

4. Besonderung als Skript

Wie Differenzierungs- und Distinktionsprozesse in Papier eingeschrieben werden

Die Dynamik von Übersetzung und Inskription fortschreibend findet der revidierte Integrationsartikel schließlich als »Verordnung« seinen Weg in die lokale Schulpraxis: Das Programm einer integrativen Volksschule – wenn auch reduziert auf eine Bestätigung des *Status quo* – soll nun in den Schulen realisiert werden. Im vorliegenden Kapitel beschreibe ich, wie auf Antrag der kantonalen Bildungsdirektion der integrative Grundsatz als Verordnung über sogenannte »besondere Maßnahmen« (um)definiert wurde und in dieser Form die kommunale Umsetzung reglementieren soll. Die Argumentationsline folgt erneut den von Fraser unterschiedenen Momenten der Bedürfnispolitik (vgl. Kapitel 3): Als Erstes soll nachvollzogen werden, wie *besondere pädagogische Bedürfnisse* als »legitime politische Materie« etabliert werden (1. Moment), dann wird aufgezeigt, wie ein Bedürfnis via schulbürokratische Prozesse in einen *besonderen Bedarf* übersetzt wird (2. Moment) und schließlich mittels ausgewiesener Anspruchsberechtigung entsprechende finanzielle Mittel zugesprochen werden (3. Moment).

Im Kanton Bern wurde ab dem Schuljahr 2009 ein neues Steuerungsinstrument eingeführt, welches das Grundangebot an zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen für Schüler*innen mit besonderen Bedürfnissen in den Schulen standardisieren sowie die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel »gerechter« verteilen sollte. Den Dreh- und Angelpunkt stellt dabei ein kantonal festgelegter Verteilschlüssel dar, welcher die kommunal zugesprochenen Lektionen pauschal als Ressourcenpool bündelt. Die Verwendung dieser Grundausrüstung an Ressourcen in den Schulgemeinden ist wiederum in einer Direktionsverordnung (BMDV) näher geregelt, welche Minimal- und Maximalanteile etwa für die Führung von Sonderklassen definiert und auf-

zeigt, wie die Mittel für die verschiedenen Angebote des Spezialunterrichts eingesetzt werden sollen. Dabei zeigt die kantonale Umsetzung, dass dem Nachweis eines besonderen Bildungsbedarfs zwar eine ressourcenberechtigende Funktion zukommt, die damit einhergehende differenzunterstreichende Identifizierung der Schüler*innen aber auch potenzielle Etikettierungs- und Stigmatisierungspraktiken fördert.

Die Übersetzungs- und Transformationsprozesse des ursprünglichen Anliegens einer integrativen Volksschule, welche sich zunehmend durch Forderungen der Standardisierung und Ressourcensteuerung äußern, fasse ich im Folgenden unter die Bezeichnung des »Skripts«; ein Skript, welches insgesamt Besonderung festschreibt. Die inhaltliche Verschiebung »vom Bedürfnis zum Bedarf« kann im Sinne der ANT als »Einschreibung« (Inskription) des kantonalen Sets von Handlungsbefehlen verstanden werden. Das Programm, welches – zumindest an der Oberfläche – dem Ziel einer integrativen Volksschule verpflichtet ist, materialisiert sich dabei in Form von *Papieren*: reglementarische Grundlagen, wie Gesetze, Verordnungen, Leitfäden und kommunale Umsetzungskonzepte, welche selbst Handlungsmacht erhalten. Um diese Verschiebung nachvollziehen zu können, beginnt dieses Kapitel zunächst mit einer historischen Kontextualisierung der verfassungsrechtlich zugesicherten Anerkennung von Differenz im Sinne der Rechtsgleichheit und Nichtdiskriminierung. Dieses als universal erklärte Anliegen stellt die menschenrechtsbasierte Grundlage der Inklusiven Bildung dar. Der rechtliche Referenzrahmen führt uns schließlich von der nationalen Gesetzgebung zu den interkantonalen Harmonisierungsversuchen im Bereich der Sonderpädagogik und schließlich zur Standardisierung des Grundangebotes sogenannter niederschwelliger sonderpädagogischer Maßnahmen in den Volksschulen, was exemplarisch am Beispiel des Kantons Bern ausgeführt wird.

Als erstes zeichne ich daher nach, wie das emanzipative Anliegen der Integration von Kindern mit behinderungsbedingt besonderen Bedürfnissen in die regulären Bildungsgänge der Volksschule, zurück in die bildungspolitische Agenda des Reformprojektes gelangt. Nachdem sich das Parlament eigentlich gegen eine umfassende Realisierung des integrativen Grundsatzes entschieden hat (vgl. *Kapitel 3*), führen finanz- und ressourcentechnische Verschiebungen im föderalistischen System dazu, dass die Verantwortung für die Sonderschulung vom Bund an die Kantone übertragen wurde. Anhand des Bestrebens zur interkantonalen Harmonisierung im sonderpädagogischen Bereich zeige ich am Beispiel der lokalen Umsetzung im Kanton Bern, wie die in der schweizerischen Bildungspolitik bereits auf eine längere Tradition

zurückblickenden Problemstellungen sprachlicher und kultureller Vielfalt neuerdings unter den Diskurs der Sonderpädagogik subsumiert zu werden scheinen. Die Hypothese einer sonderpädagogischen Vereinnahmung der integrativen Volksschule verdeutliche ich anhand der Rekonstruktion der Steuerungsbedingungen im Kanton Bern, wobei Aspekte der Umverteilung, Regulierung und Kontrolle finanzieller Aufwendungen für besondere Maßnahmen vor der Reform fokussiert werden. Im Sinne einer mehrstufigen Analyse wende ich mich dann der kommunalen Umsetzungspraxis zu. So vollziehe ich nach, wie sich das Skript der Besonderung von der interkantonalen Ebene über die kantonale Verordnung schließlich in der kommunalen Praxis und deren papierernen Akteur*innen fort- und festschreibt. Empirische Beispiele aus der Praxis in Rotstetten und Grünmatt zeigen dabei, wie Lektionen als nicht-menschliche Akteur*innen handlungsmächtig werden, indem sie Differenzierungskategorien vermitteln und materialisieren. Diese Argumentationsfolge soll deutlich werden lassen, wie ein emanzipatives und bildungspolitisch legitimes Anliegen der Gerechtigkeit via Bürokratisierung zum technokratisches Steuerungsprojekt wird. Die Mechanismen und Prozesse, welche dadurch in Gang gesetzt werden, fördern im Endeffekt paradoxerweise jene Stigmatisierungen, welche es in normativer Hinsicht zu überwinden galt.

4.1 Von besonderen Bedürfnissen zum individuellen Bedarf

Als ich im Herbst 2011 als wissenschaftliche Assistentin im Rahmen einer ethnographischen Studie zur Governance der Volksschule meine Feldforschung begann, befanden sich die Gemeinden mitten in der Umsetzung des Reformprojektes *Integration und besondere Massnahmen in der Volksschule* (IBEM). Als Ausgangslage und gleichzeitig im Zentrum stand der revidierte Integrationsartikel, welcher das *Recht* aller Schüler*innen auf integrative Schulung grundsätzlich – namentlich von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, aber auch mit Behinderungen – deutlicher im Gesetz hätte verankern sollen. Aufgrund des fehlenden politischen Konsenses, was Fragen der finanziellen Rahmenbedingungen anbelangt, wurde der Gesetzestext am Ende aber nur geringfügig verändert. Gerade die Integration von Schüler*innen mit verstärktem sonderpädagogischem Bedarf musste damit bildungspolitisch vorerst zurückgestellt werden. Im Folgenden möchte ich aufzeigen, dass sich zwischen der Revision von Artikel 17 und der Ausarbeitung

der Verordnung über die besonderen Maßnahmen auf der gesamtschweizerischen Ebene wichtige finanztechnische Verschiebungen zugetragen haben, welche die Anerkennung der Rechte und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen insbesondere auch im Bereich der Bildung zurück ins politische Interesse rückten.

Im Feld selbst wurde ich auf mein wiederholtes Nachfragen, was unter »der Integration« genau zu verstehen ist, auf das diskursive Ereignis der Auflösung der Kleinklassen verwiesen: Dabei wurde die Integration ehemaliger Kleinklassenschüler*innen in zirkulärer, scheinbar selbsterklärender Manier auf den revidierten Artikel 17 zurückgeführt – und zwar weitgehend unabhängig davon, ob es sich bei meinem Gegenüber um Lehrpersonen, Schulleitende oder Behördenmitglieder handelte. Tatsächlich wurden im Zuge der Umsetzung von IBEM die Sonderklassen innerhalb der Volksschule in ihrer Zahl stark reduziert und unbenannt. Die Möglichkeit zur Schulung in »besonderen Klassen« als solche blieb aber unangetastet (VSG, Art. 17 Abs. 2). Interessanterweise führen die schulischen Akteur*innen die Reform auf den »neuen Integrationsartikel« zurück, obwohl die eigentliche Veränderung durch die Revision kaum inhaltlicher Art ist. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie ressourcentechnische Impulse zur Steuerung der Angebotsstruktur und Verteilung von Lektionen eine integrative Volksschule sicherstellen sollen, wie sie – zumindest gemäß Volksschulgesetz – bereits Anfang der Neunzigerjahre rechtlich verankert, nicht aber umgesetzt wurde. Das Kapitel nimmt damit in den Blick, wie die gesetzlichen Grundsätze auf der Verordnungsebene interpretiert werden. Dazu soll als Erstes der im nationalen Recht verankerte Grundsatz der Rechtsgleichheit und Nichtdiskriminierung aufgenommen werden, worauf der Frage nachgegangen wird, welche Kriterien zusätzliche Fördermaßnahmen individuell legitimieren. Es soll nachvollzogen werden, wie die Etablierung besonderer Bedürfnisse und deren gesetzliche Verankerung in die Legitimation eines besonderen Bedarfs übersetzt und dabei mit dem Anspruch auf zusätzliche Ressourcen verbunden wird. Dabei spreche ich immer dann von »Bedürfnissen«, wenn die Einforderung von Rechten im Zentrum steht, während bei der Übersetzung des Rechtsanspruchs in Ressourcen von »Bedarf« die Rede ist.

Gesetzliche Grundlagen der Rechtsgleichheit und Nichtdiskriminierung

In der Schweizerischen Bundesverfassung ist das Recht auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung *aller* Menschen verankert. So darf »niemand [...]

namentlich nicht wegen der *Herkunft*, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung [...] oder einer körperlichen, geistigen oder psychischen *Behinderung*« diskriminiert werden (BV; SR. 101, Art. 8 Abs. 2; Hervorh. d. A.). Über diese allgemeine Formulierung der Rechtsgleichheit und Nichtdiskriminierung wird in einem separaten Absatz auf Maßnahmen verwiesen, welche explizit Benachteiligungen von Behinderten beseitigen sollen. Im nationalen Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR. 151.3) wird folglich ausgeführt, dass neben der generellen Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Zugangsbarrieren besondere Bestimmungen für die Bildung gelten: Gemäß Artikel 20 (BehiG) stehen die Kantone seit 2004 in der Pflicht, eine Grundschulung sicherzustellen, welche nicht nur den besonderen Bedürfnissen von »behinderten Kindern und Jugendlichen« angepasst ist (Abs. 1) sondern insbesondere auch deren Integration/Inklusion in die Regelschule (Abs. 2) fördern soll:

Tabelle 3: Förderung schulischer Integration von behinderten Kindern (BehiG, Art. 20; Hervorh. d. A.)

Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3)

Art. 20 Besondere Bestimmungen für die Kantone

- ¹ Die Kantone sorgen dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren *besonderen Bedürfnissen* angepasst ist.
- ² Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule.
- ³ [Förderung von Kommunikationstechniken]

Die Analyse der nationalen Gesetzgebung zeigt, dass mit der Förderung von Rechtsgleichheit (negative) Diskriminierung aufgrund von Differenz zwar verboten ist, gleichzeitig über die explizite Verwendung der Behindernungskategorie aber erneut eine (positive) Diskriminierung erfolgen soll. In normativer Hinsicht erhält die Anerkennung von Differenz im Hinblick auf »Behinderung« insofern eine positive Konnotation, als sie mit der Gewährung von Sonderrechten verbunden ist (*affirmative action*). Daneben steht die Feststellung von Differenz in Form der Verweigerung von Rechtsgleichheit,

das heißt, sie manifestiert sich negativ diskriminierend als Benachteiligung und Ausschluss. Die nationalen Rechtsgrundlagen sprechen vom Prinzip der Gleichheit, welche im Sinne einer positiven Diskriminierung Maßnahmen legitimiert, behinderungsbedingte Nachteile auszugleichen.

Interessanterweise zeigt sich die Umsetzung des Reformprojektes IBEM stark vom sonderpädagogischen Diskurs geprägt. Dies, obschon das Anliegen einer umfassenden Integration aller Kinder in die Volksschule, namentlich von Kindern und Jugendlichen mit (geistigen) Behinderungen, in der Revision des Integrationsartikels zurückgestellt wurde. Zur Erklärung dieser sonderpädagogischen Vereinnahmung sei bereits auf jene finanzpolitischen Verschiebungen verwiesen, welche mit dem nationalen Finanzausgleich (NFA) zwischen Bund und den Kantonen unter anderem zu Veränderungen im Bereich der Sonderschulung führten. An dieser Stelle soll nun aber zunächst auf den international dominanten Imperativ der *Inclusive Education* eingegangen werden, welcher nationale Bildungssysteme zunehmend unter Druck setzt, ein inklusives Bildungssystem zu entwickeln. Die Verabschiedung des internationalen Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) im Dezember 2006 spielt dabei eine entscheidende Rolle: Die 2008 in Kraft getretene, von der Schweiz aber erst 2014 ratifizierte Konvention beinhaltet eine Vielzahl speziell auf die Situation behinderter Menschen abgestimmter Regelungen und vollzieht dabei einen Paradigmenwechsel vom individuellen hin zu einem sozialen respektive zum menschenrechtsbasierten Modell von Behinderung: Während Ersteres die individuelle Dimension von Behinderung defizitorientiert als körperliche, psychische oder kognitive Schädigung in den Blick nimmt und ihr mit Diagnose, Therapie und Förderung begegnet, stehen im menschenrechtsbasierten Modell jene sozialen und institutionellen Bedingungen im Vordergrund, welche Menschen aussondern und diskriminieren (Degener 2009, S. 200). Im Folgenden soll danach gefragt werden, wie Kategorisierungspraktiken – insbesondere ein »behinderungsbedingter« besonderer Förderbedarf – zusätzliche Ressourcen legitimieren und folglich eine Zuweisung zu entsprechenden Maßnahmen die Inskription von Differenz in der schulischen Praxis reproduziert.

Ressourcen für die Integration von »Behinderten« und das Dilemma der Etikettierung

Das Phänomen, dass unter Aussicht auf zusätzliche Ressourcen Diagnosestellungen zunehmen, wurde bereits in den Siebzigerjahren beschrieben und ist in der Fachliteratur als »Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma« bekannt (Kornmann 1994). Unter diesem Gesichtspunkt wird seit einiger Zeit die steile »Karriere« der Asperger-Diagnosen im Schulbereich durchaus kontrovers diskutiert. Während die Beschreibung von Störungsbildern in internationalen Klassifikationssystemen deren Bekanntheitsgrad steigert, lautet meine Hypothese, dass nicht zuletzt die Allokation von zusätzlichen Ressourcen einen Grund für zunehmende Diagnosestellungen in der Volksschule darstellt. So hat nur schon im Kanton Bern die Zahl der als »autistisch« diagnostizierten Kinder und Jugendlichen innert fünf Jahren um das 47-Fache zugenommen (Aebischer 2013, S. 14f.) und in Rotstetten erklärte mir der Schulinspektor, wie Lehrpersonen Kinder mit Asperger-Diagnose gezielt in »schwierigen Klassen« platzieren würden, damit mit den zusätzlich gesprochenen Ressourcen Halbklassenunterricht realisiert oder Heilpädagog*innen im Regelklassenunterricht integrativ Unterstützung leisten würden. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass im Kanton Bern zum damaligen Zeitpunkt Ressourcen, welche im interkantonalen Fachjargon als verstärkte sonderpädagogische Maßnahmen gelten und individuell also »behinderungsbedingt« gesprochen werden, nicht dem Finanzbereich der Volksschule zugerechnet wurden. Zur Förderung der Integration von Schüler*innen mit einer Behinderung können nach wie vor höchstens vier zusätzliche Lektionen via Schulinspektorat bewilligt werden (BMDV, Art. 3), während die Schulung von »sonderschulberechtigten« Kindern und Jugendlichen via Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF/GSI) unabhängig von den kommunalen IBEM-Ressourcenkontingenten finanziert wurde. Die integrative Sonderschulung von Kindern mit Behinderungen in der Regelschule, in bürokratischer Manier als »Integrationsprojekte« bezeichnet, erfolgt also mit volksschulfremden Finanzen aus den sogenannten GEF-Pools, was zu neuen Differenzierungskategorien führt:

Wir haben jetzt ein *Pool-1-Kind*, wir hätten noch ein zweites gehabt, aber das ist jetzt weg. Beide waren – oder sind es immer noch – sehr erfolgreiche Integrationsprojekte. Dann haben wir zwei *Pool-2-Kinder*, das sind so die Teil-Autismus-Störungen... Teil... also Spektrum-Autismus... [sucht nach korrekter Bezeichnung] – ja: Asperger. Da hast du dann Kinder, die eigentlich

früher in der Heilpädagogischen Schule waren. Wir haben jetzt zum Beispiel einen [Schüler] – im Kindergarten, der gerade angefangen hat, mit einer... zerebralen Einschränkung. Der ist jetzt bei uns. Und wir bekommen einfach fünf Lektionen und eine zweite Lehrerin, eine Heilpädagogin, die ihn begleitet... Sie ist während drei oder vier Tagen sporadisch bei ihm, arbeitet so ein bisschen gezielter mit ihm.

tr, 13–11–2011

Der zitierte Interviewausschnitt zeigt beispielhaft, wie besondere Bedürfnisse in Bedarf nach zusätzlicher Unterstützung *übersetzt* wird und die angebotsspezifische Abrechnung entsprechender Mittel schließlich Differenz *einschreibt*: Die integrierte Sonderschulung von Kindern mit »Behinderung« wird mit Ressourcen aus dem GEF-Pool 1 finanziert – sie werden zu »Integrationsprojekten« oder »Pool-1-Kindern«, bei diagnostizierten Autismus-Spektrum-Störungen (ASS), schweren Wahrnehmungsstörungen und/oder schweren Störungen des Sozialverhaltens können gemäß Sozialhilfegesetz (SHG, Art. 73) mit Mitteln des GEF-Pools 2 die nötigen »besonderen Maßnahmen« für die Integration dieser Schüler*innen in der Regelschule finanziert werden. Individuelle besondere Bedürfnisse führen also via Legitimierung eines Bedarfs und Finanzierung der entsprechenden Maßnahme zur Einschreibung von Differenz. Dies gilt auch für die pauschale Etikettierung als »Integrierte«; sei dies nun von IF-, DaZ-, EK- oder KbF-Schüler*innen, wobei im Allgemeinen Kinder und Jugendliche *mit* oder *ohne* »besondere Maßnahmen« (BM) unterschieden werden. Analog dazu werden in Kantonen, welche die standardisierten Terminologien des Sonderpädagogik-Konkordats verwenden, in Regelklassen Schüler*innen mit einfachen oder »niederschweligen sonderpädagogischen Maßnahmen« (NM) respektive »verstärkten sonderpädagogischen Maßnahmen« (VM) von den herkömmlichen Lernenden *ohne* sonderpädagogischen »Status« unterschieden. Diese administrative, ressourcenbedingt differenzierende Etikettierung, welche im schulischen Kontext weitgehend unreflektiert den Eingang in die Alltagssprache fand, stellte sich im Verlaufe des Forschungsprozesses als ein zentrales Schlüsselthema heraus. Wie aber zeigt sich diese bürokratische Logik in der Schulpraxis? Auf diese Frage soll im Folgenden näher eingegangen werden, wobei ich auf die inhaltlichen und steuerungspolitischen Parallelen des kantonalen Reformprojekts IBEM mit der gesamtschweizerischen Harmonisierung der Sonderpädagogik eingehen werde.

4.2 Die staatliche Regulierung besonderer Aufwendungen

Wir wollen keinen *Papiertiger*,
sondern die Integration
praktisch in der Schule
umsetzen.
(Weber 2012, S. 4)

Der zitierte Zeitungsartikel umfasst die positive Bilanz einer regionalen Schulinspektorin, welche sich darüber erfreut zeigt, dass Kinder mit »besonderem Bedarf« im Vergleich zu früher heute meist erfolgreich in Regelklassen geschult werden. Interessanterweise scheint sie die Integration von Schüler*innen, welche zusätzlicher Unterstützung bedürfen, mit dem missliebigen »Papiertiger« zu verbinden. Im Folgenden argumentiere ich unter Rückgriff auf die interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen im sonderpädagogischen Bereich, dass der Umlauf des durch die Bildungsdirektion verordneten Programms einer »integrativen Volksschule« namentlich diesem Papiertiger anzurechnen ist. Dazu werden jene Inskriptionsprozesse erhellt, welche einen sonderpädagogischen Bildungs- oder Förderbedarf in besondere Maßnahmen übersetzen und sich in entsprechenden Angebotsstrukturen sowie Richtlinien zur Verteilung der Ressourcen materialisieren. Die Hypothese lautet, dass sich eine in der Schweiz gleichzeitig stattfindende Reorganisation der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, namentlich für den Bereich der Sonderschulung, rhetorisch im Skript des kantonalen Reformprojektes IBEM niederschlägt. So lässt sich die per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzte Verordnung über die besonderen Maßnahmen im Kindergarten und in der Volksschule (BMV) nicht nur inhaltlich, sondern auch in Bezug auf die Steuerungslogik als Pendant zum interkantonalen Sonderpädagogik-Konkordat (SPK) lesen. Vorwegzunehmen ist dabei erstens, dass beide Reformen durch finanzpolitische Verschiebungen initiiert wurden, wobei künftig die kantonale und kommunale Ebene stärker in die Verantwortung gezogen werden sollen. Zweitens steht in beiden Reformen das Prinzip »Integration vor Separation« im Zentrum der Programmatik, was einer Umkehrung der bisherigen Logik entspricht: Die integrative besondere Schulung sollte damit explizit zum Regelfall werden, während eine separative Förderung in der Sonderschule künftig explizit begründet werden müsste. Und drittens beschreiben die neuen Steuerungsimpulse insgesamt eine Tendenz zur Standardisierung, welche sich nicht

zuletzt dem Anspruch der Verteilungsgerechtigkeit im Einsatz finanzieller Ressourcen verpflichtet.

