

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Jonna M. Blanck, Benjamin Edelstein, Justin J.W. Powell

Von der schulischen Segregation zur inklusiven Bildung?

Die Wirkung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Bildungsreformen in Bayern und Schleswig-Holstein

Discussion Paper

SP I 2013–504

Dezember 2013

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Forschungsschwerpunkt

Bildung, Arbeit und Lebenschancen

Forschungsabteilung

Ausbildung und Arbeitsmarkt

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Eine veränderte Fassung dieses Artikels ist erschienen als: Blanck, Jonna Milena/Edelstein, Benjamin/Powell, Justin J.W. (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/Revue suisse de sociologie/Swiss Journal of Sociology, Jg. 39, H. 2, Schwerpunkttheft „Change and Reforms in Educational Systems and Organizations“, herausgegeben von Regula Julia Lee-
mann/Christian Imdorf/Philipp Gonon/Moritz Rosenmund, S. 267-292.

Das Urheberrecht liegt bei den Autoren.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten im Vorfeld einer späteren Publikation. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen.

Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten des/der jeweiligen Autors/Autoren wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Alle Discussion Papers sind online abrufbar:
<http://www.wzb.eu/de/publikationen/discussion-paper/...>

Zusammenfassung

Im Jahre 2009 ist in Deutschland die UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) in Kraft getreten, in welcher sich Deutschland verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten. Dafür müssen die Bundesländer grundlegende Reformen einleiten: Das Recht auf inklusive Bildung steht in klarem Widerspruch zu Sonderschulen und zum gegliederten Schulsystem. Welche Barrieren bestehen bei der Umsetzung inklusiver Schulreformen in Deutschland? Wie können diese überwunden werden und welche Bedeutung hat dabei die UN-BRK? Schleswig-Holstein, ein im schulischen Bereich vergleichsweise inklusives Bundesland, wird mit dem schulisch stark segregierenden Bayern kontrastiert. Die Untersuchung verdeutlicht die Potenziale und Grenzen der UN-BRK, das Ziel eines inklusiven Bildungssystems zu verwirklichen.

Abstract

Germany has among the most highly stratified and segregated educational systems in Europe. Its differentiated special school system, in particular, exemplifies institutional inertia. Yet Article 24 of the United Nations Convention on the Rights of Disabled People (UN-CRPD), ratified in Germany in 2008, mandates implementation of inclusive education. To achieve the UN-CRPD's goals, Germany's sixteen Bundesländer must radically transform their education systems, whose structures remain antithetical to inclusive education. Examining education policy reform processes in two contrasting cases, we investigate four types of mechanisms of institutional reproduction responsible for path-dependent developments: power-based, legitimacy-based, utilitarian, and functional. We compare Schleswig-Holstein, where inclusive education has diffused broadly, with Bavaria, where implementation has stalled due to backlash and school segregation remains pervasive. Delving below the national level and emphasizing the importance of timing, we show contrasting effects of an exogenous shock on the direction of endogenous reforms.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Theoretischer Ansatz: Pfadabhängigkeit, institutionelle Reproduktionsmechanismen und Quellen ihrer Erosion	4
3. Forschungsdesign, Methoden und Fallauswahl	9
4. Institutionelle Reproduktionsmechanismen der deutschen Sonderschule und mögliche Quellen ihrer Erosion	11
4.1 Funktionalistische Reproduktionsmechanismen	11
4.1 Machtbasierte Reproduktionsmechanismen	13
4.2 Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen	13
4.3 Utilitaristische Reproduktionsmechanismen	14
5. Divergierende Entwicklungspfade des Sonderschulwesens: Schleswig-Holstein und Bayern im Vergleich	16
5.1 Schleswig-Holstein	16
5.2 Bayern	20
5.3 Fallstudienvergleich: Institutioneller Wandel des Sonderschulwesens in Schleswig-Holstein und Bayern	23
5.4 Vergleich der Wirkung der UN-BRK für Reformprozesse in Schleswig-Holstein und Bayern	25
6. Ausblick	29
Literaturverzeichnis	31

