

Kantonal unterschiedliche Umsetzungen der integrativen Schulform

Deborah Lagler

Das Behindertengleichstellungsgesetz verpflichtete 2002 die Kantone, die schulische Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen durch geeignete Schulformen zu fördern (BehiG 2002). Seit dem Schuljahr 2014/15, dem Jahr der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), ist jedoch schweizweit eine Stagnation der Integration zu beobachten (Kronenberg 2021). Dies erscheint paradox. Doch nationale bildungspolitische Reformanliegen werden nicht nur von internationalen Entwicklungen, sondern auch von einer Vielzahl innenpolitischer Aspekte beeinflusst. So kann ein Spannungsverhältnis zwischen Veränderungsdruck auf der einen Seite und dem Fortbestehen institutioneller Strukturen auf der anderen Seite entstehen (Mejeh 2021). Hinzu kommt, dass im föderalen Bildungssystem der Schweiz die Kantone für die Bildung zuständig sind, was zur Entwicklung von 26 verschiedenen Bildungstraditionen geführt hat. Im Weiteren zeichnen sich insbesondere Deutschschweizer Kantone durch eine hohe Gemeindeautonomie bezüglich Schulstrukturen aus.

Der in diesem Beitrag verwendete Begriff der Integration schliesst den Begriff der Inklusion ein (Kronenberg 2021).¹ Die Untersuchung geht der Frage nach, welche historischen Wurzeln und Bildungsstrukturen der Kantone die Aufgabe der Integration stärken oder schwächen. Dazu wurde ein Vergleich zwischen zwei diesbezüglich kontrastierenden Kantonen vorgenommen. Das Auswahlkriterium für die beiden Kantone war die Segregationsquote im Primarschulbereich (BFS 2020). Sie gibt den Anteil an Schüler:innen an, die in einem separativen Setting ausserhalb der Regelschule (in Sonderschulen und Sonderklassen) beschult werden. Der Kanton mit der niedrigsten Segregationsrate (Kanton A) wurde mit dem Kanton mit der höchsten Segregationsrate (Kanton B) verglichen. Die Daten wurden mittels acht Expert:inneninterviews erhoben. Die Expert:innen haben im jeweiligen Kanton leitende Funktionen bei der Gestaltung der separativen oder integrativen Schulform inne.

Soziale Mechanismen von Stabilität und Wandel

Das Konzept der Pfadabhängigkeit eignet sich für die Analyse der kantonal ungleichen Integrationsentwicklungen, weil es Stabilität und Wandel gleichermaßen erklären kann (Blanck et al. 2013; Edelstein 2016). *Funktionalistische* Mechanismen reproduzieren die hohen Segregationsquoten aufgrund der Interdependenzen zwischen Regelschule und Sonderschule: Diese Abhängigkeiten behindern eine Veränderung in Richtung integrativer Schulformen. Wandel entsteht, wenn das bestehende Bildungssystem zunehmend dysfunktional wird. *Machtbasierte* Mechanismen sind bei der Reproduktion separativer Schulformen insofern wirksam, als sich bestimmte einflussreiche soziale Gruppierungen dafür einsetzen, das Sonderschulwesen aufrechtzuerhalten. Ein Wechsel der leitenden Akteur:innen kann zu einer Reduktion der Segregationsquoten führen. Separation wird zudem durch *legitimationsbasierte* Mechanismen reproduziert, indem bestimmte Vorstellungen über die Art und Weise, wie ein Schulsystem organisiert sein soll, gesellschaftlich tief verankert und deshalb unhinterfragt sind. Verändern sich diese Haltungen, ist eine Änderung in Richtung integrativer Schulformen möglich. *Utilitaristische* Mechanismen reproduzieren separative Schulformen aufgrund der vielseitigen organisatorischen und finanziellen Investitionen in das bestehende System. Diese gingen bei der Umstellung auf integrative Schulformen verloren, und es würden erhebliche Zusatzkosten entstehen – so die Meinung der involvierten Akteur:innen. Zeigt ein Vergleich jedoch auf, dass das separative Bildungssystem teurer ist als die integrative Schulform, kann dies zur Etablierung Letzterer führen.