Interkantonale Harmonisierung der Sonderschulung (Sonderpädagogik-Konkordat, SPK)

Im Zuge des Volksentscheids von 2004 im Zusammenhang mit dem nationalen Finanzausgleich (NFA)¹ wurde die Verantwortung für die Sonderschulung vom Bund zur kantonalen Ebene verschoben. Die Leistungen im sonderpädagogischen Bereich werden seither nicht mehr durch die eidgenössische Invalidenversicherung (IV) subventioniert, sondern liegen rechtlich, fachlich und finanziell im Verantwortungsbereich der Kantone. Auf Grundlage dieser veränderten Steuerungsimpulse einigt sich die EDK als Koordinationsbehörde des schweizerischen Bildungswesens im Rahmen des Sonderpädagogik-Konkordats auf Bedingungen, welche eine interkantonale Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich erleichtern sollen (SPK 2007). Der Zweck dieses Konkordats liegt einerseits in der Harmonisierung der sonderpädagogischen Maßnahmen zwischen den Kantonen, andererseits in der Ermöglichung eines gesamtschweizerischen Vergleichs mittels gemeinsam entwickelter Koordinationsinstrumente. Dem am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Konkordat sind bisher sechzehn Kantone beigetreten, wobei der Kanton Bern bis zum heutigen Datum nicht unter den Vereinbarungskantonen fungiert. Im Sonderpädagogik-Konkordat werden zuerst Zweck und Grundsätze der Vereinbarung definiert, um anschließend einzugrenzen, wem unter welchen Voraussetzungen ein »Recht auf angemessene sonderpädagogische Maßnahmen« zugesichert werden soll. Dann wird das sonderpädagogische Grundangebot, die Kriterien für verstärkte Maßnahmen sowie die Anordnung derselben festgehalten. Der inhaltlich umfassendste Teil des Papiers widmet sich den Steuerungsinstrumenten, namentlich einer einheitlichen Terminologie, den Qualitätsstandards sowie dem standardisierten Abklärungsverfahren (SAV), welches künftig zur Ermittlung des individuellen Bedarfs an verstärkten sonderpädagogischen Maßnahmen dienen soll.

1 In der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen, geht es darum zwischen ressourcenstarken und ressourcen-schwachen Kantonen einen Ausgleich zu schaffen (EFD/KdK 2007).

Tabelle 4: Zweck des Sonderpädagogik-Konkordats (SPK, Art. 1a–c)

Sonderpädagogik-Konkordat

Art. 1 Zweck

Die Vereinbarungskantone arbeiten im Bereich der Sonderpädagogik zusammen mit dem Ziel, den in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule und im Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen statuierten Verpflichtungen nachzukommen. Insbesondere

- a. legen sie das Grundangebot fest, welches Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf garantiert,
- b. fördern sie die Integration dieser Kinder und Jugendlichen in der Regelschule,
- c. verpflichten sie sich zur Anwendung gemeinsamer Instrumente.

Während Rechtsgleichheit und Anerkennung von Differenz verfassungsrechtlich verankert sind, legt das Sonderpädagogik-Konkordat Richtlinien fest, an welche sich die Vereinbarungskantone in der Ausarbeitung der lokalen Gesetzgebung respektive ihrer Sonderpädagogikkonzepte zu halten haben (vgl. Tab. 4). Hervorzuheben ist hierbei nicht zuletzt der Umstand, dass die Kantone zwar das Grundangebot festlegen, welches »Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf garantiert« (SPK, Art. 1a), und dem Grundsatz zustimmen, die »Integration [...] in der Regelschule« zu fördern (ebd., Art. 1b), ein explizit verpflichtender Charakter kommt aber nur der »Anwendung gemeinsamer Instrumente« zu. Die Verpflichtung zur Anwendung gemeinsamer Instrumente (ebd., Art. 1c) leistet damit einen Beitrag, die im föderalistischen System kantonal bisweilen sehr unterschiedlich organisierten Maßnahmen statistisch besser abbilden und vergleichen zu können (Hutterli & Kronenberg 2013, S. 6).

Kommen wir nun noch einmal auf das Verständnis schulischer Integration im Sonderpädagogik-Konkordat zurück: Mit der eher zurückhaltenden Formulierung wird der Eindruck erweckt, dass die Integration von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf in der Regelschule zwar als zu fördern würdig, nicht aber verpflichtend zu sein scheint (SPK, Art. 1b). Dadurch werden schließlich jene inhaltlichen Ambivalenzen und organisatorischen Interpretationsspielräume deutlich, welche sich auch in den als »Strategiepapiere«

bezeichneten lokalen Umsetzungskonzepten von IBEM wiederfinden: Vortritt wird zwar explizit »integrativen Lösungen« gewährt, unter der Rhetorik der Regel ist aber immer bereits die Ausnahme impliziert, welche entweder individuell mit dem Kindeswohl, dem schulischen Umfeld oder der Schulorganisation legitimiert wird:

Schülerinnen und Schülern, deren schulische Ausbildung durch Störungen und Behinderungen oder durch Probleme bei der sprachlichen und kulturellen Integration erschwert wird, sowie Schülerinnen und Schülern mit ausserordentlichen Begabungen soll *in der Regel* der Besuch der ordentlichen Bildungsgänge ermöglicht werden. (VSG, Art. 17 Abs. 1; Hervorh. d. A.)

Integrative Lösungen sind separierenden Lösungen vorzuziehen, unter Beachtung des Wohles und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder des Jugendlichen sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation. (SPK, Art. 2b)

Analog zum Integrationsartikel (VSG, Art. 17) zeigt sich die festgestellte Ambivalenz und Unverbindlichkeit anhand der Definition der anspruchsberechtigten Zielgruppe respektive der Berechtigten entsprechender Maßnahmen:

Tabelle 5: Berechtigung sonderpädagogischer Massnahmen (SPK, Art. 3; Hervorh. d. A.)

Sonderpädagogik-Konkordat

Art. 3 Berechtigte

Kinder und Jugendliche ab Geburt bis zum vollendeten 20. Lebensjahr, die in der Schweiz wohnen, haben unter folgenden Voraussetzungen ein Recht auf angemessene sonderpädagogische Massnahmen:

- a. vor der Einschulung: Wenn festgestellt wird, dass ihre Entwicklung *eingeschränkt* oder *gefährdet* ist oder sie dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung nicht werden folgen können,
- b. während der obligatorischen Schulzeit: Wenn festgestellt wird, dass sie in ihren Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten so stark beeinträchtigt sind, dass sie dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung nicht beziehungsweise nicht mehr folgen können oder wenn ein *anderer besonderer Bildungsbedarf* festgestellt worden ist.

Gemäß Sonderpädagogik-Konkordat berechtigt ein am Maßstab des Unterrichts in der Regelschule ausgerichteter, zu erwartender respektive real auftretender besonderer Unterstützungsbedarf (SPK, Art. 3a–b) den individuellen Anspruch auf sonderpädagogische Maßnahmen. Trotz verfassungsrechtlicher Abstützung und Verweis auf das Behindertengleichstellungsgesetz (SPK, Art. 1) fällt auf, dass die Anspruchsberechtigten gerade *nicht* explizit mit der Differenzkategorie »Behinderung« identifiziert werden, sondern via einer »eingeschränkten« oder »gefährdeten« Entwicklung (vgl. Hervh. d. A. in Tab. 5). Stattdessen beruft sich die Definition auf die Feststellung eines *potenziellen* (SPK, Art. 3a) oder eines *real* eingetretenen (Art. 3b) besonderen Bildungsbedarfs. In der Definition der Anspruchsberechtigten ist allerdings nicht nur hervorzuheben, dass auf Behinderung als Differenzkategorie verzichtet wird, sondern vor allem auch der Hinweis auf einen »anderen besonderen Bildungsbedarf« (SPK, Art. 3b). In den kantonalen Ausführungen wird sich indes zeigen, dass damit möglicherweise auf die Problematik der sozialen Ungleichheit verwiesen wird: Der *andere* besondere Bildungsbedarf manifestiert sich im Gewande »sprachlich« oder »kulturell« begründeter Schulschwierigkeiten sogenannter *fremdsprachiger Schüler*innen* und wird zunehmend vom sonderpädagogischen Fokus auf *Behinderte* überformt.

Damit lässt sich die Hypothese aufstellen, dass der Fokus auf Fragen der sozialen Bildungsungleichheit und damit besonderer Bildungsbedarf, welcher sich nicht in erster Linie individuell – also IV-relevant behinderungsbedingt – begründen lässt, als legitimes politisches Anliegen in den Hintergrund rückt. Strukturelle Benachteiligungen, die sich auf sozioökonomische Herkunftsbedingungen und kulturelle Zuschreibungen sowie entsprechende Diskriminierungen auf institutioneller Ebene zurückzuführen lassen – etwa Schwierigkeiten mit der Unterrichtssprache –, werden so in Behinderungen im sonderpädagogischen Sinne übersetzt, weil dadurch Anspruch auf zusätzliche Ressourcen erhoben werden kann (vgl. *Kapitel 5*). Der Fokus auf den individuellen Bedarf respektive die Legitimierung sonderpädagogischer Maßnahmen rückt unterschiedliche Kategorisierungen von Differenz ins Zentrum, welche via finanzielle Ausstattung und Steuerung von Ressourcen in Konkurrenz zueinander geraten. Unter Rückgriff auf die von Nancy Fraser (1994) bezeichneten *drei Momente* im Kampf um die Interpretation von Bedürfnissen lässt sich dabei eine bedeutende Verschiebung verzeichnen: Der ursprüngliche Kampf, (besondere) Bedürfnisse als politische Materie zu etablieren (1. Moment), überlässt das diskursive Terrain immer mehr der Abklärung und Interpretation des individuellen Bedarfs an

besonderen Maßnahmen (2. Moment). Die Verschiebung von Bedürfnissen zu Bedarf manifestiert sich dabei beispielhaft in der Standardisierung jener bürokratischen Abläufe, welche via besondere Maßnahmen die eigentliche Befriedigung besonderer Bedürfnisse sicherstellen sollen (3. Moment). Diese Verschiebung soll im Folgenden anhand veränderter Steuerungsimpulse in der Ressourcenverteilung verdeutlicht werden.

