

3. Verschiebung der Frontlinien politisch umkämpfter Programme

Vom Kampf um Bedürfnisse zur Schulreform

Die Feldforschung, welche diesem Buch zugrunde liegt, beginnt an einem nebligen Herbstmorgen im Oktober 2011 in einem ruhigen Mittelklassequartier der Kleinstadt Rotstetten. Mit der Absicht, die lokalen Steuerungspraktiken in Schulen zu untersuchen, führten wir teilnehmende Beobachtungen im *Mätteli*, einer Primarschule mittlerer Größe, mit zwölf Klassen und einem Kollegium von rund dreißig, mehrheitlich weiblichen im Teipensum arbeitenden Lehrpersonen durch. Anlässlich der »Zusammenarbeitstage«, welche jeweils in der letzten Woche der Herbstferien organisiert werden, traf sich das Kollegium mit dem Ziel, neue Entwicklungsschwerpunkte für ihr Schulprogramm festzulegen. Die »Integration« beziehungsweise die Umsetzung der durch die Bildungsdirektion verordneten »besonderen Maßnahmen« fungierte dabei unter den prioritär zu bearbeitenden Themen. Konkret galt es, ein schulhausspezifisches »Konzept« auszuarbeiten, welches festhält, wie die staatlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen verstanden, ausgestaltet und praktiziert werden sollen.

Der staatliche Imperativ, die »Integration umzusetzen«, führt zunächst zurück zur Jahrtausendwende, als die kantonale Bildungsdirektion im Rahmen der Septembersession 2000 des Berner Kantonsparlaments die »Integration« in Abgrenzung zur »Segregation« als bildungspolitischen Grundsatz postulierte:

Wenn es um Behinderte oder generell um Minderheiten geht, ist die Richtung von der Regierung vorgegeben. Wir wollen in der Schule eine Politik

der Integration und nicht eine Politik der Segregation praktizieren. (Tagblatt Septembersession 2000, S. 869; Übers. d. A.)¹

Im Rahmen der laufenden Teilrevision des Volksschulgesetzes (REVOS 01) wird also klargestellt, eine Politik der Integration zu verfolgen, welche sich auf »Behinderte« oder im Allgemeinen auf »Minderheiten« beziehe, wobei sich der amtierende Bildungsdirektor explizit von einer Politik der Segregation distanziert. Streng genommen beginnt die Geschichte also elf Jahre früher, anlässlich der bildungspolitischen Debatten zur Revision von Artikel 17, welcher bis heute unter der Bezeichnung des »Integrationsartikels« bekannt ist. Doch welche politischen Interessen definieren die Frontlinien der Debatte um schulische Integration im Kanton Bern? Worin genau besteht der Inhalt von Artikel 17, welcher bisweilen auch als »Schicksalsartikel« bezeichnet wurde? In welche Richtung führt der integrative Grundsatz im lokalen Kontext und inwiefern knüpft er an den dominanten normativen Diskurs der Inklusiven Bildung auf der supranationalen Ebene an? Das Kapitel sucht Antworten auf diese Fragen und beginnt dabei mit der inhaltlichen Analyse des Integrationsartikels.

Die materielle Ausgangslage stellt also die Revision des Volksschulgesetzes dar: Meine Hypothese lautet, dass die lokalpolitische Aushandlung von Artikel 17 im Sinne eines *Übersetzungsprozesses* erst Aufschluss darüber gibt, weshalb dieser als »Integrationsartikel« zur Metapher pädagogischer Innovation und zum Symbol einer integrativen Volksschule schlechthin wurde. Ich argumentiere, dass sich die kommunale Umsetzung des Reformprojektes IBEM weniger über den expliziten Inhalt oder Geltungsbereich des betreffenden Artikels definiert denn vielmehr darüber, was letztlich *nicht* im Volksschulgesetz verankert wurde.

Die inhaltlichen Verschiebungen und Transformationen, welche im Revisionsprozess selbst beschrieben werden, sollen dabei mit Hilfe eines Diskursmodells der »Bedürfnispolitik« (Fraser 1994) sowie mittels Bruno Latours »Programm und Gegenprogramm« analysiert werden. Vor diesen theoretischen Leitplanken identifiziere ich schließlich konkurrierende Interessen und beschreibe das Ringen um die Definition und Etablierung besonderer pädagogischer »Bedürfnisse« als politische Materie: Die Ereignisse einer globalen Diskursgemeinschaft, wie sie im Rahmen diverser Weltbildungskonferenzen

¹ Im ursprünglichen Wortlaut : La direction, en ce qui concerne les handicapés ou plus généralement les minorités, est donnée par le gouvernement. Nous voulons pratiquer une politique d'intégration à l'école et non pas une politique de ségrégation.

hervorgebracht wird und deren Ziel in der Reform nationaler Bildungssysteme im Sinne der »Inklusion« begründet liegt, verknüpfe ich dabei mit ausgewählten lokalpolitischen Vorstößen. Anhand der öffentlichen Protokolle der Parlamentsdebatten analysiere ich so den Verhandlungsspielraum eines integrativen Grundsatzes und zeige, wie sich im Kampf um die Definition besonderer pädagogischer Bedürfnisse in kaum merklichen Schritten die eigentlichen Frontlinien verschieben: Vom ursprünglichen Anliegen einer chancengleichen nichtdiskriminierenden Förderung »fremdsprachiger« Kinder im traditionellen migrationspolitischen Ansatz über die Erweiterung und Verankerung schulischer Integration auch für »behinderte« Schüler*innen im Sinne eines Systemwechsels findet das Parlament schließlich in der Bestätigung der bisherigen Schulpraxis einen vorläufigen Konsens. Insgesamt rekonstruiert das Kapitel die Geschichte einer Bildungsreform, welche mit einem ursprünglich emanzipatorisch begründeten Anspruch – ausgehend von einem staatlich zwar als Grundsatz definierten, finanz- und sozialpolitisch aber höchst umstrittenen Prinzip – im eigentlichen Gegenprogramm mündet, nämlich in der technokratischen Implementation besonderer Maßnahmen.

3.1 Die Revision des Integrationsartikels im Volksschulgesetz

Seit den 1990er Jahren ist im Berner Volksschulgesetz (VSG, 1992) unter Artikel 17 Absatz 1 verankert, dass »Schülerinnen und Schülern [...] in der Regel der Besuch der ordentlichen Bildungsgänge ermöglicht werden« soll. An der Jahrtausendwende – kaum zehn Jahre nach Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes – fungiert Artikel 17 bereits unter den zu revidierenden Paragrafen: Gemäß Protokoll der Aprilsession im Jahre 2001 sollte eine »klare« und »eindeutige« Formulierung entsprechende Steuerungsimpulse für eine integrative Volksschule liefern (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 285).

Bevor ich auf die eigentlichen Debatten im Kantonsparlament eingehe, analysiere ich im Folgenden als Erstes den als Integrationsartikel bekannt gewordenen Gesetzesentwurf und mache dabei die Akzentuierung von Differenz deutlich, wie sie in der revidierten Fassung von 2001 zum Ausdruck kommt. Im Vergleich zum bisherigen Wortlaut der Fassung von 1992 wurde Artikel 17 im Zuge von REVOS 01 nämlich wie folgt erweitert (vgl. Tab. 2; fett markierte Ergänzungen):

Tabelle 2: *Integration und besondere Massnahmen (VSG, Art. 17; Hervorh. d. A.)***Volksschulgesetz (BSG 432.210)****Art. 17** Integration und besondere Massnahmen (VSG 1992; revidiert 2001)

-
- 1 Schülerinnen und Schülern, deren schulische Ausbildung durch Störungen und Behinderungen **oder durch Probleme bei der sprachlichen oder kulturellen Integration** erschwert wird, **sowie Schülerinnen und Schülern mit ausserordentlichen Begabungen** soll in der Regel der Besuch der ordentlichen Bildungsgänge ermöglicht werden.
 - 2 Die Bildungsziele werden soweit nötig durch besondere Massnahmen wie Spezialunterricht, besondere Förderung oder Schulung in besonderen Klassen, die grundsätzlich in Schulen mit Regelklassen zu integrieren sind, angestrebt *[unverändert]*.
 - 3 **Der Regierungsrat** regelt das Nähere durch **Verordnung, insbesondere**
 - a. **die Organisation des Spezialunterrichts und der besonderen Klassen,**
 - b. **die Massnahmen zur besonderen Förderung,**
 - c. **die Zuweisungsverfahren.**

Auf einen ersten Blick scheint sich die revidierte Version kaum von der bisherigen Fassung zu unterscheiden, so umfasst Artikel 17 drei Absätze, wobei der zweite gänzlich unverändert bleibt. Inhaltlich fällt im ersten Absatz eine Erweiterung auf, welche darin besteht, dass Differenzmerkmale der Schüler*innen differenziert werden: Neben den bisher vordergründigen Erschwerissen der schulischen Ausbildung in Form von Störungen und Behinderungen werden neu zusätzlich »Probleme bei der sprachlichen oder kulturellen Integration« sowie »außerordentliche Begabungen« explizit genannt. Hervorzuheben ist weiter, dass der Begriff »Integration« überhaupt erst in der neuen Fassung erscheint. Bezeichnenderweise wird die Integration hier mit *sprachlich* und *kulturell* begründeten Lernschwierigkeiten assoziiert und dabei defizitorientiert als »problematisch« dargestellt. Auch die außerordentlichen Begabungen stellen insofern keine Ausnahme dieser Defizitorientierung dar, als sich in der Schulpraxis zeigt, dass auch eine positiv besetzte Differenzierungskategorie in Bezug auf die Leistungsfähigkeit von Schüler*innen als »Hochbegabte« Stigmatisierungspotenzial birgt: Der Umstand, dass für die Förderung dieser Kinder und Jugendlichen zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt wurden, welche aber *nicht* für andere besondere Maßnahmen eingesetzt werden dürfen und damit quasi »unantastbar« sind, markiert eine positive Diskriminierung, welche sich bisweilen negativ in Form von Neid und Miss-

gunst seitens der Lehrpersonen manifestiert. Im Vergleich der beiden Versionen werden also folgende zwei Charakteristiken evident:

- Schüler*innen werden *differenzunterstreichend und defizitorientiert* – mit Verweis auf Behinderungen, Störungen und Probleme der sprachlichen oder kulturellen Integration – als *bedürfnisspezifische Zielgruppen* identifiziert.
- *Besondere Maßnahmen* kommen dann zur Anwendung, wenn die Erreichung der regulären Bildungsziele gefährdet ist.

