

1. Governance einer ambivalenten Schulreform

Einleitung ins Verständnis der integrativen Volksschule als Akteur-Netzwerk

Schulbesuch im Rahmen eines kantonalen Controllings. Die Schüler*innen – ich zähle deren achtzehn – sind hochkonzentriert: Mit dem Zeigefinger folgen sie den Buchstaben und murmeln diese leise vor sich hin. Gemäss Stundenplan findet Deutschunterricht statt, in einer 2. Klasse. Die Klassenlehrerin – sie bewegt sich zwischen ihrem Schreibtisch und den einzelnen Pulten – weist die Kinder individuell bei ihren Aufgaben an und wendet sich dazwischen gelegentlich dem Schulinspektor zu. Es scheint, als würde sich niemand von diesem ungewöhnlichen Besuch stören lassen; nur beiläufig äugt das eine und andere Kind nach hinten, wo wir an einem niedrigen Pult sitzen. Auf Nachfrage des Inspektors erklärt die Lehrerin, vier Kinder seien nicht da: Sie arbeiten mit der »IF-Lehrperson« in einem *anderen Raum*. Später, als sich die Klassenlehrerin erneut den inzwischen hinter ihrem Schreibtisch Schlange stehenden Kindern zuwendet, setzt mich der Inspektor ins Bild: Vom Kanton her würde man es *eigentlich* unterstützen, wenn sich Heilpädagog*innen im Teamteaching am Unterricht beteiligen würden. Es sei paradox: Man *wolle* Integration, *praktiziere* aber Separation. Im nächsten Atemzug fügt er in beinahe rechtfertigender Manier hinzu, Letzteres sei nicht grundsätzlich »schlecht«. Im Gegenteil: »gezielte Separation« sei oftmals *nötig*, um überhaupt arbeiten zu können.

fn, 26–03–2012

An jenem Vormittag begleitete ich einen Schulinspektor während dessen Unterrichtsbesuch in einer der Fallgemeinden, wo ich zusammen mit meiner Kollegin Judith Hangartner seit einiger Zeit teilnehmende Beobachtungen

führte.¹ Wir untersuchten im Rahmen ihres ethnographischen Forschungsprojektes mit dem Titel *Schulpraxis unter den Bedingungen >evaluationsbasierter Steuerung<* Praktiken der Governance in der Volksschule. Der Fokus des Projekts lag auf den diversifizierten Praktiken der Aushandlung, gegenseitigen Beeinflussung sowie Koordination zwischen involvierten Akteur*innen unterschiedlicher Steuerungsebenen der Volksschule. Die beschriebene Szene steht exemplarisch für die Governance einer integrativen Volksschule, deren Erforschung ich im Folgenden nachzeichnen möchte: Die Vignette zeigt den *Inspektor* in einer Rolle, welche zwischen dem vermittelt, was als »staatliche Absicht« des Reformprojekts dargestellt wird, und einer vor Ort in den Schulen praktizierten »Umsetzung«. So wird deutlich gemacht, dass der Kanton eine integrative Volksschule anstrebe, in welcher *Schüler*innen mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen* in Regelklassen und nicht (mehr) in Sonderklassen gefördert würden. Eine zentrale Rolle spielt hierbei die *Integrative Förderung* (IF), welche neu neben Logopädie und Psychomotorik zu den Angeboten des *Spezialunterrichts* zählt und vermehrt integrativ, also im Teamteaching von Klassenlehrer*innen und *schulischen Heilpädagog*innen* im Regelunterricht erfolgen solle. Gleichzeitig stellt der Schulinspektor als Paradoxon fest, dass »integrativ« konzipierte Maßnahmen dennoch oftmals »separativ« praktiziert würden. Die Art und Weise, wie sich der Schulinspektor mir gegenüber dafür ausspricht, »Separation« nicht als »schlecht« zu deklarieren, sondern geradezu als »notwendig«, lässt bereits erahnen, wie tiefgreifend normativ sich das zu untersuchende Feld herausstellen soll.

Der beschriebene empirische Ausschnitt stammt aus einem teilnehmend beobachteten kantonalen Aufsichtsverfahren, welches alle drei Jahre durch die regionalen Schulinspektorate vorgenommen wird. Neben einer standardisierten Berichterstattung, diversen Unterrichtseinblicken sowie Gesprächen mit Lehrpersonen wird in einer Sitzung zwischen Inspektor und lokaler Schulführung – also sogenannte »operative« Schulleitende und »strategische« Führung durch die Schulkommission – die Zielerreichung der

¹ Die vorliegende Ethnographie versteht sich als fortführende Studie eines durch Dr. Judith Hangartner geleiteten Forschungsprojektes mit dem Titel »Schulpraxis unter den Bedingungen >evaluationsbasierter Steuerung<« (vgl. Hangartner & Svaton 2013; 2014; 2015a; 20215b; 2016a; 2016b; 2016c; 2020; 2022). Das Vorgängerprojekt sowie auch das Dissertationsprojekt »Integration und >Differenz< in der Umsetzung >besonderer Massnahmen< in der Volksschule des Kantons Bern« (vgl. Svaton 2015; 2017) wurden von der Pädagogischen Hochschule Bern finanziert.

kommunalen Maßnahmenpläne sowie der seitens der kantonalen Bildungsdirektion festgelegten Entwicklungsschwerpunkte überprüft. Im erstmaligen Zyklus (2010–2013) fungierte die Umsetzung des Reformprojekts *Integration und besondere Massnahmen in der Volksschule des Kantons Bern* – kurz IBEM – unter den Schwerpunkten der Rechenschaftslegung (ERZ 2010). Wie über die Homepage der Bildungsdirektion, aber auch die kommunalen Schulwebseiten zum Ausdruck kommt, stellen die Besonderen Maßnahmen inzwischen einen fest etablierten Organisations- und bedeutenden Steuerungsbereich der Volksschule dar.