Ausgangslage: Besondere Aufwendungen in der Volksschule (Reber-Bericht)

Die Finanzierung der Volksschule im Kanton Bern unterliegt einem komplexen System, bei welchem die Verantwortung durch den Kanton und die Gemeinden gemeinsam getragen wird (vgl. Hangartner & Svaton 2016b). Was die Berechnung der finanziellen Mittel für die Besoldung der Lehrer*innen anbelangt, welche den Schüler*innen in Form von Unterricht zukommt, so wird zwischen ordentlichen, auf den Regelklassenunterricht bezogenen Ressourcen und den darüberhinausgehenden »besonderen Aufwendungen« unterschieden. Letztere umfassen im Kanton Bern jene Mittel, welche im gesamtschweizerischen Kontext und in der Terminologie des Sonderpädagogik-Konkordats (SPK) als »Grundangebot« definiert werden, also sonderpädagogische Maßnahmen im niederschweligen Bereich. Im Kanton Bern ließ sich – vergleichbar mit den Entwicklungen in anderen Schweizer Kantonen (Häfeli & Walther-Müller 2005) – im Zuge der 1990er Jahre eine massive Kostensteigerung dieser besonderen Aufwendungen feststellen. Einen der Gründe für die stetig zunehmenden Kosten stellte die Tatsache dar, dass im Zeitraum zwischen 1995 und 1999 nur im Kanton Bern 55 neue Kleinklassen eröffnet wurden (Reber 2000, S. 35f.); dies trotz dem seit 1992 im Volksschulgesetz verankerten Artikel 17, welcher den Besuch der ordentlichen Bildungsgänge bereits damals als Regel definierte.

Vor diesem Hintergrund setzte der von 1998 bis 2006 amtierende Bildungsdirektor Mario Annoni am 15. Juli 1999 eine Projektgruppe ein, welche im Vorfeld der bevorstehenden Revision des Volksschulgesetzes (REVOS 01) die besonderen pädagogischen Aufwendungen im Kanton Bern prüfen und der Bildungsdirektion konkrete Vorschläge für eine entsprechende Reform liefern sollte (Reber 2000, S. 1). Die im sogenannten Reber-Bericht dargestellten Ergebnisse und Empfehlungen bildeten schließlich die Grundlage für die Planung und Umsetzung des Reformprojekts IBEM. Die erfolgte Analyse der Steuerungsbedingungen im Bereich der besonderen Aufwendungen zeigte

auf, dass die bis anhin durch eine Vielzahl unterschiedlicher Instanzen, meist unter uneinheitlicher Terminologie erhobenen Daten »in systematischer, differenzierter und transparenter Form« verfügbar zu machen sind (ebd., S. 5). Über die Analyse der Ressourcenverteilung hinaus diskutiert der Bericht aber auch den Stand der wissenschaftlichen Forschung zur Frage »Integration versus Separation« und kommt dabei zum Schluss, dass die sich auf das Volksschulgesetz beziehenden Ausführungsbestimmungen uneinheitlich und veraltet sind. So widersprechen beispielsweise die damals noch »gültigen« Bestimmungen im Dekret und der Verordnung über die besonderen Klassen und den Spezialunterricht aus den Jahren 1971 und 1973 dem gesetzlich verankerten Grundsatz der »Integration« und den seit den 1990er Jahren erhobenen bildungspolitischen Forderungen nach integrativen Schulungsformen (ebd., S. 10ff.). So stellt Reber fest, dass »die Zahl der Kinder, die in Kleinklassen unterrichtet werden, [...] trotz der Diskussion über schulische Integration und den diesbezüglichen Grundsatzserklärungen kontinuierlich gestiegen« (ebd., S. 21) sind. Wie Reber ausführt, wurden im Schuljahr 1985/86 in der Schweiz rund 2.9 %, im Schuljahr 1996/97 sogar 4.1 % aller Schüler*innen mit einem angeblichen besonderen Förderbedarf außerhalb der herkömmlichen Regelklassen in Klein- oder Hilfsklassen unterrichtet (vgl. Haeberlin et al. 2003, S. 35; Sturny-Bossart 2004, S. 4). Die starke Zunahme der Segregationsquote lässt sich – wenn auch unter zum Teil beachtlichen regionalen Unterschieden – für denselben Zeitraum für die ganze Schweiz verzeichnen. Was bei den damals rückläufigen Schüler*innenbeständen aber in besonderem Maße Anlass zur Kritik bot, war die empirisch wiederholte Feststellung einer systematischen Korrelation von Migrationshintergrund und Sonderklassenstatus: So charakterisieren sich gerade Sonderklassen für sogenannte Lernbehinderte durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Schüler*innen mit nichtschweizerischer Staatsangehörigkeit. Die Erhellung der systematischen Überrepräsentation von Schüler*innen mit Migrationshintergrund in Sonderklassen geht maßgeblich auf Studien im Rahmen des Forschungsprogramms IntSep zurück (vgl. Kronig 1996; Kronig 2000; Bless 2002; Haeberlin et al. 2003; Kronig et al. 2007). Weiter stellt Reber (2000, S. 12) den Ausbau des Sonderklassenbestands in Zusammenhang mit den Bemühungen zur »Haushaltssanierung«. So entwickelte sich im Bereich der sonderpädagogischen Aufwendungen eine regional stark variierende Nachfrage, welche bei uneinheitlichen Zuweisungs- und Ressourcenverteilungspraktiken das Prinzip der Chancengleichheit zunehmend missachtete. Reber kommt dabei zum Schluss, dass in Bezug auf die Mittelverteilung nicht

mehr bildungspolitisch verantwortliche kantonale Instanzen über die Steuerung und Kontrolle der Ressourcen bestimmten, sondern die Ansprüche der sogenannten »Endverbraucher« (ebd., S. 12), womit die Akteur*innen in den Schulen vor Ort gemeint sind. Nach welchen Kriterien eine Gemeinde oder Schule Anspruch auf Ressourcen erheben kann, müsste aber bildungspolitisch entschieden werden (ebd., S. 18).

Die Ressourcenverteilung wiederum stellt bildungs- und schulpolitische Entscheidungsträger*innen vor ein gerechtigkeits-theoretisches Dilemma: Erfolgt die Verteilung von Ressourcen nach dem Prinzip der »Gleichheit«, würde das etwa bedeuten, dass alle Schulen in Abhängigkeit von ihren Schüler*innenzahlen gleich viele Mittel erhalten. Dem Gleichheitsprinzip allerdings steht die soziale Tatsache gegenüber, dass sich schulische Realitäten aufgrund regionaler und soziodemographischer Voraussetzungen stark unterscheiden, woraus sich das Argument einer differenzierten Mittelverteilung ableiten lässt. Im Folgenden erläutere ich anhand des Kantons Bern, wie mit der Einführung des IBEM-Lektionenpools der Ressourcenbedarf in möglichst transparenter Weise eruiert und handhabbar gemacht werden sollte. Dabei soll deutlich werden, wie eine Fixierung kollektiver Ressourcen im Sinne eines pauschalen Grundangebotes mit der faktisch individuellen Begründung eines besonderen Bildungsbedarfs in Konkurrenz tritt und welche Konsequenzen sich daraus für die Praxis und letztlich für die betroffenen Schüler*innen ergeben.

Schulsozialindex: Soziale Belastung und kollektiver Ressourcenanspruch

Die im Reber-Bericht dargestellten »falschen« Steuerungsanreize durch veraltete und widersprüchliche Ausführungsbestimmungen im Bereich der besonderen Aufwendungen sowie insgesamt der Anspruch einer »gerechten Ressourcenverteilung« markieren die Ausgangslage des Reformprojekts IBEM im Kanton Bern. Die Problematik einer bisher gescheiterten Integration respektive die Entwicklung der Berner Volksschule in Richtung immer mehr Separation wird im Vorwort der Erstausgabe des IBEM-Leitfadens zum eigentlichen Steuerungsthema erklärt: Von »kontraproduktiven Steuerungsanreizen« spricht auch der seit 2006 amtierende Bildungsdirektor Bernhard Pulver (Grüne): Während nämlich für die Eröffnung einer Kleinklasse Ressourcen in der Höhe von rund 30 Wochenlektionen angefordert werden konnten, standen für (kleinere) Gemeinden und Schulen, welche in der Förderung von Schüler*innen mit Lernschwierigkeiten auf integrative Lösungen zurückgriffen, nicht im selben Maße zusätzliche Mittel zur Verfügung (ERZ 2009,

S. 2). Dies betraf Gemeinden, die aus pädagogischer Überzeugung bereits dem Prinzip der Integration verpflichtet waren, ebenso wie Gemeinden, welche zum Beispiel aufgrund geographischer Bedingungen keinen Zugang zu Sonderklassen größerer Nachbargemeinden hatten. Mit dem Reformprojekt IBEM sollte gemäß Pulver dieser »falsche Anreiz« korrigiert werden. Der Kern der Neuerung besteht darin, dass allen Gemeinden seit dem Schuljahr 2009/10 die über die regulären Unterrichtsressourcen hinausgehenden Mittel zur Förderung von Schüler*innen mit besonderen Bedürfnissen in Form eines fix zugeteilten Lektionenpools zur Verfügung gestellt werden. Dieser Lektionenpool steht den Gemeinden in Form einer bestimmten Anzahl an Wochenlektionen zur Verfügung und umfasst neu auch Ressourcen für die Begabtenförderung, welche aber ausschließlich für Fördermaßnahmen dieser Zielgruppe eingesetzt werden dürfen (BMDV, Art. 19).

Die Berechnung des kommunalen Ressourcenanspruchs erfolgt anhand einer komplizierten Gesamtformel (BMV, Anhang 2 zu Art. 14–18), welche die für besondere pädagogische Aufwendungen vorgesehenen Mittel (rund 122 Millionen Schweizerfranken pro Jahr) mit den tatsächlichen Schüler*innenzahlen und der durchschnittlichen Klassengröße einer Gemeinde verrechnet. Die variierenden soziodemographischen Voraussetzungen werden dabei mittels eines Schulsozialindexes eruiert, welcher die »soziale Belastung« einer Gemeinde quantifiziert und in der Berechnung des Ressourcenanspruchs berücksichtigt. Die Analyse anhand von vier Faktoren ergibt einen kommunalen Index im Wertebereich von 1.00 bis 1.70: Während der statistisch erhobene Anteil an Schüler*innen mit nichtschweizerischer *Staatsangehörigkeit* und die kommunale *Arbeitslosenquote* den Sozialindex erhöhen, drückt sich der Anteil *Gebäude mit niedriger Wohnnutzung* sowie die *Sesshaftigkeit*, also der Anteil an Einwohner*innen, welche mehr als fünf Jahre an derselben Adresse wohnhaft sind, in einem tieferen Wert aus (BMV, Anhang 3 zu Art. 16). Das Modell »Schulsozialindex« ist dem Kanton Zürich entlehnt, welcher mittels einer umfassenden Untersuchung (Milic 1997; 1998) prüfen ließ, ob soziodemographisch stärker belastete Regionen auch eine höhere Belastung der schulischen Realität aufweisen, sodass den betroffenen Schulen aufgrund einschlägiger Kriterien mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Die Studien von Milic kamen zum politisch brisanten Ergebnis, dass allein die Variable *Anteil ausländischer Schüler*innen* die soziale Belastung einer Schule zuverlässig anzuzeigen vermag. Mit der Einführung des IBEM-Lektionenpools im Kanton Bern wurde die 1997 etablierte Quote zur Berechnung des Anspruchs von 0.06 Lektionen Spezialunterricht pro Schüler*in schließlich aufgehoben. Damit

lässt sich zusammenfassend festhalten, dass nicht mehr länger das Prinzip der Gleichheit, sondern stattdessen jenes der *Differenz* die Höhe des Ressourcenanspruchs definiert. Dabei ist allerdings hervorzuheben, dass damit erst die pauschal pro Gemeinde *kollektiv* zur Verfügung stehenden Ressourcen definiert sind, was noch nichts darüber auszusagen vermag, ob damit auch den individuellen besonderen Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann.