Im dritten Absatz wird schließlich eine Verschiebung in der Entscheidungs- und Definitionsmacht und damit auch eine Veränderung der Steuerung deutlich: So liegt die Hoheit zur Regelung besonderer Maßnahmen – namentlich in Form von Spezialunterricht, besonderer Förderung und Schulung in besonderen Klassen – nicht mehr wie bisher beim Großen Rat (Legislative). Fortan kann der Regierungsrat (Exekutive) auf Antrag der Bildungsdirektion die entsprechenden Verordnungen zur Umsetzung beschließen. In Hinsicht auf die Programmatik der besonderen Maßnahmen verweist Artikel 17 unter Absatz 3 a–c namentlich auf die separat geregelte Organisation der Angebote sowie die Verfahren der Zuweisung. Die Interpretation und Übersetzung des Integrationsartikels vom Gesetz in die schulische Praxis erfolgt damit über die Verordnungsebene, wobei entsprechende Leitfäden und Richtlinien das Skript des staatlichen Programmes einer integrativen Volksschule darstellen (vgl. *Kapitel 4*). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit der Revision von Artikel 17 im Volksschulgesetz *schüler*innenbezogene Differenzmerkmale* stärker ins Blickfeld rücken. Bereits an dieser Stelle werden zielgruppenspezifische besondere Bedürfnisse impliziert, welche aber nicht als Ausschlusskriterium, sondern im Gegenteil der Legitimation spezifischer Maßnahmen dienen, wodurch Integration beziehungsweise der Verbleib in den öffentlichen Bildungsgängen sichergestellt werden soll.

Was in der revidierten Fassung des Integrationsartikels hingegen nicht ersichtlich wird, ist der dahinterliegende Übersetzungsprozess: Das im Kontext der Wissenschafts- und Techniksoziologie in den frühen 1980er Jahren durch Callon begründete Konzept der *Übersetzung* beinhaltet das Prinzip, eine Vielzahl von Interessen und Akteur*innen in ein spezifisches Programm einzubinden (Callon 2006a; 2006b). In analytischer Hinsicht bedeutet dies, dass im Zuge der Aushandlung dessen, was Artikel 17 beinhalten soll, verschiedene Definitionen des »Problematischen« in eine »Kompromissversion«

übersetzt wurden. In Erinnerung an die Hypothese, Artikel 17 würde sich vor allem über jene Inhalte definieren, welche im (übersetzten) Gesetzestext selbst *nicht* (mehr) ersichtlich seien (via Übersetzung aber erfolgreich eingeschrieben sind), soll an dieser Stelle ein Exkurs in den sonderpädagogischen Bereich erfolgen. So irritiert die Verwendung der Begriffe »Störungen« und »Behinderungen« im Volksschulgesetz abgesehen von der Ambivalenz möglicher Auslegungen nicht zuletzt vor der Tatsache, dass im schweizerischen Bildungswesen nach wie vor zwischen Regel- und Sonderschulung differenziert wird, wobei zwei weitgehend parallele Systeme mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen unterschieden werden. Auch was die strategische Verantwortung anbelangt, gehörte die Sonderschulung (und damit sämtliche behinderungsspezifischen besonderen Bildungseinrichtungen) in den Zuständigkeitsbereich der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF), während die Volksschule der kantonalen Bildungsdirektion unterstellt war (damals noch unter der Bezeichnung »Erziehungsdirektion«, kurz ERZ). So besagt der direkt auf den Integrationsartikel folgende Artikel 18 (VSG, 1992/2001) zum Thema »andere Schulung«, dass »Kinder, die nicht in Regelklassen oder besonderen Klassen geschult werden können, [...] in Sonderschulen oder Heimen geschult werden« müssen.

Da hier auf eine gesonderte Schulung von Kindern mit »Behinderung« respektive auf sonderschulberechtigte Schüler*innen verwiesen wird, Artikel 18 im Rahmen von REVOS 01 aber keinerlei Anpassungen erfährt, stellt sich die Frage, was unter den im Integrationsartikel angesprochenen Behinderungen und Störungen überhaupt verstanden werden soll. Aufschluss darüber gibt der Regierungsrat in der Lesung des revidierten Volksschulgesetzes im Großen Rat, wo die vorzunehmenden Änderungen begründet werden (ERZ 2001). Darin wird deutlich, dass für die Formulierung von Artikel 17 ursprünglich ein weit umfassenderer Gesetzestext vorgesehen war: So wurde nämlich in der Vernehmlassungsversion für eine Stärkung und Ausgestaltung integrativer Schulung mit dem Bestreben, »grundsätzlich alle Schülerinnen und Schüler in Regelklassen zu integrieren und dort [...] schulen« zu wollen, plädiert (ERZ 2001, S. 2; Hervorh. d. A.). Dieser radikal formulierte Grundsatz wurde mit der »auch im Lehrplan festgelegte[n] Forderung nach individualisierendem Unterricht« verbunden und als umfassender Bildungsauftrag der Volksschule definiert. Der Regierungsrat rekurrierte in seinem Diskurs auf die Realität heterogener Klassengemeinschaften, welche auf dem »Recht jeder Schülerin und jedes Schülers auf Bildung« basierend ein diversifiziertes und individualisiertes Unterrichtsprogramm erfordern. Im Wortlaut hieß es weiter, das

Volksschulgesetz solle »die verstärkte Verankerung der Integration« als ein »zentrales Ziel der menschlichen Gemeinschaft aufnehmen«, ohne dabei ein Sparziel zu verfolgen.

Die regierungsamtlichen Ausführungen postulierten also ursprünglich klar die Absicht, »zu integrieren und nicht zu segregieren«, wobei explizit hervorgehoben wurde, dass die angestrebten Änderungen nicht »nur auf die Heilpädagogik« auszurichten seien, sondern umfassend im Sinne der Pädagogik der Vielfalt (ERZ 2001, S. 4). Im Vortrag wurde zwar nicht weiter auf das pädagogische Postulat einer gleichwertigen Anerkennung von Verschiedenheit im Sinne der »egalitären Differenz« (Prengel 2006) eingegangen, dennoch lassen der ursprüngliche Änderungsvorschlag sowie die Ergänzungen nach der Vernehmlassung darauf schließen, dass Artikel 17 tatsächlich so konzipiert werden sollte, dass er als »Integrationsartikel des sonderpädagogischen Bereichs« und damit als eine disziplinäre Entgrenzung verstanden werden konnte.

So sollten weit über individuelle oder kognitiv begründete Lern- und Verhaltensauffälligkeiten hinaus (kulturelle und sprachlich begründete Schulschwierigkeiten werden hier unter einem sonderpädagogischen Ansatz subsumiert) allgemeine Schwierigkeiten im Spracherwerb (Legasthenie) oder im Bereich der Mathematik (Dyskalkulie) sowie in der Grob- und Feinmotorik, namentlich aber auch Kinder und Jugendliche mit leichteren körperlichen und geistigen Behinderungen vom Recht auf integrative Schulung nicht ausgeschlossen werden (ERZ 2001). Die anhand der getrennten Direktionszuständigkeiten und Gesetzgebungen materialisierte Differenzierung zwischen regulärer und besonderer Bildung stand also bereits anlässlich von REVOS 01 »grundsätzlich« zur Diskussion: Gemäß Vorschlag des Regierungsrats sollte der revidierte Artikel 17 das Recht, die ordentlichen Bildungsgänge in der Regelklasse besuchen zu dürfen, nicht nur als Regel, sondern explizit als Grundsatz verankern, wie es ursprünglich hieß:

Schülerinnen und Schülern soll *grundsätzlich* der Besuch der ordentlichen Bildungsgänge in der Regelklasse ermöglicht werden. Die Bildungsziele werden mittels *innerer Differenzierung* angestrebt. (VSG, Art. 17 Abs. 1, Version September 1999; Hervorh. d. A.)

Diesem ersten Vorschlag zu entnehmen ist auch der Hinweis, dass als Weg zur Realisierung des integrativen Grundsatzes die Forderung nach innerer Differenzierung – und damit ein Konzept der integrativen respektive inklu-

siven Didaktik – im gesetzlichen Wortlaut festgeschrieben werden sollte. Insgesamt zeugt die anschließende Transformation des Integrationsartikels – von der alten Fassung über den Prozess der Vernehmlassung des ersten Revisionsvorschlages in der Bevölkerung bis hin zum endgültigen Revisionsantrag – von einer politisch umstrittenen Definition dessen, was innerhalb des Spektrums schulischer Heterogenität (noch) als »Norm« tolerierbar ist respektive welche und inwiefern besondere pädagogische Bedürfnisse in der Volksschule zusätzliche Förderungs- und Unterstützungsmaßnahmen legitimieren. Der Frage, wie im Verlaufe dieses Aushandlungsprozesses die Frontlinien verschoben werden, widme ich mich im Folgenden, zuerst aus theoretischer Perspektive und anschließend anhand der Rekonstruktion der bildungspolitischen Debatten im Rahmen von REVOS 01.