1. Einleitung

Bildungspolitische Reformagenden werden durch eine Vielzahl von innerstaatlichen Faktoren beeinflusst. Wichtige innerstaatliche Determinanten sind etwa parteipolitische Mehrheitsverhältnisse und wahlstrategische Kalküle, das Gewicht verschiedener Interessenverbände, demografische Entwicklungen, steigende Qualifikationsanforderungen und nicht zuletzt das Bildungsverhalten der Bevölkerung – beispielsweise das Schulwahlverhalten von Eltern. Gleichzeitig werden bildungspolitische Reformagenden zunehmend von internationalen Entwicklungen angestoßen, beeinflusst oder gar bestimmt. Kaum ein Land kann sich dem Einfluss supranationaler Governance-Strukturen, etwa der Vereinten Nationen (UN), der Europäischen Union (EU), oder internationaler Organisationen wie der OECD und der Weltbank dauerhaft entziehen. Der von diesen Instanzen ausgehende Druck zur Veränderung etablierter nationaler Bildungspolitiken und -strukturen ist dabei eher ideell und normativ als regulativ, wobei die entscheidenden Impulse für die Formulierung länderübergreifender Zielsetzungen von ganz unterschiedlichen Instrumenten ausgehen können. Anhand von Daten, Benchmarks und Rankings wird die Performanz nationaler (Aus-)Bildungssysteme fortwährend bemessen und verglichen. Im Rahmen von Koordinierungsprozessen werden konkrete länderübergreifende Standards und Normen entwickelt. Schließlich werden umfassende Ideale und normative Zielsetzungen in (Menschenrechts-)Konventionen kodifiziert, die das Potential haben, etablierte nationale Strukturen zu delegitimieren sowie Reformprozesse in Gang zu setzen und – insofern sie von Nationalstaaten ratifiziert werden – auch zu steuern.

Bildungspolitik vollzieht sich damit mehr denn je in einem Spannungsfeld: Einerseits erzeugen die genannten Prozesse Veränderungsdruck, der bildungspolitische Entscheidungsträger drängt, etablierte Praktiken, Instrumente oder Strukturen zu verändern. Andererseits erschwert die institutionelle Trägheit historisch gewachsener Bildungssysteme ein Abweichen vom Status quo. Dies gilt im besonderen Maße für das deutsche Sonderschulwesen.

Zwar haben sich die deutschen Sonderschulen langfristig als defizitär erwiesen (Pfahl/Powell 2011): Etwa drei Viertel aller Sonderschüler¹ verlassen die Schule ohne Schulabschluss (KMK 2012). Absolventen haben kaum Chancen auf einen erfolgreichen Übergang in Berufsausbildung und Arbeitsmarkt; viele kämpfen jahrelang mit dem Stigma der „Anormalität“ (Pfahl 2011). Ferner werden die vermeintlichen Vorteile einer Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf (SPF) in *separaten* Sonder-/Förderschulen² von reformorientierten

1 Wenn in diesem Beitrag die männliche Form verwendet wird, sind alle Geschlechter gemeint; die Mehrheit der Sonderschüler ist männlich.

2 In Deutschland herrscht das Modell der „interschulischen Segregation“ (Powell 2011), sonderpädagogische Förderung wird also überwiegend in Sonderschulen, nicht in Sonderklassen erbracht, wengleich es auch – in einigen Bundesländern – Sonderklassen für Schüler mit SPF gibt (die räumlich an Regelschulen angegliedert sind, organisatorisch jedoch überwiegend zu den Sonderschulen gehören).

Eltern und Akteuren aus Wissenschaft, Politik und Praxis sowie internationalen Organisationen, etwa der UNESCO, seit Jahrzehnten in Frage gestellt.