Die vorliegende Ethnographie ist voller Ambivalenzen und Kontroversen und folgt der Umsetzung des Reformprojekts IBEM, dessen normativer Anspruch die Entwicklung einer »integrativen Volksschule« umfasst. Der bildungspolitische Hintergrund dieser Schulreform bildet die Revision des sogenannten »Integrationsartikels« im Volksschulgesetz (VSG). Der auf diese Weise bezeichnete Artikel 17 geht auf eine Teilrevision des Bildungsgesetzes im Jahre 2001 (REVOS 01) zurück und ist seither wohl einer der meistzitierten Artikel im Berner Schulrecht. Obschon der Inhalt des entsprechenden Gesetzesartikels den Akteur*innen im Feld nur ansatzweise bekannt zu sein scheint, handelt es sich um eine zentrale Metapher, welche die mit der Schulreform verbundenen Diskurse bündelt. Denn obwohl die Revision von Artikel 17 das Gebot einer integrativen (statt separativen) Förderung als »neue« schulrechtliche Grundlage verankerte und damit dem supranational proklamierten Imperativ der »Inklusion« folgt, liegt die eigentliche Innovationskraft weniger im besagten Gesetzestext selbst denn vielmehr in den diversen erst auf der Verordnungsebene freigesetzten Steuerungsimpulsen, welche letztlich Differenzierungs- und Distinktionsprozesse verstärken.

Die Studie nimmt die lokale Praxis der via Verordnung geregelten Besonderen Maßnahmen in zwei Schulgemeinden im Kanton Bern in den Fokus. Mittels der Perspektive der *Educational Governance* sowie mit Ansätzen der *Akteur-Netzwerk-Theorie* (ANT) führt die Untersuchung durch die widersprüchlichen Dynamiken der Reformbemühungen mit dem Ziel einer integrativeren Volksschule. Einleitend sollen im Folgenden die zentralen Fragestellungen, das Forschungsfeld sowie das aus dem Stand der Forschung abgeleitete Erkenntnisinteresse dargelegt werden. Anschließend werden die (theoretischen und analytischen Leitplanken vorgestellt, wobei mir in einem erziehungswissenschaftlich geprägten Feld der Integrations-/Inklusionsforschung vor allem die Perspektive der Educational Governance als Orientierungsrahmen und sensibilisierendes Konzept dient. In diesem Zusammenhang lege ich mit Bruno

Latours Prinzip der »Entgrenzung des Sozialen« offen, inwiefern die Akteur-Netzwerk-Theorie einen Beitrag leisten kann, um die Governance einer integrativen Volksschule als Praxis zu analysieren. Und schließlich skizziere ich grob die inhaltliche Abfolge der nachfolgenden Kapitel.

1.1 Politik Inklusiver Bildung: Zwischen emanzipatorischem Anspruch und schulbürokratischer Realität

Die vorliegende Studie widmet sich den politischen und schulbürokratischen Spannungsfeldern in der Umsetzung einer integrativen Volksschule. Anhand des lokalen Reformprojektes IBEM werden exemplarisch im schweizerischen Kanton Bern die programmatischen Widersprüchlichkeiten und strukturellen Widerstände dieser aktuellen Bildungsreform analysiert. Es soll untersucht werden, wie der gesetzlich verankerte Anspruch einer integrativen Volksschule – gemäß Artikel 17 (VSG) sowie der Verordnung über die besonderen Massnahmen (BMV) – politisch ausgehandelt und in der Schulpraxis artikuliert wird. Folgende Fragen leiten die ethnographische Studie:

- i. Wie gestalten sich die *lokalen Umsetzungsprozesse* einer integrativen Volksschule im Kanton Bern?
- ii. Welche *konzeptuellen Verwendungszusammenhänge* manifestieren sich im institutionellen Rahmen der Volksschule in Hinsicht auf den normativen Anspruch der Integration einerseits und Praktiken der Separation, Differenzierung und Distinktion andererseits?
- iii. Welche *Spannungsfelder* manifestieren sich im Zuge der politischen und schulpraktischen Aushandlung dieser Bildungsreform?

Für die Beantwortung dieser Fragestellungen fokussiere ich auf Interaktionen zwischen kantonalen und kommunalen Steuerungsakteur*innen, welche in die Umsetzung von IBEM involviert sind. Dabei achte ich auf die in der Aushandlung hergestellten diskursiven Bezüge, die zum Ausdruck kommenden Symboliken und Routinen sowie alltägliche Konflikte und Spannungsfelder in der Umsetzung dieser Bildungsreform. Dabei stehen nicht zuletzt Kategorisierungen von *Differenz* im Vordergrund: Wie und mit welchen Konsequenzen erfolgt die Identifizierung und Markierung von Schüler*innen, welche aufgrund leistungsrelevanter, aber auch vermuteter oder zugeschriebener Merkmale von den gültigen Normalitätsvorstellungen abweichen? Von Bedeutung

ist dabei nicht zuletzt auch das in der sonderpädagogischen Forschung als »Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma« (Wocken 1996) beschriebene Phänomen, dass es zwecks Anspruchslegitimation besonderer Fördermaßnahmen oftmals zu einer Dramatisierung der Problemlage kommt, was allerdings das Risiko einer potenziellen Stigmatisierung der Anspruchsberechtigen mit sich bringt. So wird zum Beispiel mit der Bezeichnung als »Integrierte« eine neue Differenzierungskategorie geschaffen, welche erlaubt, jene Schüler*innen sichtbar zu machen, deren Lernschwierigkeiten – wie auch immer sie begründet sein mögen – eine Besonderung innerhalb der Volksschule legitimieren. Die kontinuierliche diskursive Aktualisierung und Reproduktion von sogenannt Integrierten innerhalb der schulischen Logik verdient es – gerade im Hinblick auf das gemeinhin bekannte Konstrukt »Kinder aus bildungsfernen Familien mit Migrationsgeschichte« – vor der Tatsache reflektiert zu werden, dass für deren Ausschluss aus den regulären Bildungsgängen keine rechtliche Grundlage existiert!