3.2 Bildung für alle: Zwischen universellem Rechtsanspruch und staatlicher Bürokratie

In zeitlicher Übereinstimmung mit der Verankerung besonderer Maßnahmen im Berner Volksschulgesetz fand in Jomtien (Thailand) die UN-Weltbildungskonferenz statt, welche sich dem Recht auf *Bildung für alle* annahm: Delegierte aus 155 Ländern, darunter Abgeordnete staatlicher wie auch nicht-staatlicher Organisationen, trafen sich damals mit dem gemeinsamen Ziel, Bildung als fundamentales Menschenrecht zu bekräftigen und weltweit den Zugang zu schulischer Grundbildung sicherzustellen. Die im Aktionsplan der *Inter-Agency Commission* (IAC) festgelegten Ziele für *Education for All* (EFA) sollten bis zur Jahrtausendwende erreicht werden und umfassten in volkswirtschaftlicher Hinsicht das Anliegen nachhaltiger Entwicklungs- und Lebenschancen im Kampf gegen Armut, Diskriminierung und soziale Ungleichheit. In der Verwirklichung dieser Rechtsansprüche standen die Verbesserung von Qualität, Zugang und Teilhabe im Vordergrund, wodurch gewissermaßen bereits zentrale Anliegen der Inklusiven Bildung vorweggenommen wurden:

The enormity of the global challenges and the differences among rates of national and individual development now threaten further deterioration in the quality and equity of life chances. (IAC 1990, S. 4)

Obgleich wirtschaftliche Interessen einer Profitmaximierung und Ausschöpfung von »Bildungsreserven« im entsprechenden Aktionsrahmen, dem *Frame*-

work for Action to Meet Basic Learning Needs (IAC 1990), eine nicht unbedeutende Rolle spielen dürften, knüpft die Agenda dennoch klar an einen emanzipatorischen Anspruch an: nämlich eine chancengleiche und diskriminierungsfreie Verwirklichung menschlicher Bedürfnisse durch die staatliche Zusicherung notwendiger Rahmenbedingungen. Die Gegenüberstellung von Rechten auf der einen Seite und Bedürfnissen auf der anderen Seite respektive die Sicherstellung von deren Befriedigung steht im Zentrum des von Nancy Fraser begründeten Diskursmodells. Im Folgenden werde ich zuerst näher auf die eigentliche Politisierung »besonderer Bedürfnisse als Kampf« eingehen und diese vor dem Hintergrund der dominanten Forderung nach Inklusiver Bildung erläutern. In Verknüpfung damit schlage ich anschließend Bruno Latours Konzepte *Programm* und *Gegenprogramm* als analytisches Denkgerüst vor, zur Rekonstruktion der Polemik des Integrationsartikels.

Nancy Fraser: Vom Kampf um die Bedürfnisse

Was hat Frasers Ende der 1980er Jahre publizierter Entwurf einer sozialistisch-feministischen kritischen Theorie der politischen Kultur im Spätkapitalismus gemein mit der Forderung nach einer integrativen respektive inklusiven Schule? Meine These lautet, dass sich die im weitesten Sinne feministisch begründeten politischen Interessen mit jenen der Forderung nach Inklusiver Bildung respektive Anerkennung egalitärer Differenz insofern verknüpfen lassen, als es sich in beiden Fällen um emanzipatorische Anliegen handelt. Was Fraser als »Kampf um die Bedürfnisse« beschreibt, lässt sich dabei für die Analyse der politischen Aushandlungen besonderer pädagogischer Bedürfnisse fruchtbar machen. In ihren Überlegungen legt Fraser dar, wie eine auf Bedürfnisse zentrierte Rede als Medium fungiert, in welchem »politische Forderungen aufgestellt und bestritten werden« (ebd., S. 249).

Fraser's Diskursmodell der *Bedürfnisinterpretation* ist allerdings *nicht* auf Bedürfnisse im normativen Sinn fokussiert. Es geht also nicht um einen defizitorientierten Blick auf die Bedürftigkeit der in Regelklassen zu integrierenden Schüler*innen, sondern um die von kontroversen Interessen gesteuerten Diskurse *über* die politische »Interpretation« ebendieser Bedürfnisse. Bedürfnisinterpretationen sind gemäß Fraser deshalb notwendigerweise als politisch umstritten, polyvalent und relational zu verstehen, da sie auf geteilten oder eben auf widersprüchlichen Hintergrundannahmen oder Haltungen basieren. Die hier angesprochene politische Umstrittenheit der Interpretation besonderer Bedürfnisse respektive der Definition eines »besonderen Bedarfs« mani-

festiert sich in der Ambivalenz des Programmes, welches – wenn auch unter dem Vorzeichen der Integration – schließlich eine eigentliche »Besonderung« reproduzieren sollte (vgl. *Kapitel 4*). Im politischen Kampf um Bedürfnisinterpretation identifiziert Fraser insgesamt drei analytische Momente:

Erstens geht es darum, den politischen Status eines gegebenen Bedürfnisses erst einmal zu etablieren oder zu verweigern, indem das Anliegen entweder als Gegenstand des legitimen politischen Interesses anerkannt oder aber als unpolitische Materie zur Enklave gemacht wird. Das zweite Moment besteht in der Definitionsmacht respektive in der Autorität festzulegen, wodurch das Bedürfnis zu befriedigen ist. Drittens gilt es die Versorgung der akzeptierten Bedürfnisse sicherzustellen oder zu verweigern. (Fraser 1994, S. 251ff.)

Bevor es also um die Frage der Umsetzung akzeptierter Bedürfnisse gehen kann – also wie Maßnahmen reguliert, gesteuert und kontrolliert werden (vgl. *Kapitel 4*) –, muss der »politische Status« eines Bedürfnisses geklärt sein. Die Definition besonderer pädagogischer Bedürfnisse im lokalen Schulgesetz wird selbstverständlich nicht losgekoppelt von den Verhandlungen auf der internationalen Ebene geführt. Nachzeichnen lässt sich die Etablierung besonderer pädagogischer Bedürfnisse als »politische Materie« damit anhand verschiedener diskursiver Ereignisse, welche das Anliegen integrativer statt separativer Schulungsformen mit der menschenrechtsbasierten Forderung nach Bildung für alle und schließlich mit einer Pädagogik für besondere Bedürfnisse verknüpfen.

Während die Forderungen der EFA auf sämtliche Gruppen marginalisierter und potenziell vulnerabler Minderheiten ausgerichtet waren, wurden Menschen mit Behinderungen dabei paradoxe Weise (noch) nicht explizit eingeschlossen (Kiippis 2014a, S. 33). Gewissermaßen als Korrektiv zur EFA-Programmatik, welche die besonderen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen weitgehend vernachlässigte, fand 1994 in Salamanca (Spanien) eine weitere UN-Weltbildungskonferenz statt, diesmal unter dem Titel *Special Needs Education*. In der sogenannten Salamanca-Erklärung respektive dem Aktionsrahmen einer »Pädagogik für besondere Bedürfnisse« wurde das grundsätzliche Recht auf Bildung bekräftigt und erstmals internationale Policy-Richtlinien zur Entwicklung inklusiver Schulen formuliert. Als Leitprinzip dieses Handlungsprogrammes steht also der Appell an die nationalen Entscheidungsträger,

ger, Schul- und Bildungssysteme *allen* Kindern und Jugendlichen zugänglich zu machen:

The guiding principle [...] is that schools should accommodate all children regardless of their physical, intellectual, social, emotional, linguistic or other conditions. This should include disabled and gifted children, street and working children, children from remote or nomadic populations, children from linguistic, ethnic or cultural minorities and children from other disadvantaged or marginalized areas or groups. [...] In the context of this Framework, the term ›special educational needs‹ refers to all those children and youth whose needs arise from disabilities or learning difficulties. [...] Schools have to find ways of successfully educating all children, including those who have serious disadvantages and disabilities. There is an emerging consensus that children and youth with special educational needs should be included in the educational arrangements made for the majority of children. This has led to the concept of the *inclusive school*. (UNESCO 1994, S. 6; Hervorh. d. A.)