Als Bestandteil des gegliederten Schulsystems ist die Sonderschule als Organisationsform jedoch gesellschaftlich tief verwurzelt. Daher gibt es in den meisten Bundesländern bis heute ein beträchtliches Maß an Kontinuität: schulische Segregation ist auch heute in allen Regionen zu finden. Die Hilfsschule – später: Sonderschule – hat in mehr als hundert Jahren ihrer gesamtdeutschen Expansion massive institutionelle Beharrungskräfte entfaltet, so dass seit den 1970er Jahren lediglich begrenzte Reformbestrebungen durchgesetzt werden konnten (Schnell 2003). In einigen Bundesländern wurden (insbesondere im Grundschulbereich) parallel zum Sonderschulwesen integrative Formen der sonderpädagogischen Förderung geschaffen. Jedoch wurde in kaum einem Bundesland das Sonderschulwesen (schulpolitisch) grundsätzlich in Frage gestellt.

Im Jahr 2009 hat Deutschland die UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) ratifiziert. In Artikel 24 des Abkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten ein *inklusives* Bildungssystem zu schaffen (UN 2006).³ Zur Erfüllung der Vorgaben muss Deutschland (ebenso wie die Schweiz oder Belgien) tiefgreifende Reformen einleiten. Daher wird die UN-BRK als „exogener Schock“ wahrgenommen, der die Selbstverständlichkeit des Sonderschulwesens erschüttert: „Sonderschulen werden durch Art. 24 BRK zwar nicht kategorisch verboten, die systematische Aussonderung behinderter Personen aus dem allgemeinen Bildungssystem stellt allerdings eine Vertragsverletzung dar“ (Degener 2009: 216). Mit Ratifizierung der UN-BRK hat sich daher in *allen* Bundesländern Deutschlands eine neue Reformdynamik entfaltet.

Umfassende Veränderungen, wie sie die Konvention verlangt, sind indes voraussetzungsvoll, da sich die genannten Beharrungskräfte keineswegs allein aufgrund veränderter Rechtslage verflüchtigen. Eine gesamtdeutsche Reform ist zudem verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da der Bereich der Schulpolitik – und damit auch das Sonderschulwesen – in die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer fällt. Somit werden die Vorgaben der UN-BRK von jedem Bundesland separat umgesetzt. Beim Ausbau eines inklusiven Schulsystems stellt das dem deutschen gegliederten Schulsystem zugrunde liegende Leitbild der (Leistungs-) Homogenisierung von Lerngruppen die Bundesländer vor ein schwer auflösbares Paradox: (Wie) kann der Anspruch auf Inklusion innerhalb eines auf Leistungsauslese basierenden, stratifizierten Schulsystems überhaupt eingelöst werden? Das Paradigma der Inklusion, und damit u. a. die Wertschätzung von Heterogenität innerhalb von Lerngruppen, stellt nicht nur die Sonderschule, sondern – zumindest

3 In Artikel 24 der UN-BRK (UN 2006) verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten, Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu einem hochwertigen, inklusiven Unterricht zu gewährleisten, von der Frühförderung über Schule und berufliche Bildung bis hin zum lebenslangen Lernen. Inklusiv heißt bezogen auf den Bereich der Schule, dass alle Kinder im Gemeinsamen Unterricht individuell gefördert werden und die Heterogenität der Schülerschaft explizit positiv betrachtet wird (zum Begriff der „Inklusion“ siehe auch Boban/Hinz 2003). Integration bedeutet hier, dass Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in allgemeinen Schulen unterrichtet werden, ohne dass das grundsätzliche Ziel der Homogenisierung von Lerngruppen aufgegeben wird.

in letzter Konsequenz - die Legitimitätsgrundlage des gegliederten allgemeinen Schulsystems insgesamt in Frage (Powell 2011). Damit berührt die Umsetzung der UN-BRK unweigerlich die Schulstrukturdebatte und damit einen Kernkonflikt der deutschen Schulpolitik, der seit Jahrzehnten heftige politische Auseinandersetzungen und Reformblockaden hervorruft.