Entlang dieser vier Mechanismen wird im Folgenden beschrieben, wie es in den beiden untersuchten Kantonen zu den divergierenden Entwicklungen kam. In Abbildung 1 sind die beiden Entwicklungen vergleichend dargestellt.

Kanton A: Schulleitungen und Lehrpersonen bestärken die Integration

Der funktionalistische Mechanismus zeigte sich im Kanton A, als in den 1980er-Jahren einzelne Sonderklassen aufgelöst und erste integrative Sekundarschulen eingerichtet wurden. Dadurch erodierte die Abhängigkeit zwischen der Regelschule und separativen Schulformen.

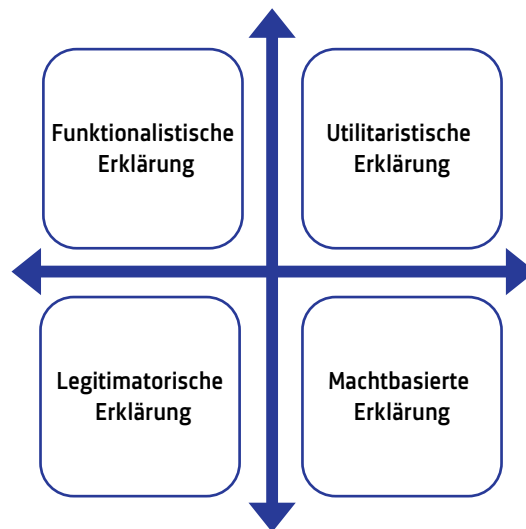
¹ Gemäss Kronenberg (2021) gibt es für die Verwendung der Begriffe «Integration» und «Inklusion» zwei Interpretationslinien: «1) Integration ist gleich Inklusion. Es gibt integrative und separative Institutionen. 2) Integration ist nicht gleich Inklusion. Es gibt keine separativen Institutionen mehr (...). In der Schweiz gilt Variante 1, also ein Nebeneinander von Sondereinrichtungen und von Bildungsangeboten für Menschen mit und ohne Bildungsbedarf; es gibt keine klare Abgrenzung zwischen Integration und Inklusion» (S. 44).

Kanton A:
Interdependenzen wurden durch die Abschaffung der Kleinklassen **aufgelöst**

Kanton B:
Interdependenzen zwischen der Primarschule und den Kleinklassen **bestehen fort**

Kanton A:
Positive Haltung gegenüber der Integration

Kanton B:
Abweisende Haltung gegenüber der Integration



Kanton A:
Integration
= **tiefere Kosten**

Kanton B:
Integration
= **zusätzliche Kosten**

Kanton A:
Entscheidungsträger setzen sich **für die Etablierung** der Integration ein

Kanton B:
Politische Akteure und Lehrpersonen stellen sich **gegen die Etablierung** der Integration ein

Abbildung 1: Vergleich der Entwicklungen im Kanton mit der niedrigsten Segregationsrate (Kanton A) und dem Kanton mit der höchsten Segregationsrate (Kanton B). Eigene Darstellung in Anlehnung an Mahoney (2000).

Der quantitative Ausbau der integrativen Schulformen begünstigte deren weitere Entwicklung. Schrittweise wurden schulische Heilpädagog:innen in die Primarschule einbezogen. Die Integration war etabliert, als 2008 die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen die Auflösung der separativen Schulformen vorsah. Mit der Auflösung der letzten Kleinklasse im Schuljahr 2013/14 wurde die Integration zur Norm.

Der machtbasierte Mechanismus zeigte sich in der Aktivität der Schulleitungen und Lehrpersonen, welche die beschriebenen Schulversuche initiierten. Insbesondere eine Person in der Funktion als schulischer Heilpädagoge und Schulleiter einer Primarschule setzte sich ab den 1980er-Jahren für die Etablierung des integrativen Unterrichts ein. Die integrativ orientierten Akteur:innen vernetzten sich und überzeugten die Entscheidungsträger:innen von der integrativen Schulform. Seitens der politischen Akteur:innen gab es keine Widerstände.