In der Übertragung der Richtlinien ins Deutsche wurde das im Original verwendete Konzept der Inklusion allerdings durchgängig mit dem Begriff der Integration übersetzt, was angesichts der später ausgetragenen normativen Begriffsdebatten zu einer kommentierten Aktualisierung der deutschsprachigen Salamanca-Erklärung führte (Flieger 2010). Dem englischen Wortlaut nach wird damit klar jener Paradigmenwechsel deutlich, welcher die Schule als »handelnde Organisation« anspricht, und zwar mit der pädagogischen Forderung, Wege zu finden, welche es – explizit auch benachteiligten und behinderten Schüler*innen – ermöglichen, an den (bisher nur) für die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen gestalteten Lernsettings teilzuhaben. Neben dem grundsätzlichen Recht auf Bildung für alle – und zwar unabhängig von physischen, intellektuellen, sozialen, emotionalen, sprachlichen oder anderen Voraussetzungen – wird der universale Anspruch auf Bildung als Menschenrecht in diesem Zusammenhang mit dem Konzept der *Special Educational Needs* (SEN), den besonderen pädagogischen Bedürfnissen verknüpft:

Reaffirming the right to education of every individual, as enshrined in the 1948 Universal Declaration of Human Rights, and renewing the pledge made by the world community at the 1990 World Conference on Education for All to ensure that right for all regardless of individual differences [...]. (UNESCO 1994; iv)

Die Forderung nach inklusiven Schulen in der Salamanca-Erklärung stellt im Sinne der ANT eine Übersetzung der auf *Rechte* zentrierten Rede in eine auf *Bedürfnisse* zentrierte Rede nach Fraser (1994) dar. Bildungssysteme sollen – unter prioritärer Allokation entsprechender finanzieller Ressourcen – folglich dahingehend reformiert werden, alle Kinder unabhängig von individuellen Merkmalen oder sozialen Differenzierungskategorien in ordentlichen Bildungsgängen fördern zu können:

3. We call upon all governments and urge them to:
 - give the highest policy and budgetary priority to improve their education systems to enable them to include all children regardless of individual differences or difficulties,
 - adopt as a matter of law or policy the principle of inclusive education, enrolling all children in regular schools [...]. (UNESCO 1994, ix)

Zehn Jahre nach der EFA-Weltbildungskonferenz in Thailand und kurz vor der Revision von Artikel 17 fand im April 2000 in Dakar (Senegal) erneut ein Weltbildungsforum statt (IAC 2000). Mit Ernüchterung musste sich die internationale Gemeinschaft allerdings eingestehen, dass die im Rahmen des EFA-Aktionsrahmens gesetzten Ziele bei Weitem unerreicht geblieben sind. Die Bilanz einer als größte Bildungsevaluation jeher bezeichneten internationalen Erhebung sowie die Analyse der unter EFA zu erreichenden nationalen Standards lautete, dass sich weder die Quote der Analphabet*innen noch die Anzahl der Kinder ohne Zugang zu unentgeltlicher Grundschulbildung bedeutend vermindert hatte. Als einer der Hauptgründe für das Scheitern der EFA wurden fehlende Ressourcen beziehungsweise eine ungenügende Rationalisierung entsprechender Aufwendungen genannt (IAC 2000, S. 3).

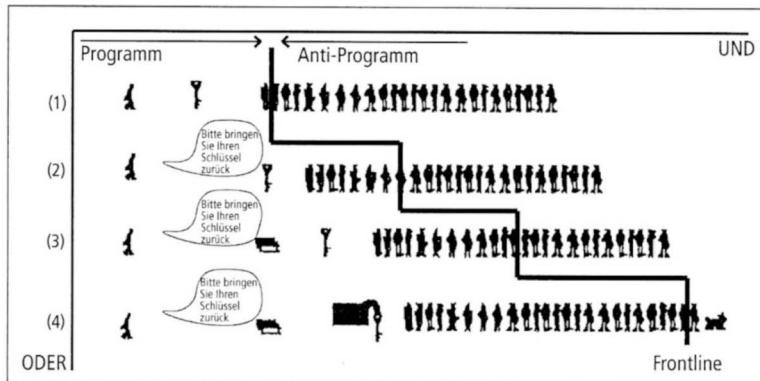
Das politische Ringen um die Definition und Etablierung besonderer pädagogischer Bedürfnisse im Bildungssystem wird anhand der Debatten rund um die Revision des Integrationsartikels im Berner Volksschulgesetz deutlich. Die an der Jahrtausendwende durch den *PISA-Schock* verdeutlichte Problematik nichterfüllter Chancengleichheit, welche mit Resultaten internationaler Schulleistungsstudien in Zahlen beziffert werden kann, konstatiert einen stabilen, negativen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg in der Schweiz (Coradi-Vellacott & Wolter 2002; Edelmann et al. 2012, S. 177ff.; OECD 2001; Moser 2002). Dabei wird hervorgehoben, dass Kinder aus einem sozioökonomisch weniger privilegierten Milieu bereits beim Eintritt ins Bildungssystem mit ungleichen Voraussetzungen ausgestat-

tet sind (Edelmann 2010). Mit der Kritik am schweizerischen Bildungssystem, welches durch eine stark gegliederte Struktur sowie zahlreiche Selektionsmechanismen maßgebend zur Reproduktion sozialer Ungleichheit beiträgt, rückten die Fragen bezüglich der Vor- und Nachteile integrativer versus separativer Schulungsformen zunehmend ins Zentrum bildungspolitischer Diskussionen. Im Umgang mit schulischer Heterogenität werden allerdings verschiedene, zueinander in Konkurrenz stehende politische Interessen artikuliert, was nicht zuletzt auch für die Ebene der Schulpraxis selbst gilt.

Bruno Latour: Programm und Gegenprogramm

Nach Latour umfassen Programme jene Absichten, welche Akteur*innen durch Handlungen, also das Wirken innerhalb einer bestimmten Assoziationskette, zu realisieren versuchen. Alles, was aus der jeweiligen Perspektive dem Handlungsprogramm zuwiderläuft und die Erfüllung des Zielvorhabens hemmt, wird als das Anti- oder Gegenprogramm bezeichnet. Anhand der Problematik »verlorener Zimmerschlüssel« erläutert Latour (2006c, vgl. Abb. 2) das Konzept am Beispiel eines Hotelmanagers, der seine Gäste dazu bringen möchte, beim Verlassen des Hotels die Schlüssel an der Rezeption abzugeben (Programm). Dabei beschreibt Latour, wie der Hotelmanager auf die Gäste reagiert, deren Widerstand (Anti-Programm) darin besteht, die Instruktionen zur Schlüsselabgabe zu ignorieren. Indem der Rezeptionist seiner vorerst mündlichen, dann schriftlichen Aufforderung, die Schlüssel (Artefakte) zurückzubringen, konsekutiv Dinge addiert (UND), das heißt, das von ihm verfolgte Programm »gewichtet« (ebd., S. 371), erreicht er schließlich sein Ziel: Mit der Reformulierung seines Programms, indem er die Handlungsauforderung zuerst in Schilder und schließlich in ein sperriges Metallgewicht einschreibt (ODER), gelingt es ihm, die Frontlinie zwischen dem eigenen Programm und dem Gegenprogramm der Gäste entsprechend seinen Interessen zu verschieben. Was Latour am Beispiel des Schlüssels auf der Achse des Programms beschreibt, entspricht dem Prozess der Übersetzung; nämlich die Art und Weise, wie das Programm dabei Schritt um Schritt dem Schlüssel eingeschrieben wird.

Abbildung 2: Programm und Gegenprogramm (Latour 2006c, S. 373)



Latours Modell soll im Folgenden dabei helfen, den Prozess der Revision von Artikel 17 als *Übersetzung* zu analysieren. Statt um einen Schlüssel geht es um den Integrationsartikel, welcher den Frontverlauf der politischen Kontroverse zwischen Programm und Gegenprogramm beschreibt, wenn auch in umgekehrter Richtung: Die Ausgangslage stellt das Anliegen dar, Integration als Grundsatz im Volksschulgesetz zu verankern. Damit handelt es sich um ein normatives Programm, welches über die Parteigrenzen hinaus, von links bis rechts, zunächst weitgehend politische Zustimmung erfährt. Den Schlusspunkt der parlamentarischen Aushandlungen hingegen markiert die Umkehrung dieses Programmes in ein eigentliches Gegenprogramm. Mit anderen Worten ausgedrückt verliert der emanzipatorische Anspruch einer integrativen Volksschule in kaum merklichen Schritten an Konsensfähigkeit, indem dieser im Verlaufe des Übersetzungsprozesses mit unterschiedlichen einander bisweilen kontrovers gegenüberstehenden Interessen gefüllt wird. Die integrative Volksschule wird damit zu einer politisch korrekten Worthülse, welche – statt Ausdruck reflexiver Schul- und Unterrichtsentwicklung im Sinne einer *Kritischen Pädagogik der Vielfalt* wie sie Hofstetter und Duchêne (2010) konzipieren – die bekannten Praktiken der Besonderung und Etikettierung normativ erklärt.

3.3 Integrative Volksschule: Rekonstruktion lokalpolitischer Debatten

Rytz (GB): Ich gehe über die Parteidgrenzen hinaus [...] einig, dass heute im Bildungsbereich mehr Ruhe als Hektik notwendig ist. (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 287)

Morgenthaler (GFL): Wir wollen [...] den Schulen Zeit geben, um all das Neue, was in den letzten Jahren auf sie zugekommen ist, in Ruhe konsolidieren zu können. (Ebd., S. 288)

Lack (FDP): Der Hauptgrund [...] ist, dass wir derzeit im bernischen Bildungswesen sehr viele Baustellen haben [...]. Hier sollte man nicht noch eine weitere Baustelle eröffnen [...] In der bernischen Schullandschaft braucht es jetzt vorerst einmal ein wenig Ruhe. (Ebd., S. 290)

Anlässlich der ersten Lesung zu REVOS 01 im Rahmen der Aprilsession 2001 beginnen die Beratungen zum Thema Stärkung und Ausgestaltung der integrativen Schulung mit einem Appell an Ruhe und Konstanz sowie mit der Warnung, keine »weiteren Baustellen« zu eröffnen. Anstelle der umfassenden Reform – welche einen Systemwechsel im Sinne der *Inklusion* fordert – einigt sich das Berner Kantonsparlament schließlich darauf, den Integrationsartikel (VSG, Art. 17) – abgesehen von der zu Beginn des Kapitels erläuterten differenzunterstreichenden defizitorientierten Identifizierung bedürfnisspezifischer Zielgruppen sowie einer Verschiebung in der steuerungsbedingten Entscheidungs- und Definitionsmacht – weitgehend im *Status quo* zu belassen. Die revidierte Fassung verschleiert damit die ihr zugrundeliegenden Übersetzungs- und Reinigungsarbeiten: Wie steht das politische Umfeld zur Zielsetzung einer integrativen Volksschule? Wie soll unter den gegebenen Rahmenbedingungen gewährleistet werden, dass bei Lern-, Leistungs- oder Verhaltensschwierigkeiten, bei sprachlich und kulturell begründeten »Integrationsproblemen«, bei außerordentlicher schulischer Leistungsfähigkeit, aber auch bei leichteren körperlichen, geistigen sowie sensomotorischen Behinderungen ein Verbleib in der Regelklasse möglich ist?