Analysen der Wirkung der UN-BRK thematisierten bisher vor allem die rechtliche Ebene (Degener 2009; Riedel 2010). Dieser Beitrag fragt hingegen nach der Bedeutung der UN-BRK für Barrieren der schulischen Inklusion und laufende Reformprozesse in den deutschen Bundesländern. Zunächst ist zu klären, welche konkreten Mechanismen dem Beharrungsvermögen des deutschen Sonderschulwesens zugrunde liegen und von welchen Ereignissen und Prozessen eine Erosion oder gar Außerkraftsetzung eben dieser Mechanismen zu erwarten ist. Diese Erwartungen gilt es sodann mit konkreten Reformprozessen in den Bundesländern abzugleichen: Welche Triebkräfte des Wandels lassen sich empirisch identifizieren? Inwieweit sind Unterschiede im Ausmaß institutionellen Wandels in den untersuchten Bundesländern mit den theoretisch postulierten Triebkräften assoziiert? Kann die UN-BRK den Wandel beschleunigen, indem sie Triebkräfte des Wandels aktiviert oder verstärkt?

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nehmen wir eine neoinstitutionalistische Perspektive ein. Deren komplementäre theoretische „Linsen“ sind für das Verständnis des Beharrungsvermögens, aber auch des Wandels des deutschen Sonderschulwesens relevant. Als Analyserahmen dient das Pfadabhängigkeitskonzept (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 werden die Fallauswahl begründet sowie Datenbasis und Auswertungsverfahren beschrieben. Der empirische Teil beginnt mit einer Analyse der institutionellen Beharrungskräfte der deutschen Sonderschule. Hier wird aufgezeigt, welche konkreten Hindernisse der Umsetzung inklusiver Reformen in Deutschland generell entgegenstehen (Abschnitt 4). Die Untersuchung kann jedoch schon aufgrund der Kulturhoheit der Bundesländer nicht auf gesamtdeutscher Ebene stehen bleiben. Deshalb kontrastieren wir Reformprozesse in zwei Bundesländern seit den 1970er Jahren, und eruieren vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangslagen die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) als Katalysator und Triebkraft institutionellen Wandels (Abschnitt 5).

2. Theoretischer Ansatz: Pfadabhängigkeit, institutionelle Reproduktionsmechanismen und Quellen ihrer Erosion

Neuere Theorien institutionellen Wandels beziehen sich auf Konzepte der Diffusion von Ideen, Normen und Politiken und der Pfadabhängigkeit von Wandlungsprozessen (Campbell 2004; Dobbin et al. 2007). Angesichts einer zunehmend globalisierten und interdependenten Welt wird eine längerfristige Konvergenz institutioneller Arrangements erwartet oder gezeigt (Meyer 2005). Mit Hilfe des Konzepts der Pfadabhängigkeit lässt sich erklären, warum trotz dieser Diffusion einmal etablierte institutionelle Arrangements häufig schwer veränderlich sind und (nationale oder regionale) Unterschiede fortbestehen.

In den verschiedenen Spielarten der Institutionenanalyse wird Pfadabhängigkeit unterschiedlich konzeptualisiert (North 1990; Mahoney 2000; Pierson 2000; Ebbinghaus 2005). Gleichwohl folgen die analytisch kohärentesten Erklärungen institutioneller Persistenz, die auf das Pfadabhängigkeitskonzept rekurrieren, in allen Spielarten einer allgemeinen Logik, die auch unserer Analyse zugrunde liegt. Diese „Grundlogik“ pfadabhängigkeitsbasierter Erklärungen wird von Mahoney (2000, 507) besonders klar auf den Punkt gebracht: „[P]ath dependence characterizes specifically those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties“. Am Anfang einer pfadabhängigen Entwicklung steht demnach eine historische ‚Weggabelung‘, an der mehrere (institutionelle) Alternativen zur Auswahl stehen. Welche Alternative sich zu diesem frühen Zeitpunkt durchsetzt, ist mehr oder minder ‚kontingent‘, d.h. durch die historische Ausgangslage nicht (vollständig) determiniert. Nach der Entscheidung für eine von mehreren institutionellen Alternativen führen jedoch positive Feedback-Prozesse dazu, dass nachfolgende Entwicklungen in hohem Maße deterministisch verlaufen und zur Festigung und Expansion des eingeschlagenen Pfades führen (Ebbinghaus 2009). Worin genau diese positiven Feedback-Prozesse bestehen – d.h. woraus sie ihre deterministischen Eigenschaften beziehen – darauf geben die verschiedenen Spielarten der Institutionenanalyse unterschiedliche Antworten: Beispielsweise kann es sich um kumulierende Verpflichtungen und Investitionen handeln, die substanzielle Veränderungen kostspielig machen; so dass vormals verfügbare institutionelle Alternativen im Zeitverlauf zunehmend unerreichbar werden (Pierson 2004: 52). Wie wir weiter unten zeigen werden, lassen sich die verschiedenen Konzeptualisierungen positiver Feedback-Prozesse gut kombinieren, um jeweils spezifische Analysedimensionen unseres Untersuchungsgegenstandes in den Blick nehmen zu können.