Der legitimierende Mechanismus beruht auf einer tief verwurzelten positiven Einstellung gegenüber der integrativen Schulform. Der erste integrative Schulversuch startete in einer ländlichen Gemeinde, die nie eine Kleinklasse eingerichtet hatte. Die befragten Expert:innen berichteten von der Haltung, dass ein Kind nicht weggeschickt, sondern so lange wie möglich im Dorf unterrichtet werden soll.

Zudem bestärkten utilitaristische Mechanismen die Integration: Aufgrund der langen Schulwege und kleinen Klassen war die separative Schulform in den ländlichen Gebieten finanziell nicht tragbar. Mit der schrittweisen Etablierung der integrativen Schulform wurden die Sonderklassen aufgelöst, und die Kosten konnten niedrig gehalten werden. Infolge der NFA schaffte der Kanton für die Gemeinden einen finanziellen Anreiz, der die integrative Schulform attraktiver machte als die separative Schulform.

Kanton B: Einflussreiche Akteur:innen leisten Widerstand gegen die Integration

Im Kanton B unterscheidet sich die Situation in der Stadt und den umliegenden Dörfern: Während Letztere die integrative Schulform 2021 vollumfänglich eingeführt haben, hält die Stadt an der separativen Schulform fest. Da diese 40% der Kinder des Kantons unterrichtet, ist sie hauptsächlich für die hohe Segregationsrate verantwortlich. Deshalb beziehen sich die Analysen auf die Situation in der Stadt.

Die funktionalen Mechanismen sorgen dafür, dass die Primarschulen bis heute stark mit den separativen Schulformen verzahnt sind. Kinder, die nicht der Klassen norm entsprechen, werden von Schulpsycholog:innen in eine Kleinklasse eingeteilt. Die Primarschulen der Stadt stellen keine schulischen Heilpädagog:innen an.

Der machtbasierte Mechanismus wirkt durch die Tatsache, dass sich Schlüsselakteur-innen wie Lehrkräfte sowie eine politische Partei für die Beibehaltung der separativen Schulform starkmachen. Lehrpersonen wechselten beispielsweise ihren Arbeitsplatz in die Stadt, weil in ihrer Schule auf dem Land die integrative Schulform eingeführt wurde. Zudem haben die Schulen in der Stadt bisher keine Schulleitungen institutionalisiert; sie werden von der Schulpflege geführt. Gleichzeitig betonen die interviewten Akteur-innen, dass Schulleitungen eine wichtige Voraussetzung seien, um die Schulen in Richtung einer integrativen Schulform zu entwickeln. Politisch wurde beschlossen, dass die integrative Schulform in der Stadt erst eingeführt wird, wenn die Schulleitungen kantonal etabliert sind. Bestimmte Mitglieder einer Partei im Kanton verunmöglichen jedoch den Prozess hin zur integrativen Schulform, indem sie sich aktiv gegen die Einführung von Schulleitungen einsetzen.

Dass diese politische Partei keine Schulleitungen und integrative Schulform einführen will, gründet im utilitaristischen Mechanismus respektive im Argument, dass die Einführung von Schulleitungen und die Umsetzung der integrativen Schulform zusätzliche Kosten verursachen.

Der legitimatorische Mechanismus ist insofern wirksam, als negative Haltungen von Lehrpersonen und politischen Akteur-innen gegenüber der Integration für die Reproduktion des separativen Schulsystems im Kanton B ausschlaggebend sind.