Insgesamt situiert sich die Studie in einem Forschungsfeld, welches in den letzten Jahren einen Boom erlebt: Neben einer traditionell praxisorientierten Ausrichtung von Schulentwicklungsforschung, welche Beispiele schulischer Integration – insbesondere von sonderschulberechtigten Kindern (mit Behinderungen) – bereits seit den 1970er Jahren wissenschaftlich begleitet, vermehrt sich die Literatur zum Thema *Inclusive Education* ab der Jahrtausendwende in internationaler Hinsicht rasant. Während in den 1990er Jahren die Konzipierung und Erprobung von Steuerungsinstrumenten im Vordergrund steht, deutet das steigende Interesse an Evaluationsstudien, eine verstärkt fachdidaktisch begründete Forschungstätigkeit sowie die Forderung, Praxis und Theoriebildung zu verbinden, unbestritten auf die Aktualität der Thematik hin. In einem 2010 publizierten Sammelband der Integrations-/Inklusionsforscher*innen unterstreicht Irmtraud Schnell, dass nicht nur »rechtliche Regelungen, bildungs- und sozialpolitische Vorhaben [...] und deren aktuelle Wirkungen einer kritischen Betrachtung« zu unterziehen seien, sondern auch eine Auseinandersetzung mit den Widersprüchlichkeiten der theoretischen wie auch der sozialen und pädagogischen Praxis zu erfolgen habe (Schnell 2010, S. 10). Orientiert an der reformpädagogischen Vision einer »Schule für alle«, welche menschliche Vielfalt wertschätzend anerkennt (Prengel 2006), statt Heterogenität im Hinblick auf Defizite zu etikettieren, wird ein inklusiver Ansatz zunehmend zur leitenden Vision sämtlicher schulischer Entwicklungsprozesse. In diesem Kontext erklärt sich auch die ständig wachsende Anzahl von *best-practice*-Dokumentationen, welche – meist

mit Bezugnahme auf den von Tony Booth und Mel Ainscow entwickelten *Index for Inclusion* (2000) – dem wachsenden Bedürfnis Rechnung tragen, in der Weiterentwicklung der *Kulturen, Strukturen* und *Praktiken* in Schulen auf bewährte Praxisbeispiele und Materialien zurückgreifen zu können (Boban & Hinz 2003; S. 10).² Während die Auswirkungen der integrativen Schulung von Kindern mit Lernbehinderungen auf den Lernfortschritt (Bless 2002; Bless & Mohr 2007), stigmatisierende Folgen der Separation (Eckhart et al. 2011; Haeberlin et al. 2003; Hardiman et al. 2009; Ruijs & Peetsma 2009), aber auch Mechanismen der institutionellen Diskriminierung (Gomolla & Radtke 2002) bereits seit Längerem erforscht werden, richten sich bisher nur vereinzelte Studien auf die empirische Erforschung von Governance im Feld der Integration/Inklusion.³ Stattdessen erfolgt die Auseinandersetzung mit schulischer Heterogenität noch immer vorwiegend aus sonder- und/oder (heil)pädagogisch-kurativer Perspektive, wobei die abgeleiteten pädagogischen Ansätze gemäß Hofstetter und Duchêne (2010, S. 42ff.) meist einer »individuumszentrierten Logik« folgen, welche ihrerseits dazu tendiert, die »sozialen Kräfte« in der Produktion und Reproduktion von Ungleichheiten auszublenden. Daraus ergibt sich insgesamt die Notwendigkeit, dass in der Inklusions-/Exklusionsforschung und deren praktischen Anwendungsfeldern – namentlich die Lehrer*innenbildung, aber auch Weiterbildung schulischer Akteur*innen – sozialtheoretische Perspektiven stärker verankert werden (vgl. Hofstetter & Duchêne 2010; Beckmann et al. 2023). Letztere sollen dazu beitragen, die »konflikthaltigen und widersprüchlichen Diskussionslinien und Praxisentwicklungen zu Inklusion« (Schnell 2015, S. 9ff.) kritisch zu reflektieren und theoretisch zu verorten.

Entsprechend verfolge ich mit dieser Ethnographie den Anspruch, die lokale Umsetzung einer integrativen Volksschule als Phänomen der Governance

-
- 2 Als Beispiele einer praxis- und schulentwicklungsorientierten Literatur, welche – bisweilen explizit in Form von »Rezeptbüchern« (vgl. Lienhard-Tuggener et al. 2015) – aufzeigen will, wie den Herausforderungen schulischer Heterogenität auf der Ebene des Unterrichts, aber auch organisatorisch im Sinne der »Systementwicklung« zu begegnen ist, damit den Bedürfnissen möglichst aller Schüler*innen gerecht zu werden möglich wird, zählen Buholzer und Kummer (2010); Feyerer und Langer (2014); Hinz et al. (2010); Moser (2013); Ziemen (2013) u.a.m.
 - 3 Einige Ausnahmen sind die governancetheoretischen Überlegungen zur Transformation inklusiver Schulsysteme (Altrichter & Feyerer 2012; Drugosch 2013) sowie die Dissertationsschrift von Jasmin Näpfli (2016), welche die Entwicklung integrativer Schulung im Kanton Aargau als Gegenstand der Educational Governance untersucht.

sozialanthropologisch zu ergründen: Beabsichtigt ist eine kritische, empirisch fundierte Reflexion darüber, wie staatlich inskribierte Vorgaben nicht einfach *top-down* implementiert, sondern in vielfältigen mikropolitischen Konstellationen interpretiert, adaptiert und übersetzt werden. Mit diesem Erkenntnisinteresse lässt sich diese Studie einer politischen Anthropologie des Staats zuordnen (vgl. Bourdieu 2012; Sharma & Gupta 2006). Das Ziel besteht nicht darin, zu evaluieren und zu beurteilen, ob oder inwiefern die Berner Volksschulen integrativer geworden sind. Vielmehr geht es darum, die in den untersuchten Übersetzungs- und Inskriptionsprozessen immanenten Spannungsfelder der Umsetzung auszuleuchten. Indem auf die Verbindungsstellen zwischen Politik, administrativen Steuerungsinstrumenten und konkretem Vollzug fokussiert wird, soll das der Inklusiven Bildung inhärente Skript der Besonderung offengelegt werden, welches auch die integrative Volksschule konstituiert.