Weltweit ist die Institutionalisierung sonderpädagogischer Fördersysteme auf kontrastierenden Entwicklungspfaden verlaufen: Gibt es inklusive Gesamtschulsysteme in den nordischen Ländern, binär strukturierte Systeme mit allgemeinen und Sonderschulsystemen in vielen Ländern Kontinentaleuropas, so gibt es zu-

nehmend, wie in den USA, Systeme mit einem „Kontinuum“ an unterschiedlichen Settings zwischen segregierten Sonderschulen und inklusiven Klassen (Richardson/Powell 2011). Diese Pfade haben sich über die Zeit als sehr stabil erwiesen. Das Pfadabhängigkeitskonzept eignet sich somit auch zur Untersuchung des Beharrungsvermögens der deutschen Sonderschule. Infolge der Ratifizierung der UN-BRK sind die deutschen Bundesländer nun jedoch gezwungen, ihr Bildungswesen grundlegend zu reformieren, was einem Verlassen des etablierten Entwicklungspfades gleichkommt. Damit ist die Frage nach den Voraussetzungen und Möglichkeiten von institutionellem Wandel unter Bedingungen der Pfadabhängigkeit aufgeworfen.

Während die Analyse institutioneller Stabilität im Neoinstitutionalismus eine lange Tradition hat, ist dem Phänomen des institutionellen Wandels erst in jüngerer Zeit systematischere Aufmerksamkeit zuteilgeworden (Pierson 2004; Thelen 2004; Djelic/Quack 2007; Ebbinghaus 2009; Mahoney/Thelen 2010). Dabei wird kritisiert, dass das Pfadabhängigkeitskonzept – zumindest in seiner stärksten Variante – zum Verständnis institutionellen Wandels wenig beitragen könne: Durch die (zu) strikte Abgrenzung von Phasen der institutionellen Genese bzw. des Wandels von Phasen der institutionellen Reproduktion leiste es einem ‚dualistischen‘ Verständnis Vorschub, in dem Institutionen je nach Entwicklungsphase *entweder* als in hohem Maße formbar (am Anfang) *oder* aber als ultrastabil (in weiteren Verlauf) angesehen werden (Thelen 2004). Analysen institutionellen Wandels sollten daher nicht einseitig auf große Umbrüche fokussieren, sondern ebenso auf endogene, inkrementelle Prozesse des Wandels, die unter der Oberfläche einer formalen Stabilität ablaufen. Denn auch diese können in ihrer kumulativen Gesamtwirkung über die Zeit zu tiefgreifenden institutionellen Veränderungen führen (Thelen 2004). Ziel müsse es daher sein zu verstehen, wie reformorientierte Akteure *innerhalb der bestehenden institutionellen Strukturen* Wandel vorantreiben und dabei die unbeeinflussbaren Elemente beiseite lassen, während sie die beeinflussbaren in den Dienst neuer Ziele stellen (Streeck/Thelen 2005, 19). Aber auch exogene Prozesse – wie beispielsweise demografische Veränderungen oder globale Menschenrechtsbewegungen – können über lange Zeiträume hinweg kumulieren und erst dann als „*shock*“ sichtbar werden, wenn sie ein bestimmtes Niveau erreicht haben („*threshold effects*“ vgl. Pierson 2004: Kap. 4).