Neue Steuerung: Kantonale Standardisierung und Delegation an die kommunale Ebene (BMV)

Mit der *Verordnung über die besonderen Massnahmen in der Volksschule des Kantons Bern* (BMV) sollte neben der Neuverteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel vor allem deren Einsatz vermehrt zugunsten integrativ konzipierter Angebote verlagert werden. Während mit der Inkraftsetzung der neuen regulatorischen Rahmenbedingungen also eine verbindliche Angebotsstruktur und Richtlinien zur Ressourcenverteilung formuliert wurden, werden gleichzeitig auch die kommunalen Gestaltungsfreiräume betont, wie diesem Auszug aus der mehrmals aktualisierten Ausgabe des IBEM-Leitfadens zu entnehmen ist:

Etwas, was einheitlich geregelt wird, ist dann zwar überall gleich, aber dass es dadurch auch besser wird, hat mich nie überzeugt. [...] Die 2007 gewählte Lösung zur Umsetzung des Integrationsartikels überlässt es deshalb den Gemeinden, wie stark integrativ sie ihr Schulsystem ausgestalten wollen. Den Gemeinden steht ein Lektionenpool für besondere Massnahmen zur Verfügung, den sie vollständig für integrative Modelle oder aber auch für die Weiter- oder Wiedereinführung von Besonderen Klassen einsetzen können. (ERZ 2016a, S. 2)

Trotz der auf der Verordnungsebene eingeführten kantonalen Standardisierung zeigt sich der amtierende Bildungsdirektor »skeptisch gegenüber zwingenden flächendeckenden Vorgaben« (ebd.) und setzt stattdessen auf das Prinzip der Selbststeuerung. Dieses Paradoxon – einerseits Standardisierung, andererseits kommunale Selbststeuerung – soll im Folgenden anhand der Logik der »Besonderen Massnahmen« nachvollzogen werden, wobei gezeigt werden kann, dass die kantonale Umsetzung insgesamt den Grundsätzen des interkantonalen Konkordats zur Harmonisierung im sonderpädagogischen Bereich folgt, ohne diesem je formal beigetreten zu sein. Dazu werden zuerst die

Inhalte der *Verordnung über die besonderen Massnahmen* (BMV) skizziert und anschließend auf die Richtlinien der Ressourcenverteilung (BMDV) näher eingegangen.

Wie das Sonderpädagogik-Konkordat gliedert sich auch die BMV in fünf Teile: In einem ersten Teil (BMV, Art. 1–4) wird der *Gegenstand* der Besonderen Massnahmen als »individuell angepasst[e], zeitlich definiert[e], koordiniert[e] und in verschiedenen Lehr- und Lernformen« einzusetzende Fördermassnahmen (Art. 1) definiert und verbindlich als Teil des schulischen Grundangebots jeder Gemeinde festgelegt (Art. 2). Bezüglich der Frage, wie umfassend integrativ besondere Massnahmen umzusetzen sind, zeigt sich erneut die Ambivalenz des Integrationsartikels, welche sich generell in den Umsetzungspapieren fortschreibt: So wird die Integration von Schüler*innen, welche besonderer Massnahmen bedürfen (Art. 3), sowohl *integrativ* (mit dem Besuch der Regelklasse) als auch *separativ* (mit der Schulung in einer besonderen Klasse) definiert. Das Prinzip »Sowohl-als-auch« zeigt sich auch in der Wahlfreiheit der Gemeinden, ob sie die Besonderen Massnahmen mit oder ohne besondere Klassen umsetzen wollen (BMV, Art. 4).

In einem zweiten Teil der Verordnung (BMV, Art. 5–10) werden die Besonderen Massnahmen als solche aufgeführt: Unterschieden werden hier als Erstes »Massnahmen zur besonderen Förderung« (Art. 5), darunter die Anordnung individueller, sowohl erweiterter (eiLZ) wie auch reduzierter Lernziele (riLZ), die zweijährige Einschulung (EK), die Begabtenförderung (BF) sowie die Rhythmik. Die Unterstützung der »Integration von Schülerinnen und Schülern mit einer Behinderung« (Art. 5 Abs. 2b) sowie die Förderung der »Integration Fremdsprachiger« (Art. 5 Abs. 2c) sind hier als besondere Massnahmen speziell hervorzuheben. Während die Umsetzung der einzelnen Massnahmen in einem separaten Papier (vgl. Direktionsverordnung, BMDV) reguliert ist, werden als Zweites die Fachbereiche des Spezialunterrichts (Art. 6) – das neu konzipierte Angebot der Integrativen Förderung (IF), die Logopädie und die Psychomotorik – festgelegt. Hier wird deutlich, dass Spezialunterricht »in der Regel innerhalb der Klasse oder als Gruppenunterricht in der Regel während der ordentlichen Unterrichtszeit und in begründeten Ausnahmefällen als Einzelunterricht erteilt« werden soll (BMV, Art. 7; Hervorh. d. A.). Ebenfalls im zweiten Teil der Verordnung erfolgt die Definition der besonderen Klassen (Art. 8), wobei zwei Formen unterschieden werden: erstens Klassen zur besonderen Förderung (KbF), welche »der Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Lern- oder Leistungsstörungen, Behinderungen oder Verhaltensauffälligkeiten [dienen], die nicht in einer Regelklasse geschult

werden« (Art. 9), und zweitens Einschulungsklassen (EK) für »Schülerinnen und Schüler mit deutlicher partieller Entwicklungsverzögerung« (Art. 10), wobei das Pensum des ersten Schuljahrs auf zwei Jahre verteilt wird. Besondere Klassen sollen trotz eines von den Regelklassen gesonderten Settings möglichst kooperativ und durchlässig organisiert sein (Art. 8 Abs. 2).

Während im dritten Teil (BMV, Art. 11–12) die Zuweisung geregelt wird, widmet sich der vierte Teil (Art. 14–19) der Finanzierung – darunter die Berechnung des Lektionenpools und die Statistik, welche zwecks Erhebung steuerungsrelevanter Daten jährlich durch das Amt für Volksschule, Kindergarten und Beratung erhoben wird. Im fünften und letzten Teil (BMV, Art. 20–27) schließlich werden Übergangs- und Schlussbestimmungen definiert, worunter unter anderem die Entscheidung bezüglich der Weiterschulung von Schüler*innen in den ehemaligen Kleinklassen fällt.

Neben der BMV als regulatorische Grundlage erhält inoffiziell aber der hier bereits mehrmals zitierte IBEM-Leitfaden (ERZ 2009) als eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente einen zentralen Stellenwert in der Erarbeitung der kommunalen Umsetzungskonzepte. So wird etwa ausgeführt, dass die Gemeinden per Erlass offenzulegen haben, wie sie die Besonderen Maßnahmen organisieren respektive ob die ihnen zugesprochenen Lektionen vollständig integrativ eingesetzt oder weiterhin ein Teil der Ressourcen für besondere Klassen aufgewendet werden soll:

Gemeinden, denen ab 1. August 2009 gleich viele oder mehr Lektionen für besondere Massnahmen zur Verfügung stehen, müssen grundsätzlich nichts verändern. Sie können sich darauf beschränken, den Einsatz der zusätzlichen Lektionen zu regeln. Es ist ohne Weiteres möglich, allfällige weitere Schritte hin zu mehr Integration erst zu einem späteren Zeitpunkt anzugehen. (ERZ 2009, S. 6)

Die gewählte Rhetorik relativiert – wie zuvor bereits im Integrationsartikel und in der Verordnung – erneut deutlich den Handlungsbedarf und reduziert die Reform auf eine nicht zwingende Veränderung des Ressourceneinsatzes. Diese Relativierung manifestiert sich entsprechend auch in der Direktionsverordnung (BMDV), deren Richtlinien zur anteilmässigen Verteilung des Lektionenpools vielmehr den Charakter einer Empfehlung annehmen: Mit den für die Bildung besonderer Klassen anzustrebenden Anteil von höchstens 50 % (BMDV, Art. 20) weicht die Bildungsdirektion sodann auch deutlich von den Empfehlungen des Reber-Berichts ab, welcher höchstens einen Viertel der Res-

sources für besondere Klassen vorsah (Reber 2000, S. 73). Für die Angebote des Spezialunterrichts – insbesondere für den neu integrativ konzipierten heilpädagogischen Stützunterricht – sind hingegen lediglich Mindestanteile festgelegt, wenn auch allenfalls nicht ausgeschöpfte Anteile für besondere Klassen in die Integrative Förderung fließen können:

Tabelle 6: Richtlinien zur Verwendung des IBEM-Lektionenpools (BMDV, Art. 21)

Direktionsverordnung über die besonderen Massnahmen in der Volksschule

Art. 21 Spezialunterricht und Rhythmik

-
- ¹ Vom Lektionenpool [...] sind zudem zu verwenden:
- a. für die integrative Förderung mindestens 13% zuzüglich den nicht ausgeschöpften Anteil für besondere Klassen [...]
 - b. für Logopädie, Psychomotorik und Rhythmik mindestens 13%
- ² Sind der Logopädie, der Psychomotorik oder der Rhythmik zu wenig Schülerinnen und Schüler zugewiesen, können die nicht verwendeten Lektionen der integrativen Förderung oder der Integration Fremdsprachiger zugeteilt werden.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass für den Spezialunterricht und die Bildung besonderer Klassen explizite Ressourcenanteile definiert sind, während die (sprachliche) Förderung von Lernenden mit nichtdeutscher Erstsprache lediglich in einem Nebensatz erwähnt wird: So sind allfällige Ressourcenüberschüsse entweder kollektiv dem Angebot der Integrativen Förderung oder aber der »Integration Fremdsprachiger« zuzuteilen, womit die schulische Unterstützung dieser Zielgruppe – welche entsprechend der Faktorenanalyse des Sozialindex eine nicht unbedeutende Rolle für die Berechnung des kollektiven Bedarfs spielt – zu einer kaum erwähnenswerten Nebensächlichkeit verkommt. Diese Marginalisierung zeigt sich nicht zuletzt auch in der Tatsache, dass Empfehlungen zur Organisation des Angebots Deutsch als Zweitsprache (DaZ) sowie praxisorientierte Beispiele, wie entsprechende Unterstützungsmaßnahmen mit Ressourcen ausgestattet werden können, in einen separaten DaZ-Leitfaden ausgelagert wurden (ERZ 2015). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Reformprojekt IBEM auf der Steuerungsebene eine schier unüberblickbare Fülle an papierernen Akteur*innen produziert hat, wel-

che das staatliche Programm vermitteln: Gesetzestexte, Richtlinien und Verordnungen, faktorenanalytisch berechnete Ressourcenkontingente, eine kantonale Umsetzungshilfe, welche nicht nur in Form von kommunalen Konzepten und Handbüchern vorliegt, sondern via Evaluationen und bildungsstatistischer Erhebungen schlussendlich die erfolgreiche Verschiebung von Ressourcen zugunsten einer »integrativen Volksschule« objektivieren soll (vgl. Kapitel 6).