Im Großen Rat wurde heftig über die Konsequenzen debattiert, welche der politische Vorstoß eines Systemwechsel im Sinne eines umfassenden Verständnisses einer integrativen respektive inklusiven Schule mit sich bringen würde. Politische Vorstöße erhalten erst mit der Zustimmung des Parlaments

einen verbindlichen Charakter. Das heißt, die Annahme einer Motion verpflichtet die Regierung, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen oder eine beantragte Gesetzesänderung auszuarbeiten. Im Folgenden werde ich anhand von drei Motionen, die der Revision des Integrationsartikels vorhergehen, beschreiben, wie sich im Kampf um die politische Etablierung besonderer Bedürfnisse nach und nach die Frontlinien zwischen konkurrierenden politischen Programmen verschoben haben.

Unterstützung für Lehrkräfte multikultureller Klassen (M 143/99)

Angesichts der Problematik sozialer Ungleichheiten bemühen sich insbesondere die städtischen Agglomerationsgemeinden Ende der 1990er Jahre um eine aktive Integrationspolitik: Diese soll zukunftsweisende, koordinierte und »bedürfnisgerechte Maßnahmen« sowie Ressourcen zur Verfügung stellen, damit die Migrationsbevölkerung unterstützt und strukturelle Integrationsschwernisse überwunden werden können, so die exemplarische Formulierung durch den Gemeinderat der Stadt Bern.

Eine der Absichtserklärungen besteht darin, die Chancengleichheit für fremdsprachige Schüler*innen zu verbessern, indem die Interkulturelle Pädagogik verbindlich im Bildungsbereich verankert wird (Salm 2001). Diese Forderung kann als Reaktion auf eine zunehmend laut werdende Kritik an der Missachtung des Integrationsgedankens gelesen werden. Diese Kritik ist übrigens nicht nur empirisch solide begründet – beispielsweise anhand des »Konstrukt des leistungsschwachen Immigrantenkindes« respektive der Zuweisung dieser Lernenden in Sondersettings (vgl. Kapitel 4) –, sie lässt sich auch an bildungsstatistischen Daten, und zwar in immer stärkerem Ausmaß, ablesen: So charakterisiert sich die Zusammensetzung von Klassen mit geringerem Leistungsanspruch (zum Beispiel »Realklassen«), insbesondere aber »besondere Klassen« innerhalb der Volksschule durch einen unverhältnismäßig hohen Anteil an Schüler*innen mit Migrationshintergrund. Damit begründet sich schließlich die Forderung nach Entlastung von Lehrpersonen in »multikulturellen Klassen«, welche mit einem Anteil von mehr als 50 % »fremdsprachiger« Schüler*innen als besonders betreuungsaufwändig beschrieben werden, wie der Motion »Unterstützung der Lehrkräfte, die die Integration fördern« zu entnehmen ist. Im Vorstoß der bis 2006 unter der Bezeichnung Grüne Freie Liste (GFL) aktiven Partei werden zusätzliche Unterrichtsressourcen für die besonders anspruchsvolle Unterrichts- und Betreuungstätigkeit in sprachlich-kulturell heterogenen Klassen gefordert.

Nachdem die Dringlichkeit der Motion vom Regierungsrat abgelehnt wurde, diskutiert der Große Rat den Vorstoß im Frühjahr 2000 als Postulat (Tagblatt Februarsession 2000, S. 165ff.). Die GFL-Fraktion zeigte sich damals von der Antwort der Regierung »enttäuscht« und wirft dieser vor, »zwar lang und breit über die gezielte Förderung der interkulturellen Kompetenz und [...] weitere schöne Dinge gesprochen«, die Forderungen nach konkreten Maßnahmen für eine »handfeste Unterstützung der betroffenen Lehrkräfte« aber nicht aufgegriffen zu haben (ebd., S. 166). Stattdessen werde man auf das neue Volksschulgesetz und »weitere solche Papiere« vertröstet. Mit dem implizit zum Ausdruck kommenden Bürokratievorwurf in der Darstellung der Bildungsdirektion als Schreibtischtäterin zeigt sich bereits an dieser Stelle, was Latour in seinen Schriften als »Papierarbeit«, »Papierwelt«, »Papiertiger« und sogar »Papierkrieg« bezeichnet und im Folgekapitel mit der Umsetzung besonderer Maßnahmen als besonderndes *Skript* eingehend beschrieben wird: nämlich die Handlungsmacht, welche nicht-menschlichen Akteur*innen in Form von beschriebenen *Papier* zusteht, und die schulbürokratische Eigendynamik, welche durch diese administrativen Inskriptionsprozesse in Gang kommt.

Chancengleichheit für »fremdsprachige« Schülerinnen und Schüler (M 189/99)

Am 6. September 1999 reicht die Großrätin Sabine Gresch des Grünen Bündnisses (GB) eine Motion ein mit dem Titel »Neues Bildungskonzept für die multikulturellen Schulen«. Im Vorstoßtext wird eine Verbesserung der Integration von fremdsprachigen Kindern und Jugendlichen in der Volksschule sowie die Bündelung »integrativ« zu konzipierender Maßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzeptes gefordert. Begründet wird das Anliegen mit der Notwendigkeit, den Bedürfnissen der zunehmend multikulturell und mehrsprachig geprägten Schüler*innenschaft gerecht zu werden (Tagblatt Februarsession 2000, S. 174). Damit wird der Forderung nach Entlastung für Lehrpersonen ein viel grundlegenderer Lösungsansatz entgegengehalten, nämlich das inzwischen veraltete Bildungskonzept aus den 1960er Jahren zu erneuern, sodass es den »Bedürfnissen fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher« entspricht:

Gresch (GB): Es geht grundsätzlich darum, dass das bestehende Bildungskonzept den Bedürfnissen fremdsprachiger Kinder und Jugendlichen [sic!] in keiner Art und Weise gerecht wird. (Tagblatt Februarsession 2000, S. 166)

Das Bildungskonzept wird also dahingehend kritisiert, als es weitgehend noch auf den veralteten Grundsätzen eines »Gastarbeiterregimes« basiere. Die ehemals vorwiegend aus Italien und Spanien stammende Migrationsbevölkerung wurde, was die schulische Bildung der Kinder anbelangt, durch ihre Herkunftsänder stark unterstützt und mittels Kursen in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK) zusätzlich gefördert. Die durch Botschaften und Konsulate sowie Elternvereine organisierten HSK-Kurse erfolgten ursprünglich mit dem Ziel einer vereinfachten Wiedereingliederung in die Bildungssysteme der Herkunftsänder.

Heute gilt der HSK-Unterricht als wichtig für die Entwicklung einer »bikulturellen Identität«, wobei Aspekte der »Reintegration« weniger stark gewichtet werden (Salm & Künzi 2001). Die finanzielle Unterstützung entsprechender Kurse für Schüler*innen aus inzwischen mehr als hundert Herkunftsändern gestaltet sich inzwischen unter anderem deshalb als prekär, weil die finanzielle Unterstützung bei Weitem nicht sichergestellt ist und auch in qualitativer Hinsicht große Unterschiede bestehen. Im Zentrum der Motion stehen damit die »Bedürfnisse« der fremdsprachigen Schüler*innen. Unter Rückgriff auf die Ergebnisse einer Nationalfondsstudie zum Thema sprachliche und kulturelle Integration wird der Umstand, »dass unsere Schulbildung diesen Kindern nicht mehr das bieten kann, was für eine gute sprachliche und schulische Entwicklung nötig wäre«, als größtes »Handicap« bezeichnet (Tagblatt Februarsession 2000, S. 167). In diesem Verständnis wird die strukturell angelegte Benachteiligung von Schüler*innen mit nichtdeutschen Erst- oder Familien-sprachen als behinderndes Handicap dargestellt, welche durch das Schulsystem selbst zustande kommt.

Mit der Forderung nach einem neuen Bildungskonzept, welches die Realität multikultureller Schulen anerkennt, setzt dieser Vorstoß auf der konzeptionellen Ebene an: So soll der Regierungsrat eine neue Fachstelle der Bildungsdirektion schaffen, welche sich der Interkulturellen Pädagogik annimmt und das bestehende Bildungskonzept einer Wirkungskontrolle unterzieht, welche sich auf die »neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse« stützen soll. Die Motion wurde mit 117 Stimmen bei nur zwei Gegenstimmen und vier Enthaltungen deutlich gutgeheißen. Sie stellte so auch den Ausgangspunkt des Projekts »Multikulturelle Schule« (2000–2008) unter der Federführung der Bildungsdirektion.

rektion dar (Salm 2005), wobei von den in diesem Rahmen konzipierten integrativen Unterrichtsformen namentlich nicht nur »Fremdsprachige«, sondern ebenso »benachteiligte Einheimische« profitieren sollten (ebd.).

Integrative Schulung von Kindern mit Behinderungen (M 121/00)

Während die Motionen Reichenau und Gresch unter dem Gesichtspunkt der Mehrsprachigkeit und Multikulturalität den Umgang mit schulischer Heterogenität respektive soziale Bildungsungleichheiten fokussieren, wird das Anliegen der Integration/Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit »Behinderung« in der Volksschule zu jenem Zeitpunkt (noch) nicht angesprochen. Erst am 5. Juni 2000 wird eine als dringlich bezeichnete Motion mit dem Titel »Geistig Behindertsein ist normal« an den Regierungsrat überreicht.

Die Motion von SP-Großrat Emil von Allmen beauftragt den Regierungsrat damit, »alle notwendigen Vorbereitungen zu treffen, damit Kindern mit einer geistigen Behinderung der Besuch der Regelschule und des Regelkindergartens in der Praxis ermöglicht« werden kann. Eine integrative Volksschule soll demnach mittels gemeinsamer Erziehung und Bildung von behinderten und nichtbehinderten Kindern das tragfähige Fundament für eine selbstverständliche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben als Normalität abbilden. Als nötige Maßnahmen werden neben der Unterstützung und Finanzierung integrativer Schulmodelle auch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen gefordert. Der Regierungsrat soll integrative Regelschulen aktiv fördern, wozu namentlich die Bildungsdirektionen sowie die Gesundheits- und Fürsorgedirektion »eng zusammenarbeiten« müssen. Die Dringlichkeit der Motion wird mit der »Verschiedenheit der Menschen« begründet, was die Gefahr der Ausgrenzung berge, wenn nicht »mitgehalten werden« könne. Die hiermit verkürzt paraphrasierte Motion (M 121/00) wurde zusammen mit der schriftlichen Stellungnahme des Regierungsrates noch während der Septembersession desselben Jahres behandelt (Tagblatt Septembersession 2000, S. 864ff.). Auf Antrag des Regierungsrates wurde der Vorstoß allerdings ebenfalls in ein Postulat umgewandelt, welches allerdings in der Abstimmung von einer deutlichen Mehrheit mit 111 Stimmen, 41 Gegenstimmen und einer Enthaltung angenommen wurde (ebd., S. 869). Der differenzierten Antwort der Bildungsdirektion ist zu entnehmen, dass im Rahmen der anstehenden Änderung des Volksschulgesetzes »die in Artikel 17 festgelegte integrative Schulung in Regelklassen im Sinne einer Pädagogik der Vielfalt [zu] verstärken« beabsichtigt werde (ebd., S. 865). Gemäß einem zu jenem Zeitpunkt bereits bekannten Entwurf der Revisions-

vorlage sollen »Kinder mit Lern-, Leistungs- und Verhaltenschwierigkeiten, fremdsprachige Kinder sowie Kinder mit besonderen Begabungen [...] in Zukunft in der Regelklasse unterrichtet werden« (ebd.). Zudem seien besondere Förderangebote sowie weitere flankierende Maßnahmen zur Unterstützung und Entlastung des Unterrichts in heterogenen Klassen Gegenstand der aktuellen Abklärungen und Verbesserungsansätze. Die Antwort des Regierungsrates stellte damit in Aussicht, dass mit der bevorstehenden Revision des Volksschulgesetzes dem normativen Anliegen einer inklusiven Schule Rechnung getragen werden soll. Die ideelle Unterstützung des Vorstoßes wird dadurch bestätigt, dass »das Bestreben, *grundsätzlich alle* Schülerinnen und Schüler in Regelklassen zu integrieren«, als Teil des Bildungsauftrags der Volksschule verstanden wird:

Das Erziehungs- und Bildungsangebot der Volksschule ist *grundsätzlich* darauf ausgerichtet, im individualisierenden und binnendifferenzierenden Unterricht in der Regelklasse die einzelnen Schülerinnen und Schüler ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten entsprechend zu fördern [...]. (Tagblatt Septembersession 2000, S. 865; Hervorh. d. A.)

Die als Integrationsgedanke bezeichnete Absicht »zu integrieren und nicht zu segregieren« soll dabei durch eine »gezielte Erweiterung der besonderen Maßnahmen umfassender verankert werden« (ebd.). Die anschließende Diskussion im Parlament ergibt, dass das Anliegen der Inklusion grundsätzlich positiv aufgenommen wird: Die Forderung, Kindern mit und ohne Behinderung den Besuch der Regelschule zu ermöglichen, wird dabei als »sympathisch« und der aufgezeigte Weg als »richtig« erachtet (ebd., S. 866). Trotz aller Zustimmung wird aber festgestellt, dass die »wirklichen Zustände« in der Volksschule aufgrund von immer stärker divergierenden sozialen und kognitiven Voraussetzungen der Schüler*innen eine Komplexität erreicht haben, welche pädagogisch nur schwer zu bewältigen sei.

Angezweifelt wird also nicht der *Grundsatz* der Inklusiven Bildung, sondern die *Machbarkeit*: Ist es realistisch, mittels innerer Differenzierung neben der individuellen Förderung kognitiv und sprachlich ganz unterschiedlich begabter Kinder mit vielfältig bedingten Schulschwierigkeiten, Konzentrations- und Lernschwächen sowie Verhaltensauffälligkeiten zusätzlich auch noch den Bedürfnissen von Kindern mit Behinderungen *gerecht* zu werden? Mit den Vorbehalten bezüglich der pädagogischen Umsetzung wird schließlich die Frage aufgeworfen, ob Lehrpersonen für diese Aufgabe auch genügend ausgebildet

sind, und die Grenzen von deren Belastbarkeit beteuert. Die Machbarkeit wird zudem mit dem Anspruch auf Gerechtigkeit verbunden: Es wird also nicht nur in Frage gestellt, *dass* Lehrpersonen den Bedürfnissen aller Schüler*innen gerecht werden *können*, sondern inwiefern es auch *gerecht* ist, dass (ungleiche) Kinder innerhalb einer Schulklassie (un)gleich behandelt werden.

Den skizzierten Fragen der Gerechtigkeit und Individualisierung soll in Kapitel 5 weiter auf den Grund gegangen werden – insbesondere mit dem Blick auf soziale Ungleichheiten, welche individualisiert und institutionell reproduziert werden, während (gewisse) behinderungsbedingte Nachteile mittels Anpassung formaler Rahmenbedingungen einen Ausgleich erhalten. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels zeichne ich nach, wie sich der ursprünglich anvisierte Systemwandel in den politischen Debatten des Großen Rates zur Bestätigung des Status quo mausert.

3.4 Vom Programm zum Gegenprogramm

Alle drei politischen Vorstöße folgen dem emanzipatorischen Anspruch der Inklusiven Bildung, welche von der Regierung klar unterstützt zu werden scheint und als Grundsatz stärker im Volksschulgesetz hätte verankert werden sollen. Angesichts des generellen Spardruckes, welcher auch den Bildungsbereich betrifft, stehen die finanziellen Rahmenbedingungen einer entsprechenden Reform allerdings denkbar ungünstig. So herrscht unabhängig von den politischen Parteizugehörigkeiten Einigkeit, dass sich der geforderte Systemwechsel weder kostenneutral und schon gar nicht kostensparend realisieren lässt (Tagblatt Septembersession 2000, S. 867):

Morgenthaler (GFL): Die Forderungen [...] lassen sich natürlich nicht kostenneutral realisieren. [...] Geld kann für solche Zwecke leider nicht bereitgestellt werden. [...] Dabei wäre dies präventiv sehr gut eingesetztes Geld, mit welchem man Geld, das jetzt ausgegeben wird, einsparen könnte. (Tagblatt Februarsession 2000, S. 166; M 143/99)

Hurni-Wilhelm (SP): Ein Aspekt, der leider immer wieder in den Vordergrund rückt, ist die Finanzierung der Integration in die Regelklasse. (Tagblatt Septembersession 2000, S. 867; M 121/00)

Aeschbacher (SVP): Die heilpädagogische Begleitung führt [...] zu einer Kostensteigerung, die man so nicht verantworten kann. (Tagblatt Februar-session 2000, S. 867)

Streiff-Feller (EVP): Wie weit man Behinderte integrieren kann, hängt stark von den finanziellen Mitteln ab, die der Kanton zu[r] Verfügung stellt. (Ebd.)

Bildungsdirektor Annoni (FDP): Diese Debatte ist sicherlich heikel, aber sie muss von einem tiefgreifenden ethischen Ansatz geleitet werden, der sich nicht nur auf finanzielle Fragen beschränken darf. (Ebd., S. 869; Übers. d. A.)²

Die Weichenstellung bezüglich der Frage, ob auch sonderschulberechtigte Kinder und Jugendliche in Regelklassen integriert oder weiterhin in besonderen Institutionen geschult werden sollen, erfolgt schließlich in der April-session 2001. Dabei rückt das politische Bewusstsein einer ethischen Haltung immer mehr in den Hintergrund, während die Argumentation fehlender finanzieller Mittel an Bedeutung gewinnt. Als Grundlage der Beratungen dient ein Änderungsvorschlag des Integrationsartikels, welcher durch eine vorberatende Kommission von insgesamt 24 Grossräts*innen gemeinsam mit dem Regierungsrat erarbeitet wurde und eine wesentlich gekürzte Fassung der inhaltlich weit umfassenderen Vernehmlassungsversion darstellt. Entgegen dem ursprünglichen Vorschlag verzichtet die Kommission schließlich auf einen Systemwechsel:

Lack (FDP): Der Regierungsrat wollte uns einen *Systemwechsel* vorschlagen. Alle Schülerinnen und Schüler mit Lernbehinderungen, Verhaltensschwierigkeiten oder sonstigen Handicaps sollten *grundsätzlich* in der Regelklasse eingeschult werden. Die Kommission hat beschlossen, auf diesen grundlegenden Systemwechsel zu verzichten. Man hatte einerseits Angst, er würde zu einer Nivellierung des Unterrichts und einer Überforderung der Lehrkräfte führen. Andererseits befürchtete man, die *finanziellen Mittel* für die unterstützenden Massnahmen seien nicht im notwendigen Rahmen vorhanden. Die Kommission beschloss, am bisherigen Artikel 17 festzuhalten mit der Änderung, dass für fremdsprachige und ausserordentlich begabte Kinder

² Im ursprünglichen Wortlaut : Ce débat et certes un débat délicat, mais il doit être dominé par une démarche éthique profonde, qui ne peut pas seulement être limitée aux questions financières.

besondere Massnahmen getroffen werden können. (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 280; Hervorh. d. A.)