Folglich hängen Stabilität und Wandel von Institutionen eng zusammen und es bedarf einer theoretischen Perspektive, die zur Erklärung beider Phänomene gleichermaßen taugt (Thelen 2004). Dass dies mit Hilfe des Pfadabhängigkeitskonzepts möglich ist, zeigt Ebbinghaus (2009): Der Schlüssel liegt in der genauen Spezifikation der Mechanismen – oder anders formuliert: der Beschaffenheit der positiven Feedback-Prozesse –, welche der Stabilität einer Institution zugrunde liegen. Institutionen sind solange stabil, wie diese „Reproduktionsmechanismen“ ungestört wirken. Erodieren sie, entstehen Spielräume für institutionellen Wandel, die reformorientierte Akteure für gezielte Veränderungen nutzen können (Goldstone 2003; Ebbinghaus 2009). Die Reproduktionsmechanismen einer Institution sind somit nicht nur zur Erklärung ihrer Persistenz von Bedeutung. Will man etwas über potenzielle Triebkräfte institutionellen Wandels wissen, muss gefragt wer-

den, von welchen Ereignissen oder Prozessen zu erwarten ist, dass sie mit den spezifischen Reproduktionsmechanismen der betreffenden Institution interferieren könnten.

In der neoinstitutionalistischen Literatur hat sich die Unterscheidung zwischen vier Arten von Mechanismen durchgesetzt, die pfadabhängigen Entwicklungen zugrunde liegen können: utilitaristische, funktionalistische, machtbasierte und legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen (Mahoney 2000). Zwar ist eine eindeutige Trennung dieser Mechanismen empirisch nicht immer ohne weiteres vorzunehmen, da sie z. T. miteinander verwoben sind und sich gegenseitig beeinflussen. Gleichwohl ist die analytische Unterscheidung sinnvoll und notwendig, da mit ihrer Hilfe unterschiedliche Ursachen der Reformträgheit des Sonder schulwesens sowie die spezifischen Bedingungen ihrer Überwindung theoretisch klarer gefasst werden können. Im Folgenden werden die vier genannten Reproduktionsmechanismen sowie mögliche Quellen ihrer Erosion kurz skizziert.

Utilitaristische Reproduktionsmechanismen: In einer utilitaristischen Logik werden Institutionen über Kosten-Nutzen-Abwägungen rationaler Akteure reproduziert (Mahoney 2000: 517). Ist eine Institution Gegenstand von *increasing returns*, steigen die Kosten der Abkehr vom eingeschlagenen Entwicklungspfad umso stärker an, je länger die Institution besteht. Grund dafür ist, dass die Etablierung einer Institution in der Regel mit beträchtlichen Anlaufkosten verbunden ist und häufig Lerneffekte, Koordinationseffekte und adaptive Erwartungen nach sich zieht (North 1990, 95). Durch ihr Design schaffen Institutionen Anreizstrukturen, die Individuen und Organisationen dazu veranlassen, sich auf Tätigkeitsfelder zu spezialisieren, dauerhafte Kooperationsbeziehungen zu entwickeln sowie soziale und politische Identitäten anzunehmen (Pierson 2000: 259). Haben Individuen und/oder Organisationen derartige „Investitionen“ getätigt, haben sie ein Interesse, den Status quo beizubehalten. Unter solchen Bedingungen können Akteure sich entscheiden, eine suboptimale Institution aufrechtzuerhalten, insbesondere wenn die Opportunitätskosten des Verharrens im Status Quo verdeckt bleiben. Ein Festhalten am Status quo ist zudem besonders wahrscheinlich, wenn die entscheidenden Akteure den kurzfristig anfallenden (Anpassungs-)Kosten höheres Gewicht beimessen als dem langfristigen Nutzen einer Veränderung.

Dennoch können utilitaristische Reproduktionsmechanismen außer Kraft gesetzt werden, wenn sich der Status quo im Wettbewerb mit einem alternativen Modell als unterlegen erweist und/oder wenn im Zuge von Lernprozessen Informationen verfügbar werden, die bislang unbeachtete Kosten aufdecken oder die höhere Performanz alternativer Modelle belegen. Derartige Lernprozesse können z.B. durch *change agents* befördert werden, die ein klares Verständnis zukünftiger Herausforderungen haben und helfen, Probleme kollektiven Handelns zu überwinden, die einer Transformation entgegenstehen (Mahoney 2000: 48).