Fazit

Die Forschungsfrage nach den historischen Wurzeln und Bildungsstrukturen, die die Integration stärken oder schwächen, lässt sich folgendermassen beantworten: Im Kanton A wurde die Integration gestärkt, weil die Interdependenzen zwischen den Sonderklassen und der Primarschule schrittweise aufgehoben wurden, sich die einflussreichen Akteur-innen von Beginn an für die integrative Schulform einsetzten, eine positive Haltung gegenüber der integrativen Schulform vor allem bei den führenden Akteur-innen im Schulsystem verbreitet war und weil davon ausgegangen wurde, dass sich durch die Etablierung der Integration Kosten einsparen liessen. Im Kanton B hingegen wurde die Umsetzung der Integration geschwächt, weil separate Schulformen wie Sonderklassen bis heute stark mit der Primarschule verzahnt sind, sich einflussreiche Politiker-innen und Lehrpersonen gegen die Etablierung der integrativen Schulform stellten und diesbezüglich auch keine Veränderung eingetreten ist, eine reformresistente Haltung vor allem bei Lehrpersonen und politischen Akteur-innen festgestellt

werden kann und zusätzliche hohe Kosten für die Umsetzung der integrativen Schule erwartet werden.

Diese Ergebnisse sind für die Bemühungen um Integration und die weitere Forschung von Bedeutung, denn sie zeigen, dass die Haltungen und Kompetenzen von Schulleitungen und Lehrpersonen eine Schlüsselrolle spielen, wenn es um die Initiierung, Umsetzung und Verhinderung von Schulreformen geht. Bei den Aus- und Weiterbildungen von Schulleitungen und Lehrpersonen sollte diesen Haltungen und Kompetenzen folglich ein wesentlicher Stellenwert beigemessen werden. Zudem ist es für die Umsetzung der integrativen Schulform und die Schulentwicklung förderlich, wenn sich integrationsorientierte Akteur-innen vernetzen und politisch aktiv werden.

Résumé

Différences cantonales dans la mise en œuvre de la forme scolaire intégrative

Depuis l'année scolaire 2014/2015, année de la ratification de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, on observe une stagnation de l'intégration dans toute la Suisse. L'objectif de l'article est de répondre à la question suivante : quelles sont les racines historiques et les structures éducatives qui renforcent ou affaiblissent la mission d'intégration ? Pour ce faire, le cadre théorique du concept de dépendance au sentier (*path dependence*) est approprié. Pour l'étude, le canton présentant le taux de ségrégation le plus bas a été comparé à celui où le taux de ségrégation est le plus élevé. L'étude montre que dans les deux cantons, les différentes situations de départ ont contribué au développement de la forme scolaire intégrative. Les directions d'école et les enseignant-e-s se sont révélés être les moteurs du changement institutionnel.

Literatur

BehiG, Behindertengleichstellungsgesetz. 2002. Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen. Fedlex: Die Publikationsplattform des Bundesrechts.

BFS, Bundesamt für Statistik. 2020. Statistik der Sonderpädagogik. Schuljahr 2018/19. Bern: Bundesamt für Statistik.

Blanck, Jonna M., Benjamin Edelstein und Justin J. W. Powell. 2013. Persistente schulische Segregation oder Wandel zur inklusiven Bildung? Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für Reformprozesse in den deutschen Bundesländern. In *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 39: 267-292.

Edelstein, Benjamin. 2016. Stabilität und Wandel der Schulstruktur aus neoinstitutionalistischer Perspektive. Überlegungen zur Schulpolitik unter Bedingungen der Pfadabhängigkeit. In *Institutioneller Wandel im Bildungswesen. Facetten, Analysen und Kritik*, Hg. Björn Hermstein, Nils Berkemeyer und Veronika Manitiuis, 47-70. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

Kronenberg, Beatrice. 2021. Sonderpädagogik in der Schweiz: Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) im Rahmen des Bildungsmonitorings. Bern: SBFI und EDK.

Mahoney, James. 2000. Path Dependence in Historical Sociology. In *Theory and Society* 29: 507-548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>.

Mejeh, Mathias. 2021. Inklusive Bildung als Institution am Beispiel Schweiz. In *Handbuch Inklusion international Globale, nationale und lokale Perspektiven auf Inclusive Bildung* Hg. Andreas Köpfer, Justin J. W. Powell und Raphael Zahnd, 221-238. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich.

UN-BRK, UN-Behindertenrechtskonvention. 2014. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI.