe auch [www.pisa.ipn.uni-kiel.de](http://www.pisa.ipn.uni-kiel.de).



schulen an Regelschulen oder den so genannten Mobilen Sonderpädagogischen Diensten, die Förderung an Regelschulen absolvieren.

*„Da ging es also darum, Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden entweder in der allgemeinen Schule unterrichtet, oder in der Förderschule. Bayern hat sich ganz klar positioniert nach all diesen Jahren und nach sehr viel Diskussionsbemühungen, und Bayern hat sich eindeutig für den Erhalt der Förderschule, das hab ich ja auch hier geschrieben, positioniert, aber darüber hinaus ganz deutlich den Förderweg ‚Integration durch Kooperation‘ in den Vordergrund gerückt. In der fachlichen Diskussion hat es bis zum Jahr 2003 eher diese Begrifflichkeit ‚Kooperation‘ nicht gegeben, und Bayern hat eben auf Grund dieser oft politisch auch sehr eindimensionalen Diskussionsführung sich für den Begriff ‚Kooperation‘ ausgesprochen. (Pöckl Z90-100)*

Für Befürworter der uneingeschränkten Inklusion geht diese formelle Kooperation natürlich nicht weit genug:

*„Also Herr \* wird sein Integrations-Modell da vorstellen und wird das in den höchsten Tönen loben. Tatsächlich ist es so, dass die meisten Kinder aus dem Unterricht herausgeholt werden in den allgemeinen Schulen von einzelnen-, also in einzelnen Stunden individuell gefördert werden außerhalb des Klassenverbands. Das ist keine Integration.“ (Süssmann Z661-664)*

Aus Sicht der beteiligten sonderpädagogischen Sachverständigen geht die Novelle nicht so weit, wie es wünschenswert und machbar gewesen wäre: Integration an der allgemeinen Regelschule immer und für Alle. Wenn die sonderpädagogische Förderung Aufgabe aller Schularten „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“ ist, dann beinhaltet dies eben gerade nicht die Selbstverpflichtung der Politik, diese Möglichkeiten auch zu schaffen. So liegt der Ort der Beschulung nur dann in der Wahlfreiheit der Eltern, sofern die gewünschte Schule sich nicht außer Stande sieht, das Kind zu unterrichten. Dass dies jedoch aus mannigfaltigen materiellen, räumlichen oder didaktischen Gründen der Fall sein kann, liegt auf der Hand, was auch die scheinbar zurückgedrängte sonderpädagogische Begutachtung der Kinder zur Feststellung des geeigneten Förderortes voraussehbar wieder auf den Plan ruft. Die Verlagerung der Entscheidung über die Beschulung von förderungsbedürftigen Kindern auf Entscheidungsträger vor Ort wird zwar einerseits als demokratisierende Maßnahme gefeiert, andererseits als Schwäche der politischen Gestaltungsmacht kritisiert bzw. als Verschieben der Problematik auf die Ebene, die eigentlich Gegenstand der Regulierung sein sollte.

Die durch die Gesetzesnovelle veränderten Maßstäbe weisen unbestritten auf eine Grenzverschiebung und eine höhere Grenzdurchlässigkeit zwischen „gesund“ und „behindert“ hin, jedoch keineswegs auf eine Grenzaufhebung. Allein das Fortbestehen von Förderschulen für Kinder, deren Förderung nicht im „Rahmen der Möglichkeiten“ allgemeiner Schulen liegt, belegt die erwartete Problematik einer Integration von „zu Unterschiedlichem“ in den „normalen“ Schulalltag. Dies widerspricht jedoch grundlegend den Aussagen der sonderpädagogischen Sachverständigen, die im Prozess der Gesetzesnovellierung vom bayerischen Landtag geladen und gehört wurden. Ist das ein Indiz für die „Beratungsresistenz“ der Politik oder für die „Realitätsferne“ der Wissenschaft? Wir meinen: weder noch.

Die unterschiedlichen Deutungen des Begriffes ‚Integration‘ weisen auf die – teilweise unversöhnlichen Kontexte der Wissensproduktion und -verwendung hin. Während Experten und Eltern als Ausgangsposition das möglichst Machbare vor Augen haben, fließen für politische Entscheidungsträger andere Kontextbedingungen und Wissenselemente mit in die Entscheidung ein. Rahmen und Bedingungen der Produktion von Wissen im politischen Praxisfeld sollen in

den nächsten Abschnitten anhand von Beispielen aus dieser Fallstudie<sup>5</sup> – der Änderung des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes aus dem Jahre 2003 (BayEUG 2003) – herausgearbeitet werden. Es lässt sich zeigen, wie sich politisches Handeln an unterschiedlichen Publika ausrichten muss und dabei vor der Herausforderung steht, sich als immer noch als Entscheidungshandeln zu stilisieren. Letztlich sind die Resultate einer politischen Praxis durchaus Entscheidungen, aber diese formieren sich anders als es der politisch interessierte Beobachter zunächst vermuten würde.

#### 4. Wissensproduktion im politischen Entscheidungsprozess

Bei aller möglichen Kritik an einer nicht konsequent realisierten „Integration“ von Behinderten und Nicht-Behinderten im Bildungswesen sollte nicht übersehen werden, dass sowohl die erfüllten, als auch jene unerfüllten Ansprüche und Erwartungen an eine umfassende „Integration“ als Konsequenzen daraus zu verstehen sind, welche Wissensbestände im politischen Prozess sowohl über die Beschaffenheit der sozialen Welt und die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Regierbarkeit vorherrschen, als auch über das politische Feld selbst. Hierbei stößt die Politik immer wieder auf ein massives Problem, das gleichzeitig auch als die Hauptaufgabe der Politik angesehen werden kann: sie muss gestalten, ohne jedoch wirklich gestalten zu können. Die Produktion allgemein bindender Entscheidungen ist begrenzt durch Aspekte der Durchsetzbarkeit und Umsetzbarkeit. Die Erwartung, ob und inwiefern eine Entscheidung durchsetzbar und umsetzbar ist, ist schließlich definiert durch das verfügbare und mobilisierte Wissen.

Verstehen wir Wissen als kommunikative Funktion, die bestimmte Elemente als fixe Koordinate für anschließende Kommunikationen festlegt, dann folgt daraus zweierlei:

*Erstens* ist Wissen ein Handlungspotenzial. Es ermöglicht, sich auf die im Wissen repräsentierte Welt zu beziehen, entsprechende Erwartungen zu entwickeln und sein Handeln daran zu orientieren. Es impliziert alle daraus folgenden vorstellbaren Ziele, Mittel und Konsequenzen (Vgl. Nassehi 2003 b, 2004; Willke 2002 b; Stehr 2001)

*Zweitens* kann Wissen demnach aber nur als Wissen bestehen, wenn an Wissen *als* Wissen angeschlossen wird, wenn also die Konstruiertheit dieser feststehenden Koordinate invisibilisiert wird, z.B. explizit durch Verweis auf die wissenschaftliche Herkunft des Wissens oder implizit aufgrund seiner simplen „Selbstverständlichkeit“ (Vgl. Luhmann 2000; Nassehi 2003 b, 2004; Knorr-Cetina 1999).