1.2 Governance als Praxis – eine sozialanthropologische Perspektive

Diese Forschung startete unter der Prämisse, das Reformprojekt IBEM unter Aspekten der Governance empirisch zu untersuchen. Es zeichnete sich bald ab, dass eines der zentralen staatlichen Interessen darin zu liegen schien, Kontrolle über die finanziellen Aufwendungen im Bereich der sogenannten *Besonderen Maßnahmen* zu erlangen. Vor diesem Hintergrund ließe sich die im föderalistischen System kantonal organisierte Bildungsdirektion als hegemoniale Instanz definieren, welche steuert und *Strukturen* vorgibt, welche wiederum auf einer hierarchisch untergeordneten Ebene der Gemeinden und Schulen in die *Praxis* umgesetzt werden sollen. Diese in der klassischen Gegenüberstellung von Steuernden und Gesteuerten (Bormann 2014, S. 154) zum Ausdruck kommende unilaterale Verfügung im Sinne des Regierens (*to govern*) wird von der sich in der deutschsprachigen Bildungsforschung zunehmend Gehör verschaffenden Perspektive auf schulische Governance als »nicht mehr angemessen« zurückgewiesen (Altrichter & Maag Merki 2010, S. 21; Benz 2004, S. 15). Die Governance-Forschung speist sich aus Ansätzen, welche sowohl aus den Erziehungswissenschaften, ebenso aber auch aus den Politikwissenschaften und der Soziologie stammen. Im internationalen Diskurs auch als *Educational Policy Research* verstanden, geht es darum, Steuerungsphänomene im Bildungsbereich hinsichtlich des Zusammenwirkens von Struktur und Praxis als *agency* zu erforschen.

Die Perspektive auf Governance knüpft inhaltlich an die in den 1960er Jahren erfolgenden Untersuchungen zur Wirkung sozialpolitischer Programme in den Vereinigten Staaten Amerikas an. Als Implementations- oder Evaluationsforschung untersucht diese die strukturellen Bedingungen, welche dazu führen, dass zum Beispiel bildungspolitische Programme, die aus der Feder formal entscheidungsberechtigter Akteur*innen stammen (Legislatur), in ihrer Umsetzung aber gewöhnlich von den bildungspolitisch definierten Zielen abweichen. Die Verlagerung des Fokus auf die lokalen Bedingungen ist dabei nicht zuletzt auf die Erkenntnis zurückzuführen, dass auch Schulreformen meist *nicht so* implementiert werden, wie sie »von oben« geplant wurden (Mayntz 1980; 2004). Die Governance-Forschung geht so auch von der Annahme aus, dass die zu untersuchenden Dynamiken nicht allein von entsprechend ermächtigten Steuerungs- oder Regierungsinstanzen abhängen, sondern davon, *wie* sich eine Vielzahl von Akteur*innen auf unterschiedlichen Ebenen an Entscheidungsfindungsprozessen beteiligen. Mit dem Ziel, Veränderungen im Bildungssystem herbeizuführen, müssen Akteur*innen ihre Handlungen mit anderen »koordinieren« und »aushandeln« (Benz 2004, S. 15; Schimank 2007; Altrichter et al. 2007; Kussau & Brüsemeister 2007, S. 37f.), wodurch die Implementation – im Sinne von Anthony Giddens' *Dualität der Struktur* (1995) – einen Prozess darstellt, in dem Praxis zwar in strukturierter Weise erfolgt, Strukturen aber immer auch praktisch ausgehandelt oder *enacted* werden. Inka Bormann zufolge geht es also darum, »sublime Praktiken der Macht und des Ein- und Ausschlusses [einzelner] Akteure, Wissensformen oder Themen zu analysieren« (Bormann 2014, S. 156). Im Folgenden werden die Begriffe *Governance* und *Steuerung* synonym behandelt. Dabei wird stets von diversifizierten Praktiken der Aushandlung, der gegenseitigen Beeinflussung sowie der Koordination zwischen involvierten Akteur*innen und Ebenen ausgegangen, welche nicht verkürzt als »Regieren« und »Ausführen« verstanden werden, sondern als vielseitige Aushandlungen in einem Netzwerk.

Die im Sinne der Governance als *flach* und *dezentral* organisierte und folglich stark demokratisch abgestützte Vorstellung von Steuerung zeigt sich auch am Gegenstand der vorliegenden Studie: Als offizielle Sprecherin des Reformprojekts IBEM betont die Bildungsdirektion die lokale Verantwortung der Steuerungsakteur*innen, indem die Entscheidung, eine integrative Volkschule zu entwickeln, an die kommunale Ebene delegiert wird. Ein Beispiel dafür findet sich im Vorwort des Leitfadens zur Umsetzung von IBEM, in welchem der damals amtierende Bildungsdirektor es explizit den Akteur*innen vor Ort überlässt, wie umfassend diese den integrativen Grundsatz umsetzen

wollen (ERZ 2009, S. 2). Der Diskurs kommunaler Gestaltungsfreiraume, bei gleichzeitig regulierenden und standardisierenden Vorgaben des Qualitätsmanagements, stellt dabei ein zentrales Charakteristikum des untersuchten Reformprojektes dar. Die Perspektive auf Governance ermöglichte es, IBEM als ein Steuerungsthema zu erfassen, welches zunächst als politisches Interesse des »Staates« geprägt zu sein scheint. Dabei führte mich die Governance als sensibilisierendes Konzept ins Feld hinein und lenkte mein Augenmerk auf die Analyse der zu untersuchenden Konstellation der Akteur*innen. Dieser Fokus hilft, die zentralen Kräfte und Kollektive schulischer Governance und deren formale Entscheidkompetenzen zu identifizieren sowie institutionalisierte Interaktionen – insbesondere Konferenzen und Sitzungsgefäße – zu systematisieren. Da vor allem Formen der Handlungskoordination im Vordergrund stehen – also wie verschiedene Akteur*innen ihre Praxis aufeinander abstimmen –, führt Governance aber zu einem theoretischen Verständnis von Steuerung im Sinne eines »Mehrebenensystems« (Altrichter et al. 2007, S. 31ff.). Dieses fast schon starre, nach unterschiedlichen Ebenen gegliederte Gefüge impliziert allerdings eine konzeptuelle Verortung der Akteur*innen in einem hierarchisch gegliederten System. Gleichzeitig wird in der Governance-Forschung aber auch unterstrichen, dass das Handeln der Akteur*innen erst durch die jeweiligen Konstellationen ermöglicht und auch begrenzt wird. Dieses von gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnissen (Interdependenzen) geprägte Verhältnis zwischen den Akteur*innen führt so auch der berühmte Governance-Slogan vor Augen, welcher dafür einsteht, dass »die Konstellation, nicht der Akteur handelt« (Kussau & Brüsemeister 2007, S. 26; Hervorh. i. O.).

Obschon Vertreter*innen der Educational Governance für die Anwendung vielfältiger Forschungsstrategien und Methoden plädieren, um das Praktischwerden von Bildungspolitik empirisch untersuchen zu können (Altrichter & Maag Merki 2010), werden die herkömmlichen Forschungsdesigns governancetheoretisch begründeter Studien diesem Anspruch nur begrenzt gerecht: Statt Governance als *Praxis* am Ort von deren Entstehung zu untersuchen, stützt sich die Analyse weitgehend auf Fragebogenerhebungen, Dokumentenanalyse und statistische Auswertungen sowie das Führen von Interviews mit Steuerungsakteur*innen. Angesichts dieses empirisch und methodologisch begründeten Desiderats fokussiere ich in meiner politisch-sozialanthropologisch zugeschnittenen Forschung explizit auf die ethnographische Beobachtung und Beschreibung der eigentlichen *Interaktionen* an den sogenannten »Schnittstellen« der Governance:

Tabelle 1: Teilnehmende Beobachtung Reformprojekt IBEM (2011–2015)

Ethnographisch fokussierte Governance-Interaktionen	Anzahl beobachteter Anlässe in den Gemeinden		
	A	B	weitere
BM-Kollegium (Teamsitzungen, Weiterbildung/ Schulentwicklung)	17	4	
Schnittstelle Standortschulleitung/Schulleitung IBEM	4	4	
Kommunale Schulbehörden/Strategieausschuss (SK)	6	5	
Regionale Schulinspektion/kantonale Bildungsdirektion (ERZ)	3	2	
Regionale Austauschgefäße IBEM	2	4	
Schnittstelle Regel-/Spezialunterricht (runde Tische)	9	4	1
Regionale Erziehungsberatung (EB)	3	2	
Unterrichtseinblicke Integrative Förderung (IF)/ Stellvertretung Deutsch als Zweitsprache (DaZ)	5	2	
Interviews	9	4	3
Total:	58	31	4

Im Vordergrund dieser Studie steht Governance somit weniger als *Theorie* denn vielmehr als ethnographisch fokussierte *Praxis*. Die Sensibilisierung für die praxistheoretischen Erkenntnispotenziale von schulischer Governance und deren mikropolitische Aushandlung verdanke ich nicht zuletzt Judith Hangartner und den im Rahmen des mit ihr realisierten Vorgängerprojekts gesammelten Erfahrungen. Mittels teilnehmender Beobachtung untersuchten wir über mehrere Jahre ethnographisch und in der Absicht, uns den Innsichten der Erforschten in holistischer Weise anzunähern, *selbstverständlich* »aus mehreren Ebenen« jene *Praktiken*, welche sich governancetheoretisch als »Handlungskoordination« beschreiben lassen. Die im Rahmen unserer Forschung beobachteten Interaktionen zur Governance der Volksschule lassen sich auf insgesamt rund 400 Stunden teilnehmende Beobachtung beziffern, wovon rund 230 Stunden auf die fokussierte ethnographische Beobachtung von IBEM-spezifischen Aushandlungsprozessen in den beiden Gemeinden *Rotstetten** (A) und *Grünmatt** (B) fallen (vgl. Tab. 1). Die teilnehmend beobachteten Anlässe umfassen Team- respektive Kollegiumssitzungen sowie deren Weiterbildungen und Schulentwicklungsarbeit, fokussieren die Schnittstellen

zwischen Regel- und Spezialunterricht, Standortleitung und bereichsspezifischer Leitung, der kommunalen Schulbehörden (Schulkommission) und der Bildungsadministration, Interaktionen mit Schulinspektor*innen, den regional zuständigen Erziehungsberatungsstellen und nicht zuletzt auch Einblicke in die Schulpraxis sowie Interviews. Dabei werden aber auch die Grenzen dessen sichtbar, was sich überhaupt als »System« beschreiben lässt: Die einzelnen Ebenen, deren steuerungsrelevante Rollen – zum Beispiel differenziert nach »strategischer« (Schulkommission) und »operativer« Führungsverantwortung (Schulleitung) –, aber auch die Existenz hierarchisch übergeordneter Ebenen (Schulinspektorat, Bildungsdirektion), deren Zielabsichten sich »an der Basis«, in den Praktiken der Lehrpersonen niederschlagen, müssen vor dem Hintergrund der empirischen Erkenntnisse zumindest relativiert, wenn nicht sogar dekonstruiert werden.