Nicht von ungefähr kommt daher der Verdacht des *gratte-papiers*, des Papiertigers auf: Gemäß Latour »gibt [es] nichts, das so einfach zu dominieren ist wie eine flache Oberfläche« (Latour 2006c, S. 285). Nach Latour müssen *Inskriptionen* stets »in Verbindung mit dem Mobilisierungsprozess betrachtet werden, den sie beschleunigen und zusammenfassen« (ebd., S. 287). Im Folgenden wird dieser Prozess näher betrachtet: Während ich weiterhin der Fragestellung folge, wie sich das Skript der Besonderung im Akteur-Netzwerk einer integrativen Volksschule *einschreibt*, gelange ich schließlich zur lokalen Schulpraxis und zeige, wie kommunale schulische Akteur*innen das staatliche Programm der Besonderen Maßnahmen annectieren und stabilisieren, dabei aber auch Transformationen vornehmen, welche zu inhaltlichen Verschiebungen führen.

4.3 Von der kantonalen zur kommunalen Inskription

Indem man nur auf Papier arbeitet, an zerbrechlichen Inskriptionen, die sehr viel weniger sind als die Dinge, aus denen sie extrahiert sind, ist es doch möglich, alle Dinge und alle Menschen zu dominieren. (Latour 2006c, S. 302)

Latour weist in seinen Schriften immer wieder auf die Bedeutung von *Inskriptionen* hin. Unter dem allgemeinen Begriff der Inskription (lat. *inscriptio*) versteht Latour (2000, S. 375) »all jene Transformationen, durch die eine Entität in einem Zeichen, einem Archiv, einem Dokument, einem Papier, einer Spur materialisiert«, diesem *eingeschrieben* wird. Gleichzeitig besteht »das Ziel der wissenschaftlichen schriftlichen Analyse eines Settings« (Akrich & Latour 2006,

S. 400) darin, »den Text von dem, wie die verschiedenen Akteure innerhalb der Settings miteinander reagieren und aufeinander einwirken, auf Papier zu bringen« (ebd.). Folglich werde ich zuerst beschreiben, wie die kantonalen Vorgaben in kommunale *Strategiepapiere* übersetzt wurden. Gemäß Latour sind Insriptionen nicht nur *mobil* und *unveränderlich*, sie können auch »neu gemischt und neu *kombiniert*« werden (Latour 2006c, S. 285f.; Hervorh. i. O.). Gegenstand des vorliegenden Abschnitts ist, wie die staatliche Regulierung der Besonderen Maßnahmen auf der kommunalen Ebene in konkrete Umsetzungskonzepte abgeschrieben wird. Dabei argumentiere ich, dass die zur Verfügung gestellten *Lektionen* maßgeblich zwischen dem *Angebot* und den identifizierten Schüler*innen mit besonderem Bedarf vermitteln, sodass es letztlich die *Ressourcen* sind, welche Differenz vermitteln und (re)produzieren.

Die Programmatik der besonderen Maßnahmen

Mit der *Verordnung über die besonderen Massnahmen* wurden die Gemeinden dazu verpflichtet, sich entweder für ein Mischmodell mit Führung von besonderen Klassen oder für integrative Förderformen zu entscheiden sowie folgende Aspekte in einem kommunalen Umsetzungskonzept zu definieren:

- a. die Angebots-, Organisations- und Leitungsstrukturen
- b. die Zuweisungsabläufe
- c. die Standorte allfälliger besondere Klassen
- d. die Verwendung der zugewiesenen Ressourcen für die einzelnen besonderen pädagogischen Massnahmen. (BMV, Anhang 1 zu Art. 4)

Bis spätestens am 1. August 2011 mussten die Gemeinden ein verbindliches Leistungsangebot zur Verfügung stellen sowie die kantonalen Bestimmungen umgesetzt haben (BMV, Art. 20). Die Analyse der beiden Fallgemeinden zeigt, dass die kommunalen Umsetzungskonzepte inhaltlich wie auch strukturell die Vorgaben der Bildungsdirektion reproduzieren, indem sie dem Wortlaut der Verordnung, insbesondere aber dem IBEM-Leitfaden folgen (Svaton 2015, S. 141). Durch die kommunale Übersetzung kantonaler Vorgaben wird der Implementationsauftrag bestätigt und zugleich zur gemeindeeigenen Strategie erklärt. Dabei fällt zum Beispiel auf, dass es zu einer rhetorischen Gleichsetzung von Artikel 17 und den Besonderen Maßnahmen kommt, welche verschleiert, dass mit dem bildungspolitischen Grundsatz einer integrativen Volksschule ursprünglich die Forderung eines Systemwechsels materialisiert

werden sollte, während es sich bei den per Verordnung regulierten Besonderen Maßnahmen um die Mobilisierung eines Skripts handelt, welches vielmehr Besonderung festschreibt.

Diese im Zuge der Umsetzung erfolgende »Neuinterpretation« des integrativen Grundsatzes lässt sich auch an einem weiteren Beispiel nachvollziehen: Mit dem Reformprojekt IBEM wurde der ehemals lose organisierte heilpädagogische Stütz- und Förderunterricht – das sogenannte heilpädagogische Ambulatorium, in der Schulpraxis auch als »Ambi« bekannt – unter dem Angebot einer Integrativen Förderung (IF) neu konzipiert. Mit der Forderung nach integrativen Förderformen soll Spezialunterricht in der Regel innerhalb der Klasse oder als Gruppenunterricht und nur noch »in begründeten Ausnahmefällen als Einzelunterricht« (BMV, Art. 7) erteilt werden. Gleichzeitig wird aber auch das Anliegen der Individualisierung, das heißt die Anpassung des Unterrichts an die »individuellen Möglichkeiten und Besonderheiten« der Schüler*innen, unterstrichen (BMV, Art. 2). Die Assoziation der Adjektive *integrativ* und *individuell* beschreibt damit eine Verschiebung, welche ausgehend vom allgemein didaktisch begründeten *integrativen* Ansatz der (inneren) Differenzierung schließlich in *individuellen* Maßnahmen mündet, welche nicht selten mit einer (äußeren) Differenzierung auf der Ebene der Angebotsstruktur einhergehen:

Ich habe mit der IF-Lehrerin des Oberstufenschulhauses *Hubel** in Rotstetten einen Unterrichtsbesuch mit anschliessendem Interview vereinbart. Als ich das Schulgelände erreiche, ist gerade grosse Pause und es ist bitterkalt. Eine Lehrperson, der ich auf dem Flur begegne, weist mir die Richtung zum IF-Zimmer. Während ich dort auf die Heilpädagogin warte, fällt mir auf, dass das Zimmer mit »individueller Förderung« angeschrieben ist. Im Gespräch erfahre ich, dass der Unterricht im Mathe-Grüppchen den individuellen Wochenplänen der Jugendlichen folgt. Während sich die IF-Lehrerin jeweils einem einzelnen Kind widmet, arbeiten die anderen selbstständig an individuellen Aufgabenstellungen. Später frage ich explizit nach, was mit der Bezeichnung »IF« gemeint ist. Als ich mit Verweis auf das Schild an der Zimmertür frage, ob es sich bei »Integrativer Förderung« und »Individueller Förderung« um zwei verschiedene Angebote handle, verneint die Heilpädagogin entschieden: »Nein, das ist wahrscheinlich falsch angeschrieben... Obschon: Es ist eigentlich schon *individuell*, aber es heisst auch *integrativ*... und integrativ kann für mich verschiedene Formen haben, es kann AUCH integrativ sein, wenn man ein Grüppchen rausnimmt, einmal – weisst du? Es muss nicht immer alles im selben Zimmer stattfinden, finde ich.« Später

sehe ich, dass das IF-Angebot auch auf der Schulhomepage als »individuelle Förderung« deklariert ist.

fn, 17–01–2013

Die Übersetzung des Angebots der *Integrativen Förderung* in eine »individuelle Maßnahme« zeigt sich auch in Grünmatt, wo Oberstufenschüler*innen mit reduzierten individuellen Lernzielen (riLZ) während der IF-Lektionen individuell an ihren Wochenplänen arbeiten – und zwar in Arbeitsnischen, welche außerhalb des Klassenzimmers im Korridor eingerichtet wurden. Die Verwirrung oder Gleichsetzung »Integrativer Förderung (IF)« als Angebot des Spezialunterrichts und Ausdruck einer individualisierenden Didaktik zeigt sich auch in den »offiziellen Papieren« der kantonalen Bildungsdirektion, etwa wenn das alltagsüblich verwendete Akronym IF im Abkürzungsverzeichnis (fälschlicherweise) mit »individueller Förderung« ausgeschrieben wird (ERZ 2015, S. 7, 32).

Obwohl die inhaltliche Verschiebung nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist, zeigt sie sich dennoch in den Übersetzungs- und Inskriptionsprozessen einer integrativen Volksschule: So lässt sich bereits auf der Ebene der textlichen Inskription eine Dominanz der *Angebote* beschreiben, unter deren Bezeichnung bestimmte Schüler*innen in besonderer Weise identifiziert werden: Klassen zur besonderen Förderung bei Lern- oder Leistungsstörungen, Behinderungen oder Verhaltensauffälligkeiten, Spezialunterricht bei leichten Lern- oder Entwicklungsauffälligkeiten beziehungsweise schweren oder komplexen Lern- oder Entwicklungsstörungen, Lektionen zur Unterstützung der »Integration Behinderter«, Angebote zur Förderung der Unterrichtssprache zur »Integration Fremdsprachiger«, Einschulungsklassen bei deutlicher partieller Entwicklungsverzögerung sowie Angebote zur Begabtenförderung für außerordentlich begabte Schüler*innen. Die dem Bedarf an besonderen Maßnahmen entsprechende Identifizierung spielt gerade in Hinsicht auf die Verteilung der Lektionen eine entscheidende Rolle. Die Frage, wie die »zugeteilten Ressourcen für die einzelnen besonderen pädagogischen Massnahmen« (BMV, Anhang 1 zu Art. 4) einzusetzen sind, ist entsprechend zentral in den kommunalen Umsetzungskonzepten positioniert. So erfolgt die Beschreibung der Ausgangslage in den Gemeinden meist mittels einer tabellarischen Übersicht, in welcher die quantitativen Ressourcenanteile vor und mit dem neuen Lektionenpool einander gegenübergestellt werden. Der Vergleich von Rotstetten und Grünmatt zeigt, dass vor der Reform in beiden Gemeinden rund die Hälfte der Lektionen für Kleinklassen eingesetzt wurde, während nach der Umvertei-

lung das Angebot der Integrativen Förderung die größten Ressourcenanteile verzeichnet. Die in den Konzepten deklarierte Verschiebung der Ressourcen zugunsten der Integration soll im Folgenden der zumeist separativen Praxis des IF-Unterrichts gegenübergestellt werden, welche ich in den beiden Fallgemeinden gleichermaßen beobachten konnte.

Rotstetten: Mischmodell mit fixer Lektionenverteilung nach dem Gießkannenprinzip

In Rotstetten beginnt der Wortlaut des kommunalen Umsetzungskonzeptes mit einer Problematisierung separativer Strukturen in der Unterstützung von Schüler*innen mit besonderem Bildungsbedarf. Reproduziert wird dabei mit Verweis auf Artikel 17 im Volksschulgesetz die Stimme des »Gesetzgebers«, welcher mit der Verordnung über die Besonderen Maßnahmen die Gemeinden beauftragt, eine integrative Volksschule zu entwickeln. Der staatliche Umsetzungsauftrag umfasst ein Steuerungsinstrument, welches der »Tendenz zur Separation« entgegenwirken soll, Schüler*innen »mit Bedarf nach besonderer Förderung [...] vermehrt in die Regelklassen zu integrieren« sucht und dabei das Ziel verfolgt, »Stigmatisierung zu vermindern und Chancengleichheit zu erhöhen«. Dieser allgemeinen Problemstellung folgt eine äußerst knapp gehaltene Beschreibung der kommunalen Ausgangslage. Diese deklariert, dass in Rotstetten bisher »mehr als die Hälfte der Lektionen zur besonderen Förderung in separativen Schulungsformen« eingesetzt wurde. Mit dem Verweis auf ein großes Angebot an Kleinklassen wird schließlich die Absicht formuliert, die Ressourcen künftig zugunsten »integrativer Schulungsformen« zu verschieben:

Um der Grundidee einer integrativen Schule gerecht zu werden, müssen die Mittel neu in integrative Schulungsformen verschoben werden.

IBEM-Umsetzungskonzept Rotstetten, 2008

Die Verlagerung von Lektionen in integrative Schulungsformen wird dabei von der Gesetzgebung vorgeschrieben. Was unter diesem »Systemwechsel« verstanden wird, zeigt sich anhand der Lektionenverteilung *vor* respektive unter den *neuen* Steuerungsbedingungen. Dazu wird eine umfangreiche Tabelle präsentiert, welche die Besonderen Maßnahmen nach Angeboten gegliedert sowie mit den bisherigen und den Ressourcenanteilen ab Schuljahr 2009/10 darstellt. Mit rund 500 Wochenlektionen stehen Rotstetten unter der Neuberech-

nung des Ressourcenanspruchs unter dem Schulsozialindex nur geringfügig weniger Mittel zur Verfügung als bisher (minus 23 Lektionen). Von den ehemals zehn Kleinklassen werden neu noch drei Einschulungsklassen sowie eine Klasse zur besonderen Förderung von Schüler*innen mit Lernbehinderungen auf der Oberstufe weitergeführt. Während die Ressourcenanteile für Logopädie und Psychomotorik ungefähr gleich geblieben sind und die Mittel für »Angebote für Schülerinnen und Schüler mit Problemen bei der sprachlichen und kulturellen Integration« insgesamt etwas reduziert wurden (minus 19 Lektionen), verzeichnet das Angebot der Integrativen Förderung die größte Veränderung: Die Verdreifachung des Ressourcenanteils in diesem Bereich – neu mehr als die Hälfte der insgesamt verfügbaren Lektionen – geht mit der Reduktion besonderer Klassen einher, für welche noch etwa ein Fünftel der Ressourcen eingesetzt werden soll.

Was via Lektionenverteilung auf organisatorischer Ebene als Verschiebung in Richtung integrativer Schulungsformen gelesen werden kann, gilt dennoch nur unter Vorbehalt: So wird zusätzlich zur KbF und den drei Einschulungsklassen auf der Primarstufe seit 2009 ein weiteres separatives Angebot geführt, welches als Timeout konzipiert und als »erweitertes Angebot der IF« deklariert wird. Gemäß Konzept handelt es sich um ein sonderpädagogisches Angebot für Schüler*innen sämtlicher Stufen, welche »in solchem Masse Auffälligkeiten in ihrem Verhalten zeigen, dass sie kaum in die Klassengemeinschaft zu integrieren sind«. In der Timeout-Gruppe sollen Lernende »zeitlich begrenzt separativ unterrichtet« werden, wobei sie aber in organisatorischer Hinsicht weiterhin zu einer Stammklasse zählen, in welche sie spätestens per Ende Schuljahr wieder eingegliedert werden sollen. Dass es sich beim Anspruch, diese exklusive Maßnahme zeitlich zu begrenzen, möglicherweise um einen unwahrscheinlichen Idealfall handelt, ist den Worten einer Lehrperson zu entnehmen, welche die Timeout-Gruppe als »Endstation Verhalten« definiert.

Gemäß gemeindeeigenem Umsetzungskonzept wird in Rotstetten »grundsätzlich [...] ein hohes Mass an integrativer Förderung durch Teamteaching in der Klasse angestrebt«, wobei der bedarfsspezifische Zusammenzug von Schüler*innen in Fördergruppen eine Kumulation von Lektionen erlaubt. Würden allerdings Lektionen, die *effektiv* integrativ oder gemäß Verordnung »in der Regel, in der Regelklasse« (BMV, Art. 3) stattfinden, ins Verhältnis gesetzt mit jenen, die separativ erfolgen, so würde sich vermutlich ein anderes Bild ergeben. Dies lässt sich zumindest aufgrund der punktuellen Einblicke in den IF-Unterricht und die DaZ-Stellvertretung schließen. Den Eindruck,

dass Integrative Förderung vor allem im separativen Setting erfolgt, bestätigt so auch eine Schulleiterin:

Wir hatten eigentlich anfangs gesagt, wir wollten die IF-Lehrpersonen viel in den Klassen drin haben. Als Unterstützung, statt die Kinder rauszunehmen. Und jetzt hat es sich doch irgendwie so gedreht, dass man Lerngruppen gebildet hat und dass vielfach die Kinder auch raus gehen. Da sind wir von dem, was wir eigentlich als Ziel hatten, doch recht abgewichen... Es hat sich dann irgendwie *anders gelebt*, als wir gedacht hatten.

tr, 30–03-2012

Tatsächlich erfolgt der IF-Unterricht an der Primarschule *Mätteli* separativ in Kleingruppen, in den ehemaligen Kleinklassenzimmern, erteilt durch ehemalige Kleinklassenlehrer*innen, welche ihr pädagogisches Engagement selbst aber als einen »Tropfen auf den heißen Stein« bezeichnen. Zusammenfassend lässt sich für Rotstetten konstatieren, dass die kommunale Übersetzung des Grundsatzes einer integrativen Volksschule entlang der reglementarisch eingeschriebenen Programmatik der Besonderen Maßnahmen erfolgt. Unter dem angesprochenen Systemwechsel ist damit lediglich die vermehrte Integration von Schüler*innen mit besonderem Bildungsbedarf in Regel- statt in Sonderklassen zu verstehen. Das neu integrativ zu konzipierende Angebot schulischer Heilpädagogik wird dabei weiterhin vorwiegend im traditionellen Sinne als Spezialunterricht außerhalb des Regelunterrichts praktiziert (Slee & Allan 2001; Svaton 2015, S. 143). Wenn auch die Ressourcenallokation für Sonderklassen eingeschränkt wurde, verläuft der Einsatz der Lektionen nach wie vor entlang der herkömmlichen Differenzierungskategorien, welche zwar unter »neuen« Bezeichnungen kursieren, insgesamt aber das »alte« Stigmatisierungspotenzial mit sich bringen.

Grünmatt: Integratives Modell mit flexibler, bedarfsgerechter Ressourcenverteilung

In Grünmatt präsentiert sich die Ausgangslage etwas anders als in der kleinstädtischen Gemeinde Rotstetten. Als Sitzgemeinde von sechs im Rahmen der Umsetzung von IBEM regional zusammenarbeitenden Schulorganisationen zählt Grünmatt zu den mehrheitlich kleinen Dorfgemeinden im Kanton Bern, welche unter dem neu eingeführten kommunalen Lektionenpool über mehr Ressourcen als bisher verfügen (ERZ 2009, S. 2). Den Schulen in der IBEM-Re-

gion stehen Mittel in der Höhe von wöchentlich 200 Lektionen (plus 20 Lektionen) zur Verfügung. Wie Rotstetten macht Grünmatt die bisherige Verteilung der Lektionen anhand einer Tabelle transparent, welche zeigt, dass auch hier Ressourcen bisher zur Hälfte für Kleinklassen eingesetzt wurden. Im Zuge von IBEM löste Grünmatt sämtliche dieser Sonderklassen auf und setzte fortan auf integrative Förderformen. Dass es sich dabei um einen strategischen Grundsatzentscheid handelt, zeigt das folgende Bekenntnis in einer Broschüre mit dem Titel »Schule und Integration«, welche die Erziehungsberechtigten über das Angebot der Besonderen Maßnahmen informiert:

Unsere Schulen haben sich für die Integration entschieden und befinden sich auf dem Weg, gemeinsam eine Schule zu realisieren, welche Vielfalt nicht nur als Chance anerkennt, sondern deren Potential ins Zentrum der Pädagogik stellt.

IBEM-Broschüre Grünmatt, 2016

Während sich die Konzepte in Rotstetten und Grünmatt – abgesehen von der unterschiedlichen Modellwahl – kaum inhaltlich voneinander unterscheiden, zeigt sich deren Umsetzung in der Praxis aber dennoch unterschiedlich. Integrative Förderung findet in Grünmatt in vielfältigen und situativ variablen Settings statt: vom gezielten Förderunterricht in IF-Kleingruppen, welcher in einem separaten Raum parallel zum Regelunterricht erfolgt, über die heilpädagogische Eins-zu-eins-Begleitung von »Integrationsprojekten« innerhalb des Klassenzimmers bis hin zum gemeinsamen Unterricht, welchen Regellehrpersonen und Heilpädagog*innen im Teamteaching realisieren. Aber auch hier finden die technokratischen Zwänge des Reformprojekts IBEM ihren Niederschlag: etwa anhand von *Verträgen*, welche die zur Kooperation verpflichteten Pädagog*innen in zusammenarbeitsbedingt definierte Rollen und Funktionen einbinden. Oder die seitens der Schulleitung quartalsweise eingeforderten *Übersichtstabellen*, welche ausweisen, wie viele Lektionen für einzelne Schüler*innen eingesetzt werden, und dabei den *Abklärungsstatus* sowie allfällige *Diagnosen* ersichtlich machen.