Dieser zweite Aspekt verweist angesichts der Frage, *was* in bestimmten Kontexten als Wissen überhaupt funktionieren kann, auf die Frage des adressierten Publikums, auf die Frage: *für wen* bestimmte Sätze über die Welt funktionieren müssen. Das Publikum, für welches Wissen anschlussfähig sein muss, definiert den Horizont des Sag- und Machbaren für die Politik. Dies muss nicht einmal bedeuten, dass dazu einmal in die Kommunikation eingeführte

5 Die dargestellten Ergebnisse basieren auf Daten, die im Rahmen des von der Europäischen Union geförderten Projektes ‚KnowandPol‘-„The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe : convergences and specificities among nations and sectors“ (Siehe [www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)) erhoben wurden. Zielsetzung des Projekts ist es, die Wissensgrundlage politischer Entscheidungen offen zu legen und die Zirkulation von ‚Wissen‘ als Regulationsinstrument im politischen System nachzuzeichnen. Das Projekt analysiert Entscheidungsfindungsprozesse in den Bereichen Bildung und Gesundheit in insgesamt acht Europäischen Ländern. In Deutschland wurden folgende politische Entscheidungen im Sinn von Fallbeispielen analysiert: Die so genannte ‚Gesundheitsreform‘ von 2007 (GKV-WSG), die Novelle des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes (BayEUG) von 2003 sowie die aktuelle gesetzliche Neuregulierung von Patientenverfügungen. In der seit 2006 laufenden Untersuchung wurden neben einer Dokumentenanalyse von Gesetzesentwürfen, Landtagsprotokollen sowie relevanten wissenschaftlichen Gutachten insgesamt 45 Interviews mit involvierten politischen Akteuren, Verbandsvertretern und Sachverständigen durchgeführt.



Wissensbehauptungen als solche negiert werden müssten, sondern lediglich, dass sie in einem bestimmten Diskurs kein relevantes Handlungspotenzial, z.B. für weitere Kommunikationen, darstellen. Wenn beispielsweise, und so hat es den Anschein, wissenschaftliche Richtigkeit in der politischen Kommunikation kein Ziel, sondern bestenfalls ein Mittel darstellen mag, verwundert es nicht, wenn Anstrengungen ausbleiben, wissenschaftliche Ergebnisse exakt in die Realität umzusetzen. Genauso wenig könnte ein Wissenschaftler gegenüber der scientific community ein Forschungsergebnis mit dem Verweis angreifen, dass dafür die öffentliche Akzeptanz fehle. Publika stellen also insofern nicht nur stumme Adressaten einer Wissensbehauptung dar, sondern wirken konstitutiv für die Selektion der mitgeteilten Information.

Welche sind nun aber diese Publika, die im Entscheidungsprozess hervortreten und konstitutiv für die zu treffende Entscheidung sind? In den Interviews mit an der Gesetzesnovellierung beteiligten Akteuren (Politikern, Sachverständigen, „Umsetzern“ der Entscheidung wie z.B. Regierungsbeamten etc.) sind drei genuin politische Wissenskonstruktionen bezüglich des politischen Handlungsfeldes identifizierbar, die im Entscheidungsprozess hervortreten: Erstens der „*imaginierte*“ Bürger,<sup>6</sup> zweitens die *bestehende rechtliche und institutionelle Situation* und drittens die *Fraktionspolitik* im Landtag. Ohne Anspruch auf die Vollständigkeit dieser Aufzählung zu erheben, scheinen diese drei Elemente des politischen Handlungsfeldes grundlegende konstituierende Faktoren für die wahrgenommenen Chancen und Grenzen einer politischen Regierbarkeit der sozialen Welt. Sie stellen aber gleichzeitig auch drei unterscheidbare Publika dar – die unterschiedliche Relevanzsetzungen plausibel machen und demnach auch unterschiedliche Anschlüsse erwartbar machen – nämlich die *Öffentlichkeit*, die *Ministerien* und die *Fraktionsmitglieder*.

### *Öffentlichkeit: Der „imaginierte Bürger“*

Die Herstellung allgemein bindender Entscheidungen basiert nicht zuletzt auf zwei Grundvoraussetzungen, die eine konkrete Entscheidung aufweisen muss: erstens den Anspruch auf allgemeine *Durchsetzbarkeit* und zweitens auf praktische *Umsetzbarkeit*.

Hierfür ist eine politische Vorstellung der Betroffenen und Beteiligten, für die eine Entscheidung erträglich sein soll und die zu ihrer erfolgreichen Umsetzung beitragen sollen oder sogar müssen, strukturgebend. So fanden beispielsweise im Vorfeld der Gesetzesänderung so genannte Hearings und parlamentarische Abende (z.B. mit Lehrer-, Eltern- oder Behindertenverbänden) statt, in denen, neben ihrer Funktion als „klassische“ Lobbyarbeit auch maßgeblich die politische Vorstellung der Beschaffenheit der Allgemeinheit und spezieller Gruppen von Betroffenen der Gesetzesnovellierung geprägt wird.

*„Wir haben dann mit verschiedenen Organisationen gesprochen, es gibt ja ein Anhörungsverfahren, also der Gesetzesentwurf wird rumgeschickt an die Institutionen und die können Stellung dazu nehmen. Wir haben die Stellungnahmen natürlich gesehen und haben die verschiedenen Meinungen natürlich auch gelesen, wir haben mit den Betroffenen gesprochen, wir haben mit Eltern gesprochen, mit Lehrerverbänden, und auf Grund dieser Debatte hat sich die Meinung gebildet, die wir dann auch in der Abstimmung gezeigt haben. So ist das gelaufen, so läuft das immer.“ (Peters Z242-248)*

Trotz aller Beratung und direkter Kontaktaufnahme mit verschiedensten Betroffenen und Beteiligten des Bildungssystems und der Behindertenbewegung ist die Masse aller letztlich Betroffenen oder an der Umsetzung Beteiligten im Falle des BayEUG offensichtlich für die Politik nicht unmittelbar wahrnehmbar, weshalb „die sogenannten Laien oft durch das Fehlen des erforderlichen Wissens im Sinne des *deficit models* imaginiert“ werden müssen (Gisler et al.

6 Diese Bezeichnung ist angelehnt an den Begriff des „imaginierten Laien“ (vgl. Nowotny 2005).

2004: 21). Diese „imaginierten Laien“ (ebd.) sind notwendigerweise extrem vereinfachte Typisierungen der betroffenen Bürger, die über eine so genannte „Ausstattung“ verfügen, welche deren (angenommenen) Bestand an gewissen Einstellungen und Handlungspotenzialen materieller und immaterieller Art darstellt, die im politischen Kontext für die praktische Realisierung einer Entscheidung als relevant angesehen werden.

Wie kann man also das Bild der betroffenen Bürger beschreiben, das von den politischen Akteuren im Fall dieser Gesetzesnovellierung gezeichnet wurde? Ein ausschlaggebendes Merkmal stellte offenbar die *Heterogenität der Bedürfnisse, Präferenzen und Kapazitäten der Kunden und Mitarbeiter des Bildungssystems* dar, wie im folgenden Zitat von einem Mitarbeiter des Kultusministeriums thematisiert wird, und der angibt, dass die ausgedehnten Beratungsprozesse mit diversen betroffenen Akteuren das Bild entstehen ließen,

*„dass die Bandbreite dessen, was gewollt wurde, sehr weit auseinander ging. Wir hatten im Sinne der sonderpädagogischen Diskussion von der Inklusionsdebatte bis hin zur Thematik "Festhalten an der Förderschule" alle Meinungen im Lande vertreten.“ (Pöckl Z50-53)*

Diesbezüglich wird auch immer wieder versichert, dieser Heterogenität in der politischen Entscheidungsfindung Rechnung tragen zu müssen, weil eventuelle Lerneffekte und auch der Wille, die neuen Richtlinien umzusetzen, nicht einfach gesetzlich verordnet werden können.

*[...] man kann das auch nicht verordnen. Ich kann ins Gesetz wunderschön reinschreiben: "Integration im Förderschwerpunkt geistige Entwicklung wird verpflichtend", nur wie soll das gehen? Und dadurch, dass man das sehr offen formuliert hat, und dadurch, dass man das auch in die Verantwortung der Partner gegeben hat, hat sich sehr viel Kreatives entwickelt im Vollzug [...] (Pöckl Z344-349)*

Hier lassen sich auch bereits Ansätze einer Konstruktion der *Verantwortlichkeit der Bürger für die Umsetzung des Gesetzes* erkennen, die in ihrer Ausführung dementsprechend einmal besser oder einmal schlechter funktionieren kann, abhängig von individuellen Kompetenzen, Willen, oder auch örtlichen und materiellen Gegebenheiten. Deren politische Wahrnehmung in ihrer Gesamtheit ist offensichtlich ein Ding der Unmöglichkeit, weshalb die dementsprechende politische Imagination sich bloß aus den persönlichen Erfahrungen der Politiker in Gesprächen und Beobachtungen vor Ort, in den weiter oben erwähnten Hearings und parlamentarischen Abenden oder aus Petitionen einzelner Bürger oder Verbänden speisen kann. In diesem Sinne legitimiert die *Partizipation von einzelnen Bürgern und Verbänden* im Vorlauf der Gesetzesänderung das so gezeichnete Bild der Masse der restlichen „imaginierten“ Bürger.

Dieser so hergestellte Einfluss der Öffentlichkeit auf die politische Willensbildung schlägt sich aber auch in einer Zuschreibung von Verantwortung an den Bürger nieder, namentlich einer *Verantwortung zur Partizipation*, durch die alleine so etwas wie ein Bürgerwille im Blick der Politik entstehen kann.

*„Hier beim BayEUG war es so, dass natürlich auch durch die Verbände sehr viel Öffentlichkeitsarbeit betrieben wurde und dass durch dieses Wachrütteln der Bevölkerung auch sehr starke Botschaften an das bayerische Parlament geschickt wurden. Nur, man kann natürlich den Leuten nicht hinterher laufen. Wer sich nicht rührt und wer sich nicht einbringt, der nimmt da natürlich an diesem Verfahren weniger Teil.“ (Pöckl Z209-214)*

Die Öffentlichkeit als sozusagen amorphe Masse wird erst durch die Ansprache von institutioneller Seite her als Bürgerschaft mobil und kann so in Form von Willensbekundungen und Appellen relevant werden.

Die Partizipation ist also eine Irritation der Politik, die mehrfach anschlussfähig ist, nämlich als Handlungszwang oder zumindest -anreiz, jedoch auch als legitimatorische Ressource, die getroffene Entscheidungen als „demokratisch“ produziert auszeichnet, indem die politische Kenntnisnahme aller in den Entscheidungsprozess eingespeisten Meinungen und Forderungen aus der Bevölkerung behauptet werden kann. So wird zum Beispiel im ersten Zitat dieses Abschnitts die letztlich politisch vertretene Meinung als Resultat der ausgedehnten Beratungsprozesse im Vorfeld dargestellt.

Das Bild einer Integration, die man angesichts einer heterogenen öffentlichen Präferenz- und Kompetenzstruktur nicht verordnen kann und will, führt also im Umkehrschluss zu einer Integration, die für jeden erreichbar ist, der nur die gestalteten Rahmenbedingungen aktiv nutzen will und kann. Allerdings reserviert sich die Politik einen Rest Entscheidungsmacht, indem in die Konstruktion des imaginierten Bürgers ein spezielles Attribut mit einfließt: Die Grenze seiner Verantwortung in Form der *Schutzbedürftigkeit des Bürgers*.

*„[...] das Kind einfach nur reinzuschicken und zu sagen: ‚Wird schon‘ [lacht] ist zu wenig. Es sollen die behinderten Kinder was davon haben und nicht gerade in dem Altersspektrum, wo es dann wirklich haarig wird, wenn sie so in die Pubertät kommen, da können Kinder ungemein hart sein, also da läuft dann nicht alles nach der Liebesidylle von Walt Disney ab, das ist dann schon heftig, was da unter Kindern ausgetragen wird. [...] Also das waren dann die Abwägungen, da haben wir gesagt: ‚Wir erlauben nicht alles, die letzte Entscheidung können nicht nur Eltern treffen.‘ Fällt einem nicht ganz leicht vor Eltern, die persönlich betroffen sind, ist schwierig.“ (Palandt Z.861-870)*

Auch in einer Mitteilung des Kultusministeriums wird betont, dass der Besuch der Förderschule von vielen Eltern ausländischer Kinder „auch als ‚Schonraum‘ dringend“ gewünscht werde (Bayerischer Landtag, 14. WP Drucksache 14/2445, 28.12.1999). So äußert ein Mitarbeiter des Kultusministeriums in einer Landtagsanhörung bemerkenswerter Weise:

*„Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Eltern als wichtigste Partner in irgendeiner Entscheidung über eine Schulaufnahme oder einen Förderort nicht beteiligt werden. Richtig ist, dass die Eltern die Entscheidung über die Beschulung nicht fällen können, weil der Staat sich seiner Verantwortung für besonderen Förderbedarf in besonderen Einrichtungen nicht entziehen möchte.“ (Anhörung 69. Bl, 14. WP, 4.7.2002: 29)*

Die politischen Entscheidungsträger sehen sich also mit einer Bürgerschaft konfrontiert, von der sie zunächst in doppelter Weise abhängig sind. Zum einen tauchen Bürger als Akteure auf, die gesetzgeberisch nicht determinierbar sind, weshalb der Erfolg von politischen Maßnahmen von verantwortungsvoller Mitarbeit abhängt. Über die formalisierte kollektiv bindende Entscheidung hinaus muss durch Partizipation Commitment erzeugt werden. Zudem ist diese Bürgerschaft Quelle eines Bürgerwillens, der nahezu als Letztbegründung politischen Handelns funktional ist. Eine mit diesem Willen augenscheinlich konforme politische Entscheidung kann also weitestgehende Legitimität behaupten.

Die Konstruktion einer heterogenen, eigenverantwortlichen und schutzbedürftigen Bürgerschaft führt gesetzgeberisch zu folgenden Konsequenzen: keine der bereits bestehenden Möglichkeiten der Beschulung soll abgebaut werden, es sollen keine fixen Bestimmungen zu Umsetzung, Ausmaß und Gestaltung der Integration am konkreten Schulstandort verabschiedet werden, sondern lediglich erweiterte ermöglichende Rahmenbedingungen im bestehenden System geschaffen werden, und es soll aufgrund der heterogenen bestehenden personellen und institutionellen Verhältnisse die letzte Entscheidungsgewalt über den Schulort den Eltern aus Schutzzwecken vorenthalten werden.

### *Die Ministerien: Bestehende rechtliche und institutionelle Situation*

In den Interviews mit an der Gesetzesänderung beteiligten Akteuren ist ein häufiger Bezug auf die bereits bestehende und zukünftig herzustellende rechtliche und institutionelle Situation festzustellen, und zwar in zweifacher Hinsicht: Erstens nimmt die Kommunikation der allgemein bindenden Entscheidungen der Politik an die Gesellschaft *formal vornehmlich die Gestalt von Verordnungen und Gesetzen* an und zweitens geschieht die Herstellung oder Modifikation eines Gesetzes *innerhalb einer bereits bestehenden gesetzlichen Umwelt und bezieht sich häufig – wie im Fall des BayEUG – auf eine ebenfalls bereits bestehende institutionelle Situation*. Diese zwei Aspekte sollen im Folgenden näher dargestellt werden.