1.3 Akteur-Netzwerk-Theorie als Strategie der Entgrenzung

Im Verlaufe der Untersuchung zeigte sich die Umsetzung des Reformprojekts IBEM als ein Prozess, in dessen Rahmen widersprüchliche und von ambivalenten Interessen geprägte Strategien verfolgt werden. Vor diesem Hintergrund musste nicht nur die Vorstellung voneinander klar abgrenzbarer Steuerungsebenen relativiert, sondern auch der Anspruch neu dimensioniert werden, die Entwicklung einer integrativen Volksschule mittels governancetheoretischer Ansätze hinreichend beschreiben zu können. So manifestieren sich im Rahmen der beobachteten Steuerungsinteraktionen Absichten, welche in unterschiedliche, durchaus widersprüchliche Richtungen zeigen: Neben dem normativen, sich an reformpolitischen Idealen orientierenden Diskurs der Anerkennung von Vielfalt werden gleichzeitig auch Dynamiken offensichtlich, welche differenzunterstreichende Grenzziehungen artikulieren. Letztere manifestieren sich besonders im Bereich einer entsprechenden *Ressourcensteuerung*: Neben einer Konkurrenz zwischen unterschiedlich legitimierten Ansprüchen auf zusätzliche Ressourcen – namentlich ein *behinderungsbedingter* versus ein *sprachlich* oder *kulturell* begründeter besonderer Bildungsbedarf – akzentuiieren sich aber auch organisations- und professionsbegründete Abgrenzungen zwischen Regelunterricht auf der einen Seite und Spezialunterricht auf der anderen Seite. Werden die Möglichkeiten und Grenzen der Perspektive auf Governance in Bezug gesetzt zum Erkenntnisinteresse an den Aushandlungsprozessen einer integrativen Volksschule, stellen sich folgende Fragen: Wie gestal-

ten die schulischen Akteur*innen die Umsetzung des Reformprojekts IBEM? Was verbindet oder trennt strategische Aufsichtsbehörden und Schulleitende, aber auch die an runden Tischen, Konferenzen, Weiterbildungen, Fachgremien und Steuergruppen versammelten Pädagog*innen? Und welche Strategien wenden sie in der Verfolgung ihrer spezifischen Interessen an?

Eine wichtige Erkenntnis dieser Studie lautet, dass im Hinblick auf Prozesse der Governance eine ganz bestimmte Art von Elementen eine zentrale Rolle spielt: nämlich Artefakte, welche als »Inskriptionen« bestimmte Handlungsprogramme und entsprechende Steuerungsimpulse vermitteln. Dazu zähle ich rechtliche Grundlagen wie Gesetzesartikel und Verordnungen, als Leitfäden formulierte, *papierene* Handlungsanweisungen, Richtlinien zur Verteilung von Ressourcen, aber auch die räumlich-materielle Dimension der Schulhäuser, Sitzungsräume und Klassenzimmer, verfügbare Abklärungsgrundlagen, verschriftlichte Zuweisungsabläufe und nicht zuletzt auch Aspekte wie Zeit, Kompetenzen, professionelle Haltungen und methodisch-didaktische Positionierungen. Da diese Elemente und deren Eigendynamik eine äußerst zentrale Rolle in den Übersetzungsprozessen übernehmen – nämlich jene der Vermittlung, Mobilisierung und Einbindung in *Programme* und *Gegenprogramme* –, muss ihnen mit Latour Handlungsmacht (*agency*) und damit ein Status als Agent*innen oder »Aktanten« (Latour 2000, S. 219) zugestanden werden. Die Neufassung oder Erweiterung der Kategorie der Akteur*innen auf »nichtmenschliche« Agent*innen oder das, was der Soziologe Georg Kneer als Ansatz einer »Theoriestrategie der Entgrenzung des Sozialen« (Kneer 2009, S. 19) bezeichnet, gilt als eine Originalität der *Akteur-Netzwerk-Theorie*: »Gesellschaft, Natur und Technik gelten nicht länger als getrennte Einheiten, vielmehr werden neben Menschen auch natürliche und artifizielle Objekte, Pflanzen und Tiere als Teil der Sozialwelt begriffen« (ebd.). Dieses radikal andere Verständnis des Sozialen, welches ontologisch starre Abgrenzungen und Dichotomisierungen zurückweist, geht auf die Wissenschafts- und Technikforschung der frühen 1980er Jahre zurück, woher der Ansatz zunehmend in die Sozialwissenschaften diffundierte. Die ANT wurde maßgeblich durch Arbeiten aus dem Umfeld der französischen und englischen Soziologie geprägt; namentlich durch Beiträge des Ethnologen Bruno Latour,

aber auch von Michel Callon, John Law sowie Madeleine Akrich (Belliger & Krieger 2006, S. 10).⁴

Die Perspektive der ANT, welche sich selbst mal im Sinne eines analytischen Instrumentariums, mal als Theorie zu positionieren sucht (und entsprechend polarisiert), basiert schließlich auf ähnlichen Grundannahmen wie die Governance-Forschung: Ihnen gemeinsam ist etwa das Interesse an »flachen Hierarchien«, wobei sich Latour einer Metapher aus der Kartographie bedient, um die ANT zu charakterisieren. Ihm zufolge handelt es sich um einen Ansatz, welcher »die soziale Welt so flach als möglich zu halten [versucht], damit die Herstellung jeder neuen Verknüpfung deutlich sichtbar bleibt« (Latour 2007, S. 36; Hervorh. i. O.; S. 286ff.). Die Perspektive charakterisiert sich durch die analytische Beschreibung von Innovationsprozessen, im Zuge derer Handlungen koordiniert, Verbindungen oder Interdependenzen definiert und schließlich netzwerkartige Gefüge konstituiert werden. Dabei richtet die ANT ihren Fokus weniger auf den Aspekt der *Wirksamkeit* von Steuerung in Implementationsprozessen denn vielmehr auf den Eigenwert der *Beschreibung* der beobachteten Aushandlungen selbst: So fordert Latour, statt Erklärungen, die nichts hinzufügen, gute Beschreibungen zu liefern (ebd., S. 248f.). Gerade in dieser Hinsicht kann die ANT die Perspektive der Schul-Governance bereichern: als ein in der ethnmethodologischen Tradition verankerter Zugang des *Beschreibens*. Fragestellungen und Forschungsdesigns haben sich folglich danach zu richten, *wie* und mittels welcher *Strategien* Innovationen definiert, ausgehandelt, verändert und weitergegeben werden. Sie müssen danach fragen, *wie* Akteur*innen sich mit anderen *verbinden*, *wie* Netzwerke *stabilisiert* werden, aber auch *wie* diese *zerfallen*.