Insgesamt zeigt sich die kommunale Umsetzung der Besonderen Maßnahmen als eine Angelegenheit, die zwar mit der Entwicklung einer integrativen Volksschule pädagogisch begründet wird, in der Realisierung aber vor allem die Herausforderung beschreibt, *Ressourcen* mit einem individuellen *Bedarf* zu legitimieren. Im Unterschied zu Rotstetten verzichtet Grünmatt darauf, den Einsatz der kommunal zugesicherten Lektionen bereits kon-

zeptuell festzulegen, und verweist stattdessen auf die kantonal definierten Richtwerte in Prozent des Gesamtpools. Die folgende Vignette zeigt, dass Ressourcen nicht nach dem Gießkannenprinzip im Vornherein fix auf Angebote und Schulhäuser verteilt werden, sondern wie versucht wird, den tatsächlichen Bedarf in den teils weit auseinanderliegenden Schulstandorten periodisch zu erheben:

Bereits zum zweiten Mal erfolgt in *Grünmatt* eine Sitzung, welche der Bedarfsabklärung und standortspezifischen Verteilung des IBEM-Lektionspools gilt. Dazu trifft sich die Leitung IBEM mit den für die Standorte zuständigen Schulleitenden und den dezentral arbeitenden schulischen Heilpädagog*innen, welche für den IF-Unterricht zuständig sind. Grundlage des Austauschs bilden verschiedene Übersichtstabellen, aus welchen sich der Einsatz der IF-Lektionen, verteilt auf die verschiedenen Standorte ablesen lässt. Die Heilpädagog*innen sind dazu angehalten, quartalsweise zu dokumentieren, wie sie die ihnen zur Verfügung stehenden Lektionen an den einzelnen Schulstandorten einsetzen. Die Angaben wiederum werden in eine quantitative Gesamtübersicht überführt, welche pro Standort Gesamtschüler*innenzahlen und Klassengrößen ausweist sowie ersichtlich macht, wie viele Schüler*innen etwa mit reduzierten individuellen Lernzielen (riLZ) oder einem durch eine Abklärungsstelle bestätigten besonderen Bildungsbedarf unterrichtet werden. Weiter gibt diese Tabelle Auskunft über Kinder mit »Migrationshintergrund« und deren Förderbedarf in Deutsch als Zweitsprache, schwierige Klassensituationen, abgeklärte Hochbegabungen sowie die Umsetzung sogenannter »Integrationsprojekte«, worunter die Schulung sonderschulberechtigter Lernender fällt, welche über die IBEM-Lektionen hinaus Mittel aus verschiedenen GEF-Pools beanspruchen.

Die Sitzung läuft nach dem folgenden Muster ab: Die Schulleitung IBEM nennt die Anzahl aktuell eingesetzter Lektionen pro Schulstufe und fordert die für den IF-Unterricht zuständigen Heilpädagog*innen auf, zur Ressourcensituation Stellung zu nehmen. Letztere wiederum legen offen, wie und in welchen Settings sie mit den Lektionen verfahren, wobei jeweils zwischen IBEM- und GEF-Lektionen unterschieden wird. In der Abschätzung und Begründung des entsprechenden Bedarfs wird spezifisch sowohl auf die besonderen Bedürfnisse einzelner Kinder als auch auf die Situation in den Klassen eingegangen und sicherzustellen versucht, dass die Begleitung der Schüler*innen auch nach allfälligen Stufenübertritten fortgesetzt wird. Das Resultat der Verhandlung lautet schliesslich, dass die bestehende Verteilung beibehalten wird. Auf meine Nachfrage hin bestä-

tigt mir die Leitung IBEM ihren Anspruch, die Lektionenverteilung flexibel am Bedarf vor Ort auszurichten, wobei sie gleichzeitig aber auch die Bemühung unterstreicht, Schwankungen in der standort- und stufenspezifischen Zuteilung von Lektionen zu vermeiden, damit die Anstellungspensen der Heilpädagog*innen möglichst stabil gehalten werden können.

fn, 02–04-2014

Das Beispiel Grünmatt zeigt eine insofern flexible Ressourcenverteilung, als der Bedarf an Lektionen aus dem IBEM-Pool anhand der tatsächlichen Unterstützung einzelner Schüler*innen und Klassen im schulischen Alltag erhoben und legitimiert wird. Im Hintergrund dieser schüler*innenzentrierten Bedarfsabklärung steht aber gleichwohl die organisatorische Absicht, Anstellungsbedingungen möglichst »stabil« zu halten oder gar »attraktiver« zu gestalten, wie es den Optimierungsmaßnahmen einer kommunalen Evaluation in Rotstetten zu entnehmen ist.

Lektionen als Mittlerinnen von Differenz

Trotz strategischer Verankerung des integrativen Grundsatzes scheinen die Schulen also letztlich nicht davor bewahrt zu sein, Schüler*innen zwecks Ressourcenlegitimation zu etikettieren: Wenn es also in organisatorischer Hinsicht darum geht, den Bedarf an Lektionen für besondere Maßnahmen zu begründen, wird ebenso in Grünmatt wie auch in Rotstetten von der Integration der »IF-Kinder« – ja sogar von »gerilzten Kindern« gesprochen und anhand »exotisch« anmutender Familiennamen in den Schuleintrittslisten potenzielle »DaZ-Kinder« ermittelt. Die differenzunterstreichende Gruppierung von Schüler*innen nach Förderbedarf respektive die Allokation entsprechender Ressourcen führt insgesamt zur Identifizierung der Schüler*innen via Angebotsstruktur: In einer auf Ressourcenverteilung fokussierten Steuerungslogik werden die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel – hier in *Lektionen* – zu den eigentlichen Mittlerinnen von Differenz. Auch wenn mit der angebotsspezifischen Identifizierung der Lernenden kaum eine bewusste Absicht der Etikettierung und Stigmatisierung verfolgt werden mag, lässt sich die beschriebene Praxis doch als eine organisatorische Folge davon lesen, dass für die Legitimation von Ressourcen immer ein individuell begründeter »besonderer Bedarf« erforderlich ist. So konnte wiederholt beobachtet werden, dass – ganz entgegen der diskursiven Zentralität der »Bedürfnisse« der Schüler*innen – in erster Linie doch die Lektionen beziehungsweise deren Designation

zum Beispiel für sogenannte »Integrationsprojekte« eine zentrale Rolle in den Aushandlungsprozessen einnehmen. Damit wird – unabhängig davon, ob es sich um Maßnahmen im niederschweligen oder verstärkten Bereich handelt – immer der »besondere Status« markiert, obwohl die Lernenden organisatorisch zur Regelklasse zählen. Verdeutlichen lässt sich dies abschließend noch einmal anhand der Aussage des Hauptschulleiters in Grünmatt:

In die Integrationsprojekte [...] fließt Geld aus der GEF [Gesundheits- und Fürsorgedirektion]. Dort musst du halbjährlich ein Netz-Gespräch machen... eine Standortbestimmung mit dem einzelnen Kind, der Familie und dem Inspektor [führen], damit es zusätzliche *Lektionen* gibt... für Teamteaching oder so. Das sind Kinder, die allein nicht ganz fahren mögen. Die brauchen heilpädagogische Unterstützung [...]

tr, 13–11-2012

Wie im Zusammenhang mit dem Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma angesprochen, existieren über die im IBEM-Ressourcenpool zusammengefassten Mittel hinaus (für niederschwellige sonderpädagogische Maßnahmen) weitere Möglichkeiten der Ressourcenallokation: So können für die integrative Sonderschulung von Kindern und Jugendlichen mit »Behinderungen« – darunter vorwiegend Störungen im Autismus-Spektrum oder leichtere geistige und körperliche Beeinträchtigungen – via Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF/GSI) zusätzliche Mittel (für verstärkte sonderpädagogische Maßnahmen) beantragt werden. Anhand der staatsfinanziellen Spezifizierung der Lektionen wird also klar, um wessen Integration es sich handelt und auf welche Zielgruppe sich die Maßnahmen beziehen. Die besonderen Bedürfnisse der einzelnen Schüler*innen werden also – wenn überhaupt – erst in einem späteren Schritt diskursiv hervorgebracht, nämlich nachdem die Subjekte innerhalb des angebotsspezifischen Repertoires an sonderpädagogischen Maßnahmen als »Integrationsprojekte« bezeichnet und zu »Integrierten« wurden. Lektionen wirken also insofern als Materialisierung des staatlichen Skripts, als sie zwischen individuellen Bedürfnissen und den dadurch veräußerten Rechtsansprüchen einerseits und dem legitimen Bedarf andererseits vermitteln.

In diesem Kapitel verfolge ich die Inskriptionsprozesse des bildungspolitischen Anspruchs, Schüler*innen mit besonderem Bildungsbedarf grundsätzlich integrativ zu fördern. Dabei zeigt sich, dass trotz der wiederholten Betonung der Integration als »Regel« die nachgeschobenen Gründe, vom in-

tegrativen Grundsatz abzuweichen – etwa zur Kumulation von Lektionen in Fördergruppen –, als nicht minder legitim erscheinen (Svaton 2015). Die beschriebenen Übersetzungs- und Inskriptionsprozesse sprechen insgesamt von einer bürokratischen Logik, welche dazu führt, dass das »Skript der Besonderung« unter dem Label der integrativen Volksschule fort-, wenn auch diskursiv umgeschrieben wird. Wie in diesem Kapitel aufgezeigt wurde, spielt in diesem Prozess »Geld, in all seinen verschiedenen Formen« (Callon 2006d, S. 313) eine entscheidende Rolle: Als Mittlerinnen des Skripts beschreiben Lektionen nicht nur die Praxis einer integrativen Volksschule, sie verleihen auch den »sozialen Verbindungen innerhalb derselben Form, Existenz und Konsistenz« (ebd., S. 318): Durch die Etikettierung der Schüler*innen mittels angebotsspezifischer Differenzierungskategorien wird der Status der »Integrierten« in eine negative Attribuierung übersetzt, welche nicht zuletzt ein legitimes Idiom schafft, über schulische Leistungsdefizite sprechen zu können, ohne dabei auf soziale und kulturelle Kategorien zurückgreifen zu müssen. Dass »Herkunft« als Erklärungsgrundlage des Bedarfs an besonderen Maßnahmen aber weiterhin eine Rolle spielt, strukturelle Benachteiligungen aber zunehmend den individuellen Begründungen schulischen (Miss-)Erfolgs von Lernenden mit »Migrationshintergrund« nachgeschoben werden, analysiere ich im folgenden Kapitel.