Die Einschätzung der Kommission lautete also, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene umfassende Schulreform von der bürgerlichen Mehrheit im Parlament nicht getragen würde. Im Vordergrund der Abkehr vom anvisierten Programm steht das Argument, die von der Bildungsdirektion ergriffenen Sparmaßnahmen ständen »im krassen Gegensatz zur Forderung nach umfassender Integration in die Regelklassen« (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 280). Der Bildungsdirektion wird so nachträglich namentlich seitens sozialdemokratischer Parlamentarier*innen eine offensichtliche Konzeptlosigkeit vorgeworfen:

Bütler (SP): Wir fragten uns, wo denn das Gesamtkonzept für die Umsetzung der Integration sei. Man kann doch nicht einerseits sparen, sparen, sparen und anderseits die umfassende Integration im Volksschulgesetz vorschreiben, ohne genügend neue finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 280; Hervorh. d. A.)

Dass der Integrationsgedanke in der Vernehmlassung viel Anerkennung erhält, die Umsetzung aber in der Mehrheit der Stellungnahmen als problematisch erachtet wurde, konstatiert die Bildungsdirektion im Vortrag zum Änderungsvorschlag der Kommission: Die Reform sei »nur bei entsprechenden Rahmenbedingungen« realisierbar, wobei sie angesichts der kantonalen Finanzknappheit schließlich »zum falschen Zeitpunkt« komme (ERZ 2001, S. 9). Gleichzeitig versichert der Regierungsrat in seinen Erläuterungen, dass die Revision von Artikel 17 weder als »Ausdruck der Sparmaßnahmen« noch als »Beitrag zur gegenwärtigen Haushaltssanierung« zu verstehen sei. Über die konzeptuellen und finanziellen Vorbehalte hinaus befürchten andere, eher konservativ ausgerichtete Parteien, die Erweiterung des Integrationsartikels folge lediglich einer »Modeströmung« und bringe unnötig Hektik in eine ohnehin angespannte Situation (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 281). Insgesamt wurde die durch die Kommission vorgeschlagene Lösung aufgrund ihrer Unverbindlichkeit geschätzt, weil sie »alle Möglichkeiten offenlässt und dennoch nicht zwingend sofort realisiert werden muss« (ebd., S. 284). Wie der Stellungnahme des Bildungsdirektors zu entnehmen ist, gibt die neue Fassung des Integrationsartikels also nichts Neues wieder, sondern widerspiegelt vor allem die aktuelle Praxis in den Schulen:

Bildungsdirektor Annoni (FDP): Der durch die Kommission neu formulierte Artikel 17 bildet in gewisser Weise das ab, was wir derzeit in unserer Schule tun, und es ist gut, zumindest dieses Ergebnis zu erreichen [...]. (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 285; Übers. d. A.)³

Gegen die Verwässerung der ursprünglichen Anliegen unter dem Argument Spardruck kämpften vorerst insbesondere die Linken weiterhin für einen Paradigmenwechsel: So reichte sowohl die sozialdemokratische Partei wie auch das Grüne Bündnis entsprechende Rückweisungsanträge ein. In Anlehnung an die Motion von Grossrat von Allmen (M21/00) wurde gefordert, dass bei entsprechender Begleitung durch schulische Heilpädagog*innen Kinder mit einem behinderungsbedingt besonderen Bildungsbedarf in Regelklassen gefördert werden können und »Modelle für eine stärkere Integration von SchülerInnen mit besonderen Voraussetzungen in die Regelklasse erarbeitet und die pädagogischen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen aufgezeigt« werden (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 286). Unbefriedigt von der Tatsache, dass abgesehen von kleinen Anpassungen »alles beim Alten belassen« würde, fordern diese, das Geschäft an die Kommission zurückzuweisen:

Von Allmen (SP): Wenn diese Gesetzesänderung [...] für die Behinderten etwas bewirken soll, dann reicht es natürlich nicht, die alte Fassung des Gesetzes abzuschreiben. (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 287)

Rytz (GB): Die vorberatende Kommission des Grossen Rates ist nach langen, seriösen Diskussionen auf die Bremse getreten und hat mit kleinen Anpassungen alles beim Alten belassen. (Ebd.)

Die Rückweisungsanträge werden schließlich entweder abgelehnt oder zurückgezogen. In einem letzten Versuch, das Dilemma rund um die Revision des Integrationsartikels – zwischen dem politischen Willen zum Systemwechsel und dem Misstrauen angesichts ungünstiger finanzieller Rahmenbedingungen – zu lösen, reicht die damalige SP-Großrätin Mirjam Bütler während der laufenden Aprilsession eine dringliche Motion ein und fordert, dass:

³ Im ursprünglichen Wortlaut: L'article 17 nouvellement formulé par la commission photographie en quelque sorte ce que nous faisons dans notre école à l'heure actuelle et c'est bien de parvenir au moins à ce résultat.

Bütler (SP): [...] ein entsprechender umfassender Integrationsartikel, wie ihn die Regierung bereits vorgeschlagen hat, [...] innerhalb von zwei Jahren wieder aufs Tapet kommen [müsste], allerdings mit einem ausgearbeiteten Gesamtkonzept im Hintergrund, das in Bezug auf die Finanzen und flankierenden Massnahmen standhält und zusammen mit Fachkräften ausgearbeitet wird. (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 280)

Die Motion fordert nicht nur explizit, dass binnendifferenzierender und individualisierender Unterricht im Volksschulgesetz verankert werden soll, sondern auch die Sicherstellung von Maßnahmen zur Beratung von Lehrpersonen durch Speziallehrkräfte und Fachstellen, zusätzliche Unterstützung im Unterricht durch Teamteaching und Assistenz sowie grundsätzlich eine erhöhte Durchlässigkeit zwischen regulären und besonderen Klassen (Tagblatt Junisession 2001, S. 610). Das geforderte Umsetzungskonzept soll neben Möglichkeiten flankierender Maßnahmen auch die Frage geeigneter Lehrmittel, Klassengrößen sowie Abklärungs- und Zuweisungsabläufe klären. Damit versucht die Motion die Debatte über Finanzen zurück zu den pädagogischen Implikationen einer integrativen Volksschule zu leiten, wobei die zu entwickelnde Zusammenarbeitskultur der Lehrpersonen als zentraler Gelingensfaktor ins Zentrum gerückt wird (Tagblatt Aprilsession 2001, S. 280ff.). Während sich die linken Parteien auch in den Verhandlungen der Junisession 2001 mit Nachdruck für die Notwendigkeit eines »richtigen Integrationskonzeptes« starkmachen und Klarheit fordern bezüglich der unterschiedlich beurteilten Mehrkosten einer »vollständigen Integration« (ebd., S. 616), signalisieren die bürgerlichen Parteien jetzt einen klaren Meinungsumschwung: Sie sind nicht bereit, sich vom bisherigen System abzukehren, und legitimieren ihren Standpunkt nicht mehr nur mit ökonomischen Zwängen, sondern mit dem Kindeswohl:

Rufer-Wüthrich (SVP): [...] Im Übrigen bin ich überzeugt: Gerade Sonder Schulen [...] leisten grossartige Arbeit; ich bezweifle, dass ihre Schüler und Schülerinnen in der Volksschule besser betreut und gefördert werden könnten. (Tagblatt Junisession 2001, S. 611)

Streiff-Feller (EVP): Wir möchten für alle Kinder nur das Beste. Doch es ist nicht immer so einfach herauszufinden, was im Einzelfall das Beste ist. [...] Das ist nicht nur eine Frage des Geldes. Ob es dann den betroffenen Kindern noch wohl wäre, wage ich zu bezweifeln. (Ebd., S. 612)

Angesichts der Tatsache, dass sich das Parlament nicht darin einig zu werden schien, wo in Sachen Bildung die finanziellen und politischen Prioritäten zu setzen sind, zieht Bütler in der Junisession 2001 schließlich ihren Vorstoß mit der Begründung zurück, »keinen Scherbenhaufen« generieren zu wollen (ebd., S. 614). Damit implodiert die umfassende Reform, wobei auf der Ebene des Gesetzesstextes lediglich die bereits existierenden Möglichkeiten der Umsetzung integrativer respektive inklusiver Schulungsformen im Status quo bestätigt werden.