In ethnographischer Weise folge ich mit dieser Studie der Umsetzung von IBEM unter den sowohl steuerungspolitischen wie auch emanzipatorischen Interessen der Entwicklung einer integrativen Volksschule. Wie im Titel dieser Einleitung angedeutet, lade ich zu einer Leseweise ein, in der die Volksschule als *Akteur-Netzwerk* konstituiert ist: Mit Latour verstehe ich darunter ein Gefüge, welches mittels gezielter Übersetzungsprozesse eine Vielzahl von Elementen, widersprüchlichen Praktiken und kontroversen Debatten miteinander verbindet (1995, S. 19ff.). Die Idee dieses Netzwerkes steht dabei im Kontrast zu jenen klar voneinander getrennten Zonen, welche das

⁴ Die zwischen 1980 und 1999 publizierten Klassiker der ANT wurden 2006 von Andréa Belliger und David J. Krieger unter dem Titel *ANThology – Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie* als Sammelband herausgegeben.

Resultat einer als »Reinigung« bezeichneten Praxis darstellen. Allerdings, so die Argumentation Latours, stehen Reinigungs- und Übersetzungsarbeiten stets in enger Beziehung zueinander. Mit der ANT lautet eine zentrale Hypothese dieser Ethnographie, dass die zu untersuchende Schulreform der Logik hybrider, das *Globale* mit dem *Lokalen* verknüpfender und sich in ständiger Aushandlung befindender *Netzwerke* folgt (Latour 1995). Die Übersetzung einer integrativen Volksschule verstehe ich dabei selbst als ein *Akteur-Netzwerk*: eine Vision oder ein »Skript«, dessen *Design* menschliche Akteur*innen und nicht-menschliche Artefakte gleichermaßen einbindet (Akrich & Latour 2006; Akrich 2006). Die Übersetzung der in das entsprechende Programm einzubindenden Elemente allerdings wird von Reinigungsarbeiten in Schach gehalten, welche konstant darum bemüht sind, die in der Schulpraxis verankerten Zuständigkeiten, professionsspezifisch fixierten Rollen sowie die etablierten Differenzkonstruktionen und organisatorischen Grenzziehungen – ja sogar die Schüler*innen – in fein »säuberlich getrennte Schubladen« einzuordnen (Latour 1995, S. 9). Die Reinigungsarbeiten zu dekonstruieren, welche paradoxerweise gerade in den Implementationspapieren selbst *eingeschrieben* sind und welche eigentlich dem normativen Anspruch einer Inklusiven Bildung folgen sollten, stellt eines der Hauptinteressen dieser Arbeit dar. Dabei gehe ich mit dem australischen Inklusionsforscher Roger Slee einig, welcher in der Entwicklung von *Inclusive Education Policy* und Schulpraxis immer wieder auf die Problematik eines Verharrens im Imperativ der traditionellen Differenzierung zwischen Sonder- und Regelschulung hinweist (Slee 1996; 2001; Slee & Allan 2001, S. 177).

Die vorliegende Studie basiert auf einem Untersuchungsdesign, welches sich als »fokussierte Ethnographie« bezeichnen lässt (Knoblauch 2005). Die Datenerhebung erfolgte in einem Zeitraum zwischen Herbst 2011 und Frühjahr 2015, wobei sich die Feldforschung auf zwei Gemeinden im Kanton Bern fokussierte. Die Auswahl der Gemeinden erfolgte einerseits aufgrund von Kriterien ihrer relativen *Größe* respektive in Hinsicht auf soziodemografische Merkmale, andererseits mit der Absicht, die für die Umsetzung zur Wahl stehenden *Organisationsmodelle* zu kontrastieren. So wurden erstens das ehemals von bäuerlicher Tradition geprägte Grünmatt als Beispiel einer kleineren Dorfgemeinde und zweitens Rotstetten als größere Gemeinde mit kleinstädtischem Profil als Fallgemeinden festgelegt. Im Hinblick auf die konzeptuelle Ausrichtung unterscheidet sich Rotstetten insofern von Grünmatt, als weiterhin ein Angebot an separativen Elementen weitergeführt wird, während im Zusammenarbeitsgebiet der IBEM-Region Grünmatt sämtli-

che Sonderklassen aufgehoben wurden. In den hiermit nur grob skizzierten kommunalen Settings erforschte ich während rund dreieinhalb Jahren die Steuerungsinteraktionen im Bereich der Besonderen Maßnahmen: Ich nahm an den monatlichen Sitzungen der örtlichen Schulkommissionen teil, verfolgte regelmäßig Konferenzen, in deren Rahmen sich die Schulleitenden untereinander koordinierten, wohnte den sporadisch stattfindenden Interaktionen zwischen kantonaler und kommunaler Aufsicht bei und besuchte die regional veranstalteten Anlässe der Bildungsdirektion, welche sich abwechslungsweise an Behördenmitglieder, Schulleitende und Lehrpersonen richten. Mit der Absicht, auch über die Beobachtung von Steuerungssitzungen hinaus einen Einblick in die Schulpraxis zu erhalten, definierte ich pro Gemeinde je eine Fokusschule, in welchen ich neben pädagogischen Konferenzen auch Weiterbildungen sowie Aktivitäten der Schul- und Unterrichtsentwicklung verfolgte. Ich begleitete die Lehrpersonen aber nicht nur an formellen Schulanlässen, sondern ebenso während der Pausen im Lehrer*innenzimmer, beim gemeinsamen Mittagessen und anlässlich verschiedener Unterrichtsbesuche.