Die Tatsache, dass die Form der allgemein bindenden Entscheidungen der Politik üblicherweise die Form von Gesetzen und Verordnungen annimmt, hat eine ganz praktische Konsequenz: Anschlussfähigkeit wird wiederum durch die Gesetzmäßigkeit von Wissensinhalten erreicht. Dementsprechend ist in den Darstellungen der beteiligten Sachverständigen und Politikern über ihre Einflussnahme auf die politische Entscheidung zumeist im Bezug auf die Arbeit am konkreten Gesetz die Rede, im Gegensatz zu allgemeinen grundsatzpolitischen Eingaben. So sagt beispielsweise eine Sachverständige über ihre Beratungstätigkeit bei der Gesetzesänderung:

B: „[...] wir haben uns immer also getrennt getroffen, ja, und daran gearbeitet, und dann haben die den eingereicht, und dann ging es eigentlich ziemlich schnell, muss ich sagen.“

I: „Was heißt ‚daran gearbeitet und eingereicht‘? Also wenn Sie so ein bisschen die Geschichte davon, soweit Sie sich noch erinnern...“

B: „Ja, ich weiß, dass die SPD diesen Gesetzesentwurf erstellt hat, ja, und dann den eingebracht hat im Landtag.“

I: „Aber haben Sie hierzu Einzelheiten, Sie haben z.B. gesagt, Sie haben sich mit Einzelnen getroffen, haben Sie sich mit denen dann über Details des Gesetzesentwurfs unterhalten...“

B: „Ja ja. Wir haben die Paragraphen aufgeschrieben. Wir haben wirklich –, es war ja klar, es mussten gewisse Paragraphen geändert werden, ja, das war dieser Artikel 21, in dem diese Lernzielgleichheit drin stand, dann waren noch diese Paragraphen, wo es um Außenklassen ging, es waren eigentlich nur so gewisse Kernparagraphen, wo dringend eigentlich eine Änderung --- erwünscht war, ja?“ (Sext Z135-152)

Hier ist schon die Interdependenz der Faktoren „gesetzliche Form politischer Entscheidungen“ und der „Bezug auf die bestehende rechtliche Situation“ erkennbar. Einerseits muss die wirkungsvolle Eingabe politischer Forderungen rechtlich anschlussfähig sein, was darin repräsentiert wird, dass tatsächlich „Paragraphen aufgeschrieben“ werden, andererseits wird diese Arbeit im Rahmen des bestehenden Gesetzes vorgenommen und „nur so gewisse Kernparagraphen“ geändert, während die ursprüngliche Gesetzesstruktur offenbar erhalten bleiben soll. Auch argumentativ ist das Wissen über die gesetzliche Anschlussfähigkeit von politischen Eingaben eine handlungsermöglichende Ressource, wie das folgende Zitat veranschaulichen kann. Hierbei geht es um die politische Forderung, ohne Einwilligung der Eltern durchgeführte sonderpädagogische Begutachtungen von Kindern zu verbieten:

„[...] die Eltern sind ja die gesetzlichen Vertreter der Kinder [...]. Ich meine, im Grunde wollen wir überhaupt nicht, dass Kinder begutachtet werden, bloß das ist überhaupt nicht durchsetzbar, ja? Wir haben halt gesagt, wenigstens dieses ‚gegen den Willen‘, das kann ich auch rechtlich und juristisch total gut vertreten, dass das einfach ein Unding ist, was da gemacht wird, ja? Gegen den Willen, weil da werden ja Grundrechte berührt. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zum Beispiel oder Persönlichkeitsrechte werden da berührt.“ (Sext Z582-588)

Hier ist wieder neben der gesetzlich anschlussfähigen Form politischer Forderungen auch der Bezug auf die bereits bestehende und durch die Novellierung des BayEUG nicht antastbare bestehende rechtliche Situation zu erkennen, welche im folgenden Abschnitt diskutiert werden soll.

Die historisch gewachsene rechtliche oder institutionelle Lage stellt oftmals eine relativ stabile und vielseitig vernetzte Struktur dar, die durch die Selektion eines zur Änderung bestimmten Bereichs (anhand der Form des Gesetzänderungsantrages) zur feststehenden Umwelt für diesen Ausschnitt wird und deren grundsätzliche Integrität dadurch offenbar weitestgehend erhalten bleibt. Damit ist der Status Quo<sup>7</sup> konstitutiv für die letztlich mögliche Form des Gesetzes, wie das vorangegangene Zitat veranschaulicht. Auch Berichte aus der Praxis bestätigen, dass das politisch gefragte Wissen sich häufig auf historische und rechtliche Rahmenbedingungen bezieht, so z.B. im folgenden Auszug eines Berichts aus der Praxis eines politischen Beraters:

*„Welcher Art ist das nützliche Hintergrundwissen, das wir unseren Gesprächspartnern anbieten können? Es handelt sich zum einen um eine relativ kuriose Mischung von historischen, rechtlichen und technischen Sachbeständen, jeweils in Bezug auf ihre Verbindung mit der politischen Frage, um die es geht“ (Müller 2007: 220).*

Hier wird auch deutlich, dass Expertenwissen in der politischen Beratung nie eine „reine“ objektive Form hat, sondern immer schon Wissen *in Bezug* auf politische Ziele ist. Politiker „wählen“ damit nicht aus den angebotenen Wissensinhalten jene aus, die ihnen nützlich erscheinen, vielmehr erzeugt die *Situation* der politischen Beratung bereits Wissen, *das nicht unabhängig von der politischen Fragestellung funktioniert*. Nicht nur die rechtliche Situation, auch die historisch gewachsenen Zustände in einem zu verändernden Bereich haben anscheinend einen konstituierende Wirkung für die Wahrnehmung politischer Handlungsoptionen. So wurde in Interviews sowohl mit Politikern als auch mit Sachverständigen bezüglich der Frage, wie das prinzipielle Weiterbestehen der Einteilung in allgemeine und Förderschulen (z.B. im Gegensatz zur Entwicklung einer grundsätzlichen inklusiven Beschulung) im Gesetz zu erklären sei, immer wieder der Verweis auf die bereits bestehende institutionelle Situation angeführt.

*„Das zweite Problem ist, dass es Institutionen gibt mit langen Traditionen, mit einer langen Historie, die natürlich auch eine Exzellenz entwickelt haben, vielfach sehr gut fördern, die aber auch ihre Eigenheiten entwickelt haben, und zum Teil auch ähm finanzielle Nöte, Interessen zum Teil auch ein Problem darstellen. Beispielsweise eine Einrichtung, die ein eigenes Tagesheim hat, wenn die plötzlich die ganzen Tagesheimkinder verlieren, weil die zum Beispiel nachmittags nicht mehr in der Einrichtung sind, dann bedeutet das für die vielleicht den finanziellen Ruin.“ (Palandt Z806-812)*

In Bezug auf die über lange Jahre erreichte Leistungsfähigkeit als auch auf die entwickelten Interessen und Bedürfnisse der bestehenden Institutionen wird so deren beibehaltene „Versorgung“ mit Mitteln, als auch mit Schülern plausibilisiert. Beide Aussagen verweisen auf die Annahme einer gewissen Stabilität der institutionellen Umwelt, deren Destabilisierung durch größere Veränderungen im Gesetz vermieden werden sollte. Auch ein wissenschaftlicher Berater des BayEUG erkennt das Primat einer stabilen Struktur sogar über einen langjährigen wissenschaftlichen (und teilweise öffentlichen) Konsens, der diese Struktur eigentlich der Fehlerhaftigkeit bezüglich der ursprünglich verfolgten Intentionen bezichtigt:

7 Dieser Primat des Status Quo wird in der Policy-Forschung vor allem für die deutsche Politiklandschaft mit der Blockadethese erklärt. Zur Übersicht vgl. Trampusch 2006.

*„[...] das Positive, das wir schaffen sollten, verkehrt sich von seiner Wirkung ins Gegenteil, also die Aussonderung wird durch die Sonderinstitutionen verstärkt. Und daraufhin, als das deutlich wurde, hat es, und das gilt im Grunde genommen seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts, hat es eigentlich Gegenbewegungen gegeben. Immer wieder vereinzelt zunächst und dann in der Bundesrepublik ab den 70er Jahren massiv. Und da ist eben herausgekommen, dass wir es durchaus schaffen können, die Kinder gemeinsam zu unterrichten, gemeinsam zu fördern, und dass das sogar von den Leistungseffekten her besser ist, als in den Sonderinstitutionen. Das Problem hier in der BRD ist, dass wir eigentlich einmalig, vielleicht noch vergleichbar mit Österreich und den Niederlanden, ein sehr differenziert ausgebautes Sonderschulsystem haben. [...] dieses System, was da ist, und etwa 80-85 % der Schüler mit Behinderung gehen heute in Sonderschulen in der BRD nach wie vor, dieses System, was da ist, jetzt abzulösen durch ein anderes System, ist nicht so einfach. Das dauert ein bisschen. Das dauert ein bisschen.“ (Süssmann Z366-382)*

Ohne die Leistungsfähigkeit dieser institutionellen Struktur in Zweifel zu ziehen kann man aber auch vermuten, dass nicht nur diese Leistungsfähigkeit für die unangetastete Beibehaltung der bisherigen Strukturen verantwortlich ist. Weitreichende Umstrukturierungen historisch gewachsener Verhältnisse können Unsicherheit unter den Betroffenen, Arbeitsplatzverluste, Veränderungen in der Lehrerbildung, räumliche und ausstattungsmäßige Modifikationen der Schulen und viele weitere – auch vielleicht unvorhersehbare – Konsequenzen nach sich ziehen, welche wiederum Rückwirkungen auf die Politik erwarten lassen. So entsteht das Bild eines komplexen Gefüges, das durch politische Maßnahmen leicht aus dem Gleichgewicht gerät. Die Verantwortung, dieses Gefüge zu gestalten, aufrechtzuerhalten und die Landtagspolitiker über dessen Zustand und Bedürfnisse zu informieren, liegt bei den Ministerien und den zuständigen Fachreferaten. Diese prüfen auch eingebrachte Petitionen und Gesetzesentwürfe auf ihre legale und funktionale Geschlossenheit. Das hierbei produzierte Wissen ist notwendigerweise nicht mehr neutral, sondern bereits „politisiert“. Was aber meint „Politisierung von Wissen“ überhaupt? Hellmann beschreibt die Diskrepanz von wissenschaftlichen und politischen Sprechakten anhand der unterschiedlichen Gewichtung von „Assertiven“, also Aussagen über den Ist-Zustand eines Objektes, und „Direktiven“, also Aussagen über dessen (politisch) zu erzeugenden Soll-Zustand. Für die Politik sowie die Politikberatung gilt: „beide Klassen von Sprechakten bedingen einander und sind gleichsam konstitutiv für (sicherheits-)politisches Handeln“, im Gegensatz zur Wissenschaft, deren „Kerngeschäft gerade die Prüfung der Richtigkeit und Angemessenheit einer Behauptung ist“ (Hellmann 2007: 30). Für Alexander Bogner (2008) äußert sich die Politisierung von Wissenschaft in der Subsumtion der wissenschaftlichen unter die politische Logik, bzw. in der Herstellung eines „Bastelkonsenses“ durch die neue Rekombination des Expertenkonsens in der politischen Verwertung. Die Politisierung ist weniger ein Mangel, als dass der Gesetzgebungsprozess bestimmte Notwendigkeiten emergieren lässt, denen man nicht ohne weiteres entkommen kann. Wie man hier sehen kann, ist die Politisierung von Wissen mehr als schlicht die Erzeugung von Normativität oder die Unterordnung von Wissens-elementen unter eine politische Logik. Politisierung bedeutet hier auch die Ausrichtung an unterschiedlichen politisch relevanten Publika, etwa die Ministerialbürokratie, die politische Programmatik mit rechtlichen Beschränkungen verknüpfen muss. Auf diese Weise entstehen Festlegungen, die seltsam quer zur „eigentlichen“ Problematik liegen, wie sich an der Beschreibung eines Sachverständigen sehen lässt:

*„Wir haben gesagt: ‚Sonderpädagogische Gutachten nur mit Einwilligung der Eltern.‘ Und das wäre natürlich nicht gegangen, das ist ja klar. Wie wollen sie denn dann ein Kind ausmustern aus der Schule, wenn sie es nicht begutachten können? Da hat der Herr\* damals gesagt: ‚ja, wie machen wir das dann? Nach Aktenlage, oder wie?‘ Bloß Aktenlage gibt es ja eigentlich auch nicht, denn wir haben ja auch einen Datenschutzgesetz, [...] also es wäre auch gar nicht gegangen, die Aussonderung. Es war, eigentlich war es klar, dass es so nicht*



*funktionieren kann, ja? Und dann haben sie es eben auch gemerkt und haben das-, ähm mein Gott, wir haben halt gedacht, dann müssen sie es halt irgendwie anders regeln, dann müssen sie eben doch Integrationsklassen einführen oder wie? Wenn sie dazu stehen, dass sie das nicht mehr machen, die Begutachtungen. Aber dann haben sie halt die Begutachtung immerhin so, sie haben es jetzt auch so formuliert im Gesetz, dass die Eltern informiert werden müssen über Ort und Zeitpunkt der Begutachtung [...]. Wenn ich jetzt, was weiß ich, so eine Verfassungsbeschwerde gegen so eine Begutachtung einreiche, könnte man ja immer noch sagen: ‚Naja, die Eltern haben ja gewusst, wann das stattfindet und dann hätten sie ja die Möglichkeit gehabt, das Kind zuhause zu behalten. Dadurch, dass sie das aber nicht machen, ist das wie eine stillschweigende Einwilligung zu werten‘, [...] eigentlich ist das nur so eine Alibi-Funktion, diese Benachrichtigung, damit die-, also es ist wirklich brilliant, muss ich schon zugestehen [lacht] dem Juristen, der sich das ausgedacht hat. Geholfen hat es uns jetzt nicht, aber denen hat es immerhin geholfen, dass ihr Gesetz nicht mehr verfassungswidrig ist.“ (Sitz Z705-730)*

### *Fraktionspolitik: Das eigene und die anderen Lager*

Nach eigener Auskunft sehen viele politische Akteure die parlamentarischen Debatten eher als ein Schauspiel an, bei dem man sich öffentlich darstellt und positioniert, während die eigentliche Willensbildung innerhalb der Fraktionen stattfindet:

*„Ja also im Parlament, das muss man schon mal sehen, wird das inhaltlich nicht mehr diskutiert [...] Die Verfassungsgeber haben das anders gedacht, die haben gemeint, da wird gestritten und heftig mal diskutiert, das ist ja völlig ausgeschlossen. [...] Das ist alles vorher im Detail besprochen, wenn es in die dritte Lesung kommt. [...] Da wird dann natürlich noch geredet für die Kulisse, aber entschieden ist das, die entscheidende Beratung findet in der zweiten Lesung statt.“ (Peters Z496-506)*

Ein Dialog zwischen Abgeordneten verschiedener Parteien findet daher eher selten statt, was eine Landtagsabgeordnete damit erklärt, dass die Präferenzen der anderen Parteien ohnehin schon bekannt seien:

*B: „[...] dann gibt es Themen, wo man zwar miteinander spricht, aber weiß, man hat einfach unterschiedliche Positionen. [I2: „Also woher –, also einfach unterschiedliche Positionen...“] Man hat tatsächlich inhaltlich, sachlich andere Meinungen. Und das prägt sich...“ I2: „Aber woher weiß man das davor, also Sie sagen ‚Da weiß man eh schon, da hat man unterschiedliche Positionen‘...“*

*B: „Ja, Themen haben ja meistens eine Historie, also die ja nicht von jetzt auf gleich kommen, sondern jede Partei hat da meistens auch eine Historie der Meinungsbildung.“ (Palandt Z620-629)*

Aus dieser scheinbar als stringent und stabil vorausgesetzten „Historie der Meinungsbildung“ ergeben sich für die Regierungs- und Oppositionsparteien ganz verschiedene Konsequenzen für die Handlungsmöglichkeiten im politischen Feld. Für die Regierungspartei/en ergibt sich, dass ihr erstens die historisch entstandenen oder zukünftig zu bewirkenden, politisch gestalteten Verhältnisse in der Gesellschaft – seien sie als Erfolge oder Misserfolge wahrgenommen – zugeschrieben werden; und zweitens besteht die ganz praktische Konsequenz, dem im politischen Prozess produzierten und öffentlich dargestellten Wissen auch tatsächlich entsprechend zu handeln, weil einem schließlich die Macht dazu delegiert wurde. Ein Eingeständnis der Fehlerhaftigkeit oder Inadäquanz des bisherigen Vorgehens könnte also das legitimatorische Interesse, sich öffentlich als kompetent und der delegierten Verantwortung würdig zu erweisen, unterminieren; zusätzlich muss sich die Regierungspartei mit den zukünftigen, teilweise unvorhersehbaren Konsequenzen ihrer Entscheidungen auseinandersetzen, die die Sta-

bilität eines bislang funktionierenden (Bildungs-)Systems schädigen und so wieder eigene Handlungszwänge für die Politik produzieren könnten. Währenddessen scheinen die Oppositionsparteien unter dem alleinigen Druck, sich als Alternative zur Regierung zu stilisieren, bei der Anerkennung bzw. Produktion von Wissen größere Freiheitsgrade zu genießen. Eine an den Beratungsprozessen zum BayEUG beteiligte Sachverständige beantwortete die Frage nach der Gesetzesinitiative in Richtung „Integration“ schlicht damit, dass sie von der SPD, also der Opposition, ausgegangen sei:

*„Weil das ja nach außen hin schwierig darzustellen ist, warum man das jetzt plötzlich ändert, was man da jetzt seit 30 Jahren so gehandhabt hat, ja, warum das plötzlich nicht mehr gut sein soll. Ist ja schwierig irgendwie zu vermitteln [lacht], selbst wenn man selber davon überzeugt ist, ja, dass es vielleicht doch nicht mehr das Richtige ist. Und bei der Opposition ist es natürlich anders, die wollen ja gerade die Regierung unter Druck setzen und den Gesetzgeber unter Druck setzen, die Mehrheitsfraktion.“ (Sext Z115-123)*

Diese doch sehr unterschiedlichen (im politischen Prozess erst hervortretenden) Interessen von Regierungs- und Oppositionsparteien lassen sich in eine allgemeine, wenn auch auf unterschiedlichem Wege verfolgte, Notwendigkeit der Legitimation der eigenen Praktiken, Wissensbestände und letztlich der eigenen Existenz übersetzen (wobei sich bei der Regierungspartei in diesem Zusammenhang zusätzlich stabilitätserschaltende Interessen bezüglich der rechtlichen und institutionellen Umwelt in Handlungsautonomie und Legitimität übersetzen lassen). Bei näherer Betrachtung wird diese Legitimation hier durch ein zwischengeschaltetes Instrument angestrebt, das somit als eigenes politisches Interesse verstanden werden kann, nämlich das der *Identität*.

Bei der Analyse des institutionalisierten Entscheidungsprozesses wird dies unmittelbar einsichtig: Nur eine stabile innere parteiliche Identität macht die Mehrheitsverhältnisse im Parlament bei der finalen Mehrheitsentscheidung gezielt politisch nutzbar, weil die Fraktionsgröße nur im Falle einer einheitlichen Willensäußerung mit der Entscheidungsmacht der Fraktion zusammenfällt. Dementsprechend ist die einheitliche Identität einer Partei funktional für den politischen Machterhalt und wird auch *fraktionsintern vorausgesetzt*. Eine interessante Konsequenz hierbei ist, dass *der Zwang zur Einheitlichkeit logisch den Zwang zur Unterscheidbarkeit produziert*. Insofern scheint eine Kongruenz der Positionen der verschiedenen Parteien grundsätzlich unerwünscht, was für die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Wissen und politischen Entscheidungen von herausragender Bedeutung ist: Die Position einer Partei konstituiert die Chancen und Grenzen für die Position einer anderen. In dieser Hinsicht kann man das Parteiprogramm und die interne Parteimeinung sozusagen als die primäre Schablone verstehen, entsprechend derer weitere Informationen nachgefragt, gefiltert und genutzt werden, wie folgende Reaktion eines Politikers der „Grünen“ auf die Eingabe eines sonderpädagogischen Sachverständigen während einer Anhörung zum Gesetzesentwurf von 2003 verdeutlichen kann:

*„Wir nehmen ihre Anregungen auf, diskutieren es und wenn es uns von grüner Seite sozusagen in unser bildungspolitisches Konzept passt, werden wir das in Änderungsanträgen aufnehmen.“ (Anhörung 69. Bl, 14. WP, 4.7.2002: 8)*

In dieser Hinsicht erscheint die aktuell immer noch weit verbreitete Debatte über die angebliche „Beratungsresistenz“ der Politik in einem gänzlich anderen Licht. Wissenschaftliche Richtigkeit oder glaubhaft vorgetragene Anliegen von Verbandsvertretern können als Handlungsanreize dienen oder den deliberativen Prozess mit Hinweisen versorgen. Deren Wahrheit oder Glaubhaftigkeit stellen aber keine zwingende Notwendigkeit an sich für deren politische Behandlung dar, vor allem in einem Fachgebiet heterogener Akteure mit deren Expertisen und Interessen, von denen wohl jedem je nach Standpunkt Wahrheit und Glaubhaftigkeit zuge-

schrieben werden könnte. Der funktionale Hintergrund der Selektion von Wissensinhalten im politischen Prozess scheint gemäß den obigen Ausführungen zumindest im Angesicht des Publikums der Fraktionskollegen und -gegner das Interesse an Identität bzw. Unterscheidbarkeit zu sein.

## 5. Die Konstruktion einer regierbaren Welt

In dieser Arbeit galt es zu zeigen, dass Wissen im politischen Entscheidungsprozess kein objektives, verlustfrei von „außen“ induzierbares Phänomen ist, dass aufgrund einer ominösen Beratungsresistenz oder hinter der Bühne agierender Interessen mal akzeptiert, mal ignoriert wird. Vielmehr ist Politik in ihrer Funktion, allgemein bindende Entscheidungen zu produzieren, darauf angewiesen, die Mittel und Ziele dieser Entscheidungen in einer durchsetzbaren und umsetzbaren Form anschlussfähig zu machen. Wie wir oben zu zeigen versucht haben, unterliegt die Anschlussfähigkeit unterschiedlicher Wissenskonstruktionen und damit die politische Rede im Hinblick auf unterschiedliche politische Publika unterschiedlichen Anschlusswahrscheinlichkeiten. Zusammenfassend kann man sagen, dass Wissenskonstruktionen angesichts des Publikums „Öffentlichkeit“ vor allem auf „Legitimität abstellen; für das Publikum „Ministerien“ scheint der Stabilitätserhalt der bestehenden rechtlichen und institutionellen Situation maßgeblich, während Anschlussfähigkeit von Wissens-elementen beim Publikum „Fraktionsmitglieder“ vor allem durch Identitätsinteressen hergestellt wird.

Diese scheinbar klare Abgrenzung verschiedener Wissensgrundlagen bei verschiedenen Publika ist so in der Praxis freilich nur selten vorzufinden. Die Interessen an innerer und äußerer Identität, Stabilität und Legitimität sind in der Logik des politischen Machterhalts bzw. -gewinns eng miteinander verzahnt: Eine stabile innere parteiliche Identität macht die Mehrheitsverhältnisse im Parlament praktisch nutzbar, weil die Fraktionsgröße im Falle einer einheitlichen Willensäußerung mit ihrer Entscheidungsmacht zusammenfällt. Nach außen hin sichert sowohl die parteiliche Identität (im Sinne einer Unterscheidbarkeit zu anderen Parteien) als auch die allgemeine politische Identität (im Sinne aller Parteien als demokratische Parteien) ein Mindestmaß an Legitimation und *Wählbarkeit*. Zusammen mit der inneren Stabilität, die das politische System vornehmlich aufrecht erhält, indem es durch nur partikuläre Veränderungen (z.B. einzelner „Kernparagrafen“) die Bedrohung eventueller Rückkoppelungen selbst erzeugter Irritationen zu reduzieren trachtet, sind diese Interessen als Kern des politischen Wissens funktional für die *Konstruktion einer Entscheidbarkeit der Zukunft und der Regierbarkeit der Gesellschaft im Angesicht ständiger Ambiguität*. Entscheidbarkeit wird im Hinblick auf eine Öffentlichkeit, die hinsichtlich ihrer Interessen und Bedürfnisse als *heterogen* konstruiert wird, hergestellt, ebenso wie durch die *Abgrenzung* unterschiedlicher politischer Lager und Programme. Die starke Orientierung an bestehenden rechtlichen und anderen institutionellen Festlegungen scheint zunächst der Möglichkeit, Entscheidungen zu treffen und politisch zu gestalten, entgegenzustehen; von Bedeutung ist hier aber weniger, ob oder wie faktisch entschieden wird, sondern dass auch der Status Quo nur vor dem Hintergrund von (Entscheidungs-) Alternativen als solcher verhandelt werden kann und damit die *Möglichkeit*, sich anders zu entscheiden in den Horizont rückt. Und es ist die Paradoxie einer jeden Entscheidung, dass sie die Alternativen selbst hervorbringt, zwischen denen entschieden werden kann.

## 6. Schluss

Was im Rahmen von politischen Gestaltungsbemühungen als Entscheidung funktioniert, hat wenig mit den hehren Ansprüchen an politische Entscheidungen zu tun. Dass politische Entscheidungen nicht rein willkürlich getroffen werden können, ist natürlich eine recht banale Einsicht. Allerdings erweisen sich die Limitierungen, denen politische Entscheidungsbemü-

hungen unterworfen sind, entgegen dem allgemeinen Bild von Politik, dem entsprechend Politik sich nach externen Sachzwängen richten sollte, vor allem als *politikinterne*.

Die Konstruktion einer heterogenen, eigenverantwortlichen und schutzbedürftigen Bürgerschaft führte in dem aktuellen Fallbeispiel gesetzgeberisch zu einer „legitimen“ Beibehaltung der gegliederten Beschulung in Kombination mit einer Legalisierung der Möglichkeit der integrativen Beschulung. Dem Identitätsinteresse wird sowohl durch das Ausbleiben grundsätzlicher bildungspolitischer Kursänderungen als auch durch die pluralistisch-demokratische Berücksichtigung der Forderungen nach Integration gedient. Schließlich kann auch die dementsprechende Modifikation bloß einzelner Kernparagrafen des BayEUG die Stabilität der rechtlichen und institutionellen Umwelt weitestgehend intakt lassen, und die Verantwortungsdelegation zur Bereitschaft und Kompetenzschaffung zur integrativen Beschulung an die einzelnen Lehrer und Schulen minimiert die Gefahr der Irritation durch weitere Integrationsforderungen aus der Öffentlichkeit.

Das Ergebnis der Gesetzesänderung im vorliegenden Fallbeispiel wird zum Gegenstand einer typischen Kritik der Beobachter von politischen Regulierungsbemühungen. Sachverständige, die im Prozess der Gesetzgebung beteiligt waren, sehen die Grenzen des auf der Basis der wissenschaftlichen Erkenntnisse Machbaren nicht ausgeschöpft, oder die eigentliche Problematik mit juristischen Kniffen als lediglich umgangen an. Die getroffenen Entscheidungen werden eher als Vermeidungen von echten Entscheidungen empfunden.

Politisches Handeln findet vor einem paradoxen Hintergrund statt: Es soll gestalten, wo kein direkter Zugriff auf Gesellschaft besteht. Ein wesentlicher Aspekt der politischen Praxis wird damit die *Inszenierung* des politischen Handelns als Entscheidungshandeln. So ist es eigentlich nicht überraschend, dass Heterogenität, Unsicherheit, Nichtwissen, Dissens für die Ausübung des politischen Geschäfts geradezu förderlich ist (vgl. Holzer / May 2005; Bogner / Menz 2002). So lassen sich Entscheidungen vor dem Hintergrund von Expertendissens oder heterogenen Bürgerinteressen als solche besonders wirkungsvoll darstellen. In Anbetracht dieser Notwendigkeit zur gelungenen Inszenierung wird plausibel, dass Politik auf externes Wissen immer auch zur Darstellung der eigenen Entscheidungs- und Gestaltungsfähigkeit angewiesen ist. Das soll nicht heißen, dass politisch keine Entscheidungen getroffen würden, aber sie fallen bescheidener aus, als die an sie gestellten Erwartungen. Zudem schaffen sie vor allem Anlässe zu neuen Entscheidungen, etwa wenn sie die Frage der Integrierbarkeit nicht weiter an Kriterien knüpfen, sondern in die Hände der adressierten Regelschulen legen. So bleibt genug Unbestimmtheit, dass im jeweiligen Fall der Situation entsprechend entschieden werden kann.

Üblicherweise wird auf die oben geschilderten Beobachtungen mit dem Vorwurf der Interessengebundenheit der Akteure reagiert. Empirisch betrachtet wird aber deutlich, wie stark sich die verschiedenen politischen Publika limitierend auf das politisch Sag- und Machbare auswirken. Die engen Grenzen, die solchen Gesetzesinitiativen damit gesteckt sind, sind allerdings nicht einfach als Mangel zu begreifen, sondern als eine Verzögerung, die erst eine ausdifferenzierte Politik leisten kann: "Das Dilemma des politischen Systems besteht darin, dass es nur unter großen Verlusten jene Geschwindigkeit und Dynamik annehmen kann wie die Ökonomie, deren mikropolitische Akteure stets nur sich verpflichtet sind, während Politik auf Sichtbarkeit bauen muss, auf kollektive Ansprechbarkeit. Die gegenwärtige Umkehrung der politischen in Richtung einer ökonomischen Optionshoheit in der gesellschaftlichen Dynamik ist wiederum eine paradoxe Funktion des Politischen: Politik scheint sich ja auch dafür ausdifferenziert zu haben, so etwas wie Trägheit und Langsamkeit in kollektiv bindende Entscheidungsprozeduren einzubauen und sich in der eigenen Prozeduralität sichtbar zu halten" (Nassehi 2003 b: 182).

Was hier sichtbar werden sollte, ist mehr als die Kontextgebundenheit allen Wissens. Die politische Praxis erzeugt die Imagination einer regierbaren Welt, die Potentiale und Grenzen politischer Gestaltung einschließt. Politische Akteure sind damit nicht bloße Wissensverwerter oder -nutzer, die externe Wissensinhalte mehr oder minder gut in ihre Initiativen integrieren, sondern bringen in ihrer Entscheidungspraxis Wissen darüber hervor, welche Positionen vertretbar, welche Gegner antizipierbar, welche Fragen entscheidbar sind und müssen dabei jeweils unterschiedliche politisch relevante Publika im Blick haben.

## Literatur

- Alvesson, Mats (2004): *Knowledge Work and Knowledge-Intensive Firms*, Oxford.
- Beck, Ulrich / Wolfgang Bonß (1984): Soziologie und Modernisierung. Zur Ortsbestimmung der Verwendungsforschung, in: *Soziale Welt* 35, S. 381-406.
- Beck, Ulrich / Wolfgang Bonß (1989): Verwissenschaftlichung ohne Aufklärung? Zum Strukturwandel von Theorie und Praxis, in: Ulrich Beck / Wolfgang Bonß (Hrsg.), *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analyse zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens*, Frankfurt / Main, S. 7-45.
- Berger, Peter / Thomas Luckmann (1961): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt / Main.
- Bogner, Alexander (2008): Was heißt „Politisierung von Expertise“? In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, S. 319-335.
- Bogner, Alexander / Wolfgang Menz (2002): Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik, in: *Leviathan* 30, S. 384-399.
- Bogner, Alexander / Wolfgang Menz (2005): Bioethical Controversies and Policy Advice: The Production of Ethical Expertise and its Role in the Substantiation of Political Decision-Making, in: Sabine Maasen / Peter Weingart (Hrsg.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, *Sociology of the Sciences* 24, S. 21-40.
- Bogner, Alexander / Helge Torgersen (2005): *Wozu Experten. Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden.
- Brown, Markus B. et al. (2006): *Politikberatung und Parlament*, Opladen.
- Bürger, Christian / Frank Gadinger (2007): Große Gräben, Brücken, Elfenbeintürme und Klöster? Die „Wissensgemeinschaft Internationale Beziehungen“ und die Politik – Eine kulturtheoretische Neubeschreibung, in: Gunther Hellmann (Hrsg.), *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft: Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*, Baden-Baden, S. 149-189.
- Bayerischer Landtag 14. WP, Drucksache 14, 5.11.1998.
- Bayerischer Landtag 14. WP, Drucksache 17, 18.11.1998.
- Bayerischer Landtag, 14. WP, Drucksache 14 / 730, 1999.
- Bayerischer Landtag, 14. WP, Drucksache 14 / 2445, 28.12.1999.
- Gisler, Priska et al. (2004): *Imaginierte Laien: Die Macht der Vorstellung in wissenschaftlichen Expertisen*, Weilerswist.
- Holzer, Boris / Stefan May (2005): Herrschaft kraft Nichtwissen. Politische und rechtliche Folgeprobleme der Regulierung neuer Risiken, in: *Soziale Welt* 56, S. 317-335.
- Habermas, Jürgen (1966): Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft, in: Helmut Krauch / Werner Kunz / Horst Rittel (Hrsg.), *Forschungsplanung*, München – Wien, S. 130-144.
- Hellmann, Gunther (Hrsg.) (2007): *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft: Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*, Baden-Baden.
- Jasanoff, Sheila (1990): *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge – London.

- Karl, Erhard / Stefan Graf (2003): Das neue BayEUG und seine Aussagen zur sonderpädagogischen Förderung – Teil II, in: Schulverwaltung BY 5. S.191-194
- Knorr-Cetina, Karin (1999): *Epistemic Cultures. How the Sciences Make Knowledge*, Cambridge.
- Kümmel, Gerhard (2002): *Wissenschaft, Politik und Politikberatung. Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis*, Strausberg.
- Luhmann, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt / Main.
- Luhmann, Niklas (1977): Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften: Zur Einführung, in: Wissenschaftszentrum Berlin, S. 16-39.
- Maasen, Sabine / Peter Weingart (2005): What's New in Scientific Advice to Politics? in: Sabine Maasen / Peter Weingart (Hrsg.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Dordrecht, S. 1-19.
- Martinsen, Renate (2007): Politikberatung im Kontext der Global Governance-Diskussion: Regieren jenseits der Weltvernunft Herrschaft, in: Gunther Hellmann (Hrsg.), *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft: Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*, Baden-Baden, S. 81-117.
- Mayntz, Renate (1990) Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3. Baden-Baden, S. 283-307.
- Mayntz, Renate (2008) Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41*, S. 43-61
- Müller, Harald (2007): Politikberatung in unterschiedlichen Kontexten: Notizen aus der Praxis, in Gunther Hellmann (Hrsg.), *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft: Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*, Baden-Baden, S. 213-249.
- Murswieck, Axel (1994): *Regierung und Politikberatung*, Opladen.
- Nassehi, Armin (2003 a): Der Begriff des Politischen und die doppelte Normativität der „soziologischen“ Moderne, in: Armin Nassehi / Markus Schroer (Hrsg.), *Der Begriff des Politischen*, S. 133-170.
- Nassehi, Armin (2003 b): *Geschlossenheit und Offenheit. Studien zur Theorie der modernen Gesellschaft*. Frankfurt am Main.
- Nassehi, Armin (2004): What do We Know About Knowledge? An Essay on the Knowledge Society, in: *Canadian Journal of Sociology* 29, S. 439-449.
- Nowotny, Helga (2005): Experten, Expertisen und imaginierte Laien, in: Alexander Bogner / Helge Torgersen (Hrsg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden, S. 33-43.
- Nowotny, Helga / Peter Scott / Michael Gibbons (2001): *Re-thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Cambridge.
- Schütz, Alfred / Thomas Luckmann (1975): *Strukturen der Lebenswelt*, Darmstadt – Neuwied.
- Stehr, Nico (2001): *Wissen und Wirtschaften. Die gesellschaftlichen Grundlagen der modernen Ökonomie*, Frankfurt / Main.
- Trampusch, Christine (2006): Sequenzorientierte Policy-Analyse, in: *Berliner Journal* 2006 / 1, S. 55-76.
- Weingart, Peter (2001): Die Stunde der Wahrheit: Zum Verhältnis der Wissenschaft zur Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist.
- Weingart, Peter (2006): Erst denken dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(schaft)soziologie, in: Svenja Falk / Dieter Rehfeld / Andrea Römmele / Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden, S. 35-45.
- Willke, Helmut (1995): Transformation der Demokratie als Steuerungsmodell hochkomplexer Gesellschaften, in: *Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie* 1 / 2, S.283-300



- Willke, Helmut (2002 a): Gesellschaftsteuerung und die Persionen der Perfektabilität, in: Gerd Bender, Rainer Maria Kiesow, Dieter Simon (Hrsg.): Das Europa der Diktatur. Steuerung – Wirtschaft – Recht, Baden-Baden, S. 175-187
- Willke, Helmut (2002 b): Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft, Frankfurt / Main.
- Willke, Helmut (2003): Politik und Demokratie, in: Soziale Welt, Sonderband 14 (Der Begriff des Politischen), S. 537-553
- Zito, Anthony R. (2001): Epistemic communities, European Union governance and the public voice, in: Science and Public Policy 28, Guildford / Surrey, S. 465-476.

Dr. Alma von der Hagen-Demszky  
Katharina Mayr  
Elias Sanaa  
Institut für Soziologie  
LMU München  
Konradstraße 6  
80801 München  
alma.hagen@soziologie.uni-muenchen.de  
katharina.mayr@soziologie.uni-muenchen.de  
elias.sanaa@web.de