Kehren wir also zurück zur Frage, wie im Verlaufe des politischen Aushandlungsprozesses das Programm schrittweise in ein Gegenprogramm übersetzt wurde. Die Rekonstruktion der bildungspolitischen Debatten zeigt, dass die Frontlinien hier etwas anders verlaufen. Die Ausgangslage stellt ein Programm dar, dessen Grundsatz dem Anliegen folgt, die gesetzlichen Grundlagen für die Entwicklung einer integrativen Volksschule bereitzustellen. Im Verlaufe der Debatten im Großen Rat wird dieses Programm mit dem Anliegen der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sogenannter fremdsprachiger Schüler*innen einerseits und der Forderung, auch Kinder mit »Behinderungen« in Regelklassen zu integrieren, assoziiert. Die im Verlaufe der Vernehmlassung aufkeimenden Bedenken eines Systemwechsels werden folglich mit verschiedenen Argumenten finanzieller, pädagogischer und professioneller Art und sogar mit dem »Wohl des Kindes« gewichtet, sodass schließlich das sich erst im Verlaufe der Debatte konstituierende Gegenprogramm den Sieg davonträgt. Dieses Gegenprogramm – nämlich die Bestätigung des Status quo – stellt, wenn auch nur vorläufig, den Schlusspunkt der Debatten um die Revision von Artikel 17 dar und steht gleichzeitig stellvertretend für die »Übersetzung des Reformprojektes IBEM«, wie ich sie in den nachfolgenden Kapiteln aus unterschiedlichen Perspektiven nachzeichnen werde: Das Programm wird letztendlich dem Gegenprogramm untergeordnet, auf dessen Seite sich – quasi entgegen ihren politischen Überzeugungen – auch Akteur*innen wiederfinden, welche sich ursprünglich für das Programm einer umfassenden Reform mobilisierten. Die Befürchtung der Linken lautete dabei, dass sich eine xenophobe Haltung sowie eine »bewusst betriebene Segregationspolitik« in Bezug auf Schüler*innen mit Migrationshintergrund (negativ) auf die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen auswirken würde (Tagblatt Septembersession 2001, S. 765f.). In dieser Befürchtung zeigt sich erneut, wie politische Interessen in Bezug auf »behinderungsbedingte« und »andere« als besonders bezeichnete Bedürfnisse – namentlich *sprachlicher* und *kultureller*

ler Art – mit dem sonderpädagogisch begründeten Anspruch auf besondere Maßnahmen verknüpft sind (vgl. Kapitel 4).

Bezeichnenderweise fällt die Revision von Artikel 17 mit dem Ablauf der zehnjährigen Frist des EFA-Aktionsrahmens (Jomtien, 1990) zusammen und mit dessen ernüchternder Bilanz, dass sich auf nationalstaatlicher Ebene – etwa in Form von verbindlichen Rechtsgrundlagen – kaum Verbesserungen verzeichnen lassen. Trotz der offensichtlichen Parallelen zu den Forderungen der Salamanca-Erklärung und deren bedürfniszentrierter Rede (Fraser 1994) werden in den lokalpolitischen Debatten keine direkten Bezüge zum supranational dominanten Diskurs der *Inclusive Education* gemacht. Wenn der Begriff einer Pädagogik der Vielfalt (Prengel 2006) auch gelegentlich verwendet wird, wenn es darum geht, diskriminierende Strukturen und Praktiken im Schulwesen zu problematisieren, eine explizite und gezielte Verknüpfung der Interkulturellen Pädagogik (Kultur/Sprache) und der Integrationspädagogik (Behinderung) wird dabei *nicht* vorgenommen. Diese Entkoppelung bekräftigt eine in der Debatte zu REVOS 01 engagierte Großräatin, welche ich im Rahmen meiner Forschung telefonisch kontaktierte, mit dem folgenden Erstaunen:

UNESCO-Weltkonferenz? Salamanca-Erklärung? NIE gehört. Davon war damals im Grossen Rat nicht die Rede, nein... Das wäre mir sonst ein Begriff!

tr, 06-04-2016

Mit Fraser lässt sich für die lokalpolitische Debatte konstatieren, dass eine auf *Rechte* zentrierte Rede in der Revision des Integrationsartikels eine untergeordnete Rolle spielte: Ein Rechtsanspruch, welcher die integrative Schulung als Grundsatz definiert, findet sich im Volksschulgesetz weiterhin nur in Form einer unverbindlich formulierten Regel, welche unter Abwägung der praktischen Möglichkeiten immer bereits Ausnahmen impliziert. Der Wandel von einer menschenrechtszentrierten in eine bedürfniszentrierte Rede zeigt sich in den Debatten des Grossen Rats beispielhaft: War der politische Anspruch auf Rechtsgleichheit zu Beginn noch vorwiegend emanzipatorisch begründet, verlagert sich dieser im Verlaufe der Aushandlung zusehends auf die Ebene der (finanziellen) Machbarkeit. In Bezug auf eine öffentliche Staatsschule gilt der integrative Grundsatz – im Gegensatz zu einer »Politik der Exklusion« – als einzige politisch vertretbare Haltung, wie das folgende Zitat zum Ausdruck bringt.

Bildungsdirektor Annoni (FDP): Man kann nicht für oder gegen Integration sein. Sie können eine Position beziehen, indem Sie sagen, dass Sie eine bestimmte Integration oder bestimmte integrative Maßnahmen wollen. Aber sich so für oder gegen Integration auszusprechen, das ist nicht möglich! Sie können sich nicht eine staatliche Schule vorstellen, eine Schule, die die Kinder dieser Gesellschaft aufnimmt, und sagen, dass Sie keine Integrationspolitik betreiben wollen! Eine Gesellschaft oder eine Schule, die beschlossen hat, keine Integrationspolitik zu betreiben, ist eine Schule oder eine Gesellschaft, die geradewegs auf eine Polarisierung oder Segregation zusteuert, und das ist nicht möglich. Die Frage, die sich nun stellt, ist, welche Integration wir wollen und wie wir integrieren wollen. (Tagblatt Junisession 2001, S. 613; Übers. d. A.)⁴

So stellt der damals amtierende Bildungsdirektor im Verlaufe der sich zuspitzenden, kontroversen politischen Positionierungen klar, dass es politisch »nicht möglich« sei, sich gegen das Programm einer integrativen Volksschule zu stellen. Während sich die Diskussion unter dem Aspekt der »Machbarkeit« also zunehmend auf das *Wie* der Umsetzung verlagert, bleiben die Widersprüche bezüglich der Frage, welche respektive um wessen Integration es sich tatsächlich handelt, weiterhin bestehen und werden – so meine Hypothese – auf der Policy-Ebene fortgeschrieben.

Tatsächlich zieht sich die Ambivalenz des Integrationsartikels von den politischen Aushandlungen über die schulbürokratische Ressourcenorganisation hinein in die kommunale Umsetzungspraxis, womit ich abschließend zum eingangs erwähnten Schulentwicklungsanlass in Rotstetten zurückkehren möchte. Zuoberst auf der Prioritätenliste möglicher Themen für das neue Schulprogramm fungierte also Artikel 17 *nota bene* als »unbearbeitete Pendenz«. Nach gut zwei Jahren Umsetzung des Reformprojektes IBEM in den Schulen bringt das Beispiel zum Ausdruck, wie »die Integration« als vorrangiges Thema der Schul- und Unterrichtsentwicklung zwar erkannt, die

4 Im ursprünglichen Wortlaut : On ne peut pas être pour ou contre l'intégration. Vous pouvez prendre position en disant que vous voulez une certaine intégration ou certaines mesures intégratives. Vous prononcer comme cela pour ou contre l'intégration, c'est impossible! Vous ne pouvez pas imaginer une école d'Etat, une école qui reçoit les enfants qui sont dans cette société et dire que vous ne voulez pas pratiquer une politique d'intégration ! Une société ou une école qui a décidé de ne pas pratiquer une politique d'intégration, c'est une école ou une société qui va tout droit vers la polarisation ou la ségrégation, et cela n'est pas possible. La question qui se pose maintenant est de savoir quelle intégration nous voulons et comment nous voulons intégrer.

Auseinandersetzung damit aber vertagt wird. Die Lehrpersonen hatten sich die staatliche Forderung eines integrativen Grundsatzes als Entwicklungsziel nämlich bereits vor zwei Jahren gesetzt und erkannt, dass sie als Team an einer entsprechenden pädagogischen »Haltung« arbeiten müssten. Während sich das Kollegium in den folgenden zwei Tagen im Rahmen eines partizipativen Prozesses mit den potenziellen Schwerpunkten des neuen Schulprogramms beschäftigt, verliert die zu Beginn noch als »dringlich« bezeichnete Auseinandersetzung mit dem Integrationsartikel in kaum merklichen Schritten an Konsensfähigkeit: Mit der Begründung, man wolle zuerst die Ergebnisse einer bevorstehenden Evaluation der Umsetzung abwarten, fällt »die Integration« schließlich aus dem offiziellen Rahmen, wobei die pädagogische Umsetzung letztendlich im untergeordneten Bereich der individuellen Weiterbildung der Lehrpersonen einen Platz findet. Ohne sich dessen bewusst zu sein, bestätigen die Lehrpersonen damit eine Verschiebung, welche sich so auch in den Debatten des Großen Rats manifestierte. Anstelle eines Systemwechsels einigte man sich auch damals nur auf eine Mini-Reform, welche Schul- und Unterrichtsentwicklung zwar begrüßt, letztendlich aber der kommunalen Innovationsbereitschaft überlässt. Dass Artikel 17 weiterhin einer offenen Formulierung folgt, ist damit Ausdruck eines politischen Kompromisses, welcher schlussendlich die Leerstellen des Gesetzes sprechen lässt. Was im Gesetz selbst nicht verankert ist, wurde schließlich erst Jahre später mittels Verordnung spezifiziert und geregelt (VSG, Art. 17 Abs. 3). Die *Verordnung über die besonderen Massnahmen in der Volksschule* (BMV) stellt das eigentliche »Skript« zur Umsetzung dieses Reformprojektes dar. Im folgenden Kapitel wird deshalb der Frage nachgegangen, wie sich der staatliche Imperativ einer integrativen Volksschule via Papier in die Schulpraxis einschreibt und dabei zum schulbürokratischen Gegenprogramm wird.