Für die Analyse der Umsetzungsprozesse einer integrativen Volksschule ist weiter eine historische Rekonstruktion jener Diskurse unabdingbar, welche der untersuchten Reform als Dispositiv vorhergehen und deren Umsetzung begleiten: Neben Gesetzestexten, Verordnungen, Leitfäden und Umsetzungskonzepten analysiere ich anhand von Dokumenten auch ausgewählte lokalpolitische Vorstöße zur Revision des Volksschulgesetzes, supranationale Erklärungen sowie nationale Implikationen entsprechender Aktionsrahmen. Damit wird ersichtlich, dass ich nicht nur den (menschlichen) Akteur*innen schulischer Governance folge, sondern namentlich auch den »Dingen« – insbesondere den handlungsmächtigen papierenen Repräsentationen des Reformprojekts IBEM. Die hiermit skizzierte Governance einer integrativen Volksschule, welche in Form von vielfach verzweigten Pfaden und Handlungsprogrammen in ganz unterschiedliche Richtungen zugleich zeigt, konzipiere ich als Akteur-Netzwerk und verfolge in dessen Untersuchung die spezifische und insofern begrenzte Frage, in welchem Verhältnis der normative Anspruch der *Integration* zu der sich abzeichnenden Programmatik der *Besonderen Maßnahmen* steht.

1.4 Zur Gliederung des Buches

Die insgesamt acht Kapitel gliedern sich wie folgt: Nachdem in diesem einleitenden *Kapitel 1* Forschungsinteresse und Fragestellungen, leitende

theoretische Prämissen sowie grundlegende Aspekte des Forschungsdesigns dargelegt wurden, widmet sich *Kapitel 2* der methodisch-methodologischen Kontextualisierung: Anhand des ANT-Konzeptes der »Übersetzung« reflektiere ich, inwiefern die ethnographische Methode – oder Latours Aufforderung, den Akteur*innen zu folgen (Latour 2007, S. 28) – situative Einbindungsstrategien erfordert, um auf diese Weise einen Umgang mit der Prekarität des Zugangs zum Feld finden zu können. Im darauffolgenden *Kapitel 3* widme ich mich zuerst den geschichtlichen Aspekten des Reformprojekts IBEM: Von der Analyse des Integrationsartikels ausgehend, rekonstruiere ich die politischen Kämpfe und konkurrierenden Interessen, welche zur Begründung besonderer pädagogischer »Bedürfnisse« (*special educational needs*) ins Feld geführt werden. Anhand von Debatten im Großen Rat zeige ich dafür auf, wie die politische Verhandlung zwischen der Forderung nach Chancenausgleich und Nichtdiskriminierung von »fremdsprachigen« Schüler*innen einerseits und dem Anliegen der schulischen Integration respektive Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit »Behinderungen« oszilliert. Die folgenden beiden Kapitel fokussieren auf die *Inskriptionsprozesse* der untersuchten Reform: Zuerst zeige ich in *Kapitel 4* anhand der zentralen Frage der Ressourcensteuerung, wie rau Rechte basierend begründete besondere Bedürfnisse in einen individuell legitimierten besonderen Bedarf übersetzt werden und durch diese staatlich-technokratische Regulierung und Verwaltungslogik auf unterschiedliche Weisen »inskribiert« und festgeschrieben werden. Welche Rolle spielt »Differenz« in der Legitimierung von zusätzlichen Unterrichtslektionen? Und wie kommt es dazu, dass ein über Ressourcen definiertes Programm die sonderpädagogische Differenzkategorie »Behinderung« schließlich im Zentrum der Umsetzung positioniert, obschon die behinderungspolitischen Anliegen im Prozess der Revision von Artikel 17 vorerst zurückgestellt wurden? Im Sinne einer Zuspitzung dieser Fragen wird in *Kapitel 5* die individuelle Aushandlung und Legitimierung von besonderen Maßnahmen diskutiert. Im Vordergrund stehen empirische Beispiele, welche die gängige Logik der Argumentation – nämlich das Rekurrieren auf das Begründungsmuster »leistungsschwacher, sozial auffälliger Kinder aus bildungsfernen Familien mit Migrationshintergrund« – irritieren. In den nächsten beiden Kapiteln liegt der Fokus auf den Kontroversen, welche die Umsetzung des Reformprojekts begleiten. Die Analyse erfolgt aus zwei unterschiedlichen Perspektiven: In *Kapitel 6* beschreibe ich, wie die Evaluation als Steuerungsinstrument zur Plattform für Kritik an den strukturellen Umsetzungsbedingungen der Schulreform wird. Als Vermittlerin zwischen den Widerständen der Schulpraxis auf der einen Seite

und dem bildungspolitischen Imperativ auf der anderen Seite stabilisiert das Qualitätssicherungsinstrument schließlich das Akteur-Netzwerk der zu entwickelnden »integrativen Volksschule«. Im Kontrast dazu gehe ich in *Kapitel 7* von Dissidenz und dem Gefühl des »Verrats« aus: Ebenfalls unter Rückgriff auf Ergebnisse einer kommunalen Evaluation soll in einer der beiden Fallgemeinden nämlich die Führungsstruktur des Organisationsbereichs IBEM reorganisiert werden. Im Sinne der »Integration der Integration« und einer verstärkten Einbindung der Spezialehrkräfte in die Schulhauskollegien soll hier nicht länger eine separate Schulleitung für IBEM zuständig sein. Von diesem Szenario ausgehend widmet sich das Kapitel der Problematisierung jener Dynamiken, welche dazu führen, dass sich die Besonderen Maßnahmen als separates Kollektiv gruppieren: Mit Bezug auf die vorhergehenden Kapitel zeige ich auf, wie sich die strukturellen Konflikte des Reformprojekts, verbunden mit einer bereichsspezifischen Leitung, in den auf die Schüler*innen bezogenen Differenzierungskategorien, aber auch in professionsbegründeten und alltäglichen Grenzziehungen reproduzieren. In *Kapitel 8* schließlich werden zentrale Erkenntnisse der Studie zusammengefasst und ich versuche ANTworten auf die Herausforderungen einer Schulreform zu finden, welche zwar eine integrative Volksschule zum Ziel hat, dabei aber einer Programmatik folgt, welche insgesamt Differenzierungs- und Abgrenzungsprozesse fördert und damit auch neuen Formen der Stigmatisierung den Weg ebnet.