Funktionalistische Reproduktionsmechanismen: In einer funktionalistischen Logik wird das Beharrungsvermögen von Institutionen auf ihre Einbettung in ein größeres institutionelles Gesamtgefüge zurückgeführt (Mahoney 2000: 519); die zugehörigen Einzelinstitutionen sind verzahnt und zueinander komplementär. Unter Bedingungen institutioneller Komplementarität hängt das Vermögen des

institutionellen Gesamtgefüges, eine bestimmte Funktion zu erfüllen, wesentlich von der Existenz und Funktion seiner einzelnen Komponenten sowie deren Zusammenwirken ab. Jede einzelne Komponente ist für das Gesamtsystem unentbehrlich, denn aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten kann bereits das Herauslösen oder Verändern einzelner Komponenten eine Destabilisierung des Gesamtsystems bewirken. Die einzelnen institutionellen Komponenten stabilisieren sich somit gegenseitig (*mutual reinforcement*) und erschweren die Veränderung jedes einzelnen Bestandteils.

Funktionalistische Reproduktionsmechanismen können jedoch dadurch außer Kraft gesetzt werden, dass sich die Bedürfnisse des Gesamtsystems infolge eines exogenen Schocks verändern und/oder Komplementaritäten zwischen den Institutionen des Gesamtsystems schwinden (Mahoney 2000: 521; Ebbinghaus 2009: 209). Aber auch Komplementaritäten selbst können institutionellen Wandel begünstigen: Bei starker gegenseitiger Abhängigkeit kann die Veränderung einer Institution Veränderungen in anderen notwendig machen oder gar das gesamte System unter Veränderungsdruck geraten (Djelic/Quack 2007: 8).

Machtbasierte Reproduktionsmechanismen: In einer machtbasierter Logik wird das Beharrungsvermögen etablierter institutioneller Arrangements auf das Interesse mächtiger Akteurskoalitionen an ihrem Erhalt zurückgeführt. Institutionen sind hiernach keine neutralen Koordinationsmechanismen, sondern reflektieren, reproduzieren und verstärken Ungleichgewichte in der Verteilung von Ressourcen und politischer Macht (Thelen 1999; 394). Institutionen schaffen Anreizstrukturen und Muster der Ressourcenverteilung, welche die Herausbildung und Expansion bestimmter sozialer Gruppen befördern (oder behindern), und verteilen Privilegien, welche die Begünstigten dazu veranlassen, sich für ihre Aufrechterhaltung und Ausweitung einzusetzen (Pierson 1993: 599).

Machtbasierte Reproduktionsmechanismen können schwinden, wenn sich die gesellschaftlichen und/oder politikfeldspezifischen Machtverhältnisse verschieben. Dies kann etwa dann geschehen, wenn bisher dominante Interessengruppen, die den institutionellen Status Quo unterstützen, an Mobilisierungskraft und Einfluss verlieren und/oder neue Interessengruppen hinzukommen, die ihren Einfluss geltend machen (Ebbinghaus 2009: 209).

Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen: In einer legitimationsbasierter Logik wird Stabilität auf die soziale Bindungskraft von Institutionen zurückgeführt. Danach ist das Denken und Handeln von Akteuren durch soziale Erwartungen, Verhaltensregeln und Handlungslogiken geprägt, die in Institutionen angelegt sind und die sich mit der Zeit zu umfangreichen Realitätsdeutungen verdichten, die von Akteuren zunehmend als selbstverständlich wahrgenommen und schließlich nicht mehr hinterfragt werden. Im Rahmen von Sozialisationsprozessen werden diese Realitätsdeutungen von nachfolgenden Akteursgenerationen internalisiert und objektiviert. Stabilität ist in dieser Perspektive eine Folge der Verbreitung kultureller Leitvorstellungen, die sich vollzieht als „construction over time of a social definition of reality such that certain ways of action are taken for granted as the ‚right‘ if not the only way to do things“ (Scott und Meyer 1994: 234; vgl. Meyer 2005).

Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen können erodieren, wenn (vormals marginale) alternative Skripte und Standards dominant werden. Möglich ist auch, dass neue Ideen oder alternative Paradigmen diffundieren, welche die Angemessenheit institutioneller Praktiken in Frage stellen und zu ihrer Delegitimierung führen (Ebbinghaus 2009: 209). Die Etablierung alternativer Realitätsdeutungen und Praktiken ist dann wiederum auf unterstützende Sozialisationsprozesse angewiesen (Djelic/Quack 2007: 6).

Tab. 1: *Typologie der Mechanismen der institutionellen Reproduktion*

	Utilitaristisch	Funktional	Macht	Legitimation
Reproduktionsmechanismus	Institution wird durch Kosten-Nutzen-Einschätzungen von Akteuren reproduziert	Institution wird reproduziert, weil sie eine Funktion in einem größeren Gesamtsystem erfüllt	Institution wird reproduziert, weil sie von einflussreichen Akteursgruppen unterstützt wird	Institution wird reproduziert, weil Akteure sie für moralisch gerechtfertigt oder angemessen halten
Potenzielle Folgen institutioneller Stabilität	Institution erweist sich langfristig als weniger effizient als (ehemals verfügbare) Alternativen	Institution erweist sich langfristig als weniger funktional in Bezug auf die Bedürfnisse des Gesamtsystems als (ehemals verfügbare) Alternativen	Institution stattet Akteure mit Macht aus, die vorher marginal waren	Institution erweist sich langfristig als weniger vereinbar mit geltenden Werten und Normen
Mögliche Triebkräfte institutionellen Wandels	Erhöhter Wettbewerbsdruck; Lernprozesse	Exogener Schock verändert die Bedürfnisse des Gesamtsystems	Schwächung einflussreicher Akteure und Stärkung randständiger Gruppen	Veränderungen der Werte und subjektiven Überzeugungen von Akteuren

Quelle: nach Mahoney 2000; übersetzt durch die Autoren

Bevor wir diese theoretischen Überlegungen auf die Fallstudien beziehen, werden nun Forschungsdesign und Fallauswahl skizziert.

3. Forschungsdesign, Methoden und Fallauswahl

Zunächst werden in diesem Beitrag auf Grundlage der bestehenden Forschung die institutionellen Reproduktionsmechanismen der deutschen Sonderschule herausgearbeitet und Überlegungen bezüglich potentieller Triebkräfte des Wandels angestellt. Aufgrund der gesamtdeutschen Expansion des Sonderschulwesens kann davon ausgegangen werden, dass ähnliche Reproduktionsmechanismen in allen Bundesländern wirken (Powell 2011). Um aber die Erosion dieser Mechanismen zu untersuchen und die Wirkung der UN-BRK analysieren zu können, muss auf Bundesländerebene angesetzt werden. Denn die Bundesländer unterscheiden sich mittlerweile z. T. erheblich in der institutionellen Ausgestaltung ihrer Bildungssysteme und damit auch bezüglich der Ausgestaltung sonderpädagogischer Fördersysteme.

Da wir in diesem Beitrag nicht alle 16 Bundesländer untersuchen können, beschränken wir uns auf den Vergleich von zwei Bundesländern. Allerdings eignen sich nicht alle Bundesländer gleichermaßen für einen Vergleich. Für die hier vorgenommene Untersuchung ist weder die Kontrastierung eines ostdeutschen mit einem westdeutschen Bundesland, noch eines Stadtstaates mit einem Flächenstaat sinnvoll, da die Ausgangsbedingungen für (inklusive) Schulreformen hier jeweils unterschiedlich sind. Für das hier verfolgte Untersuchungsziel bietet sich der Vergleich zweier westdeutscher Flächenstaaten an. Diese wiesen aufgrund der kontinuierlichen Sonderschulexpansion nach dem Zweiten Weltkrieg ähnliche strukturelle Ausgangsbedingungen für die Umsetzung von Integration auf, divergierten jedoch über die Zeit (Powell 2011). Aus den acht westdeutschen Flächenstaaten wählen wir ein eher inklusives und ein stark segregiertes Bildungssystem für vertiefende Fallanalysen aus.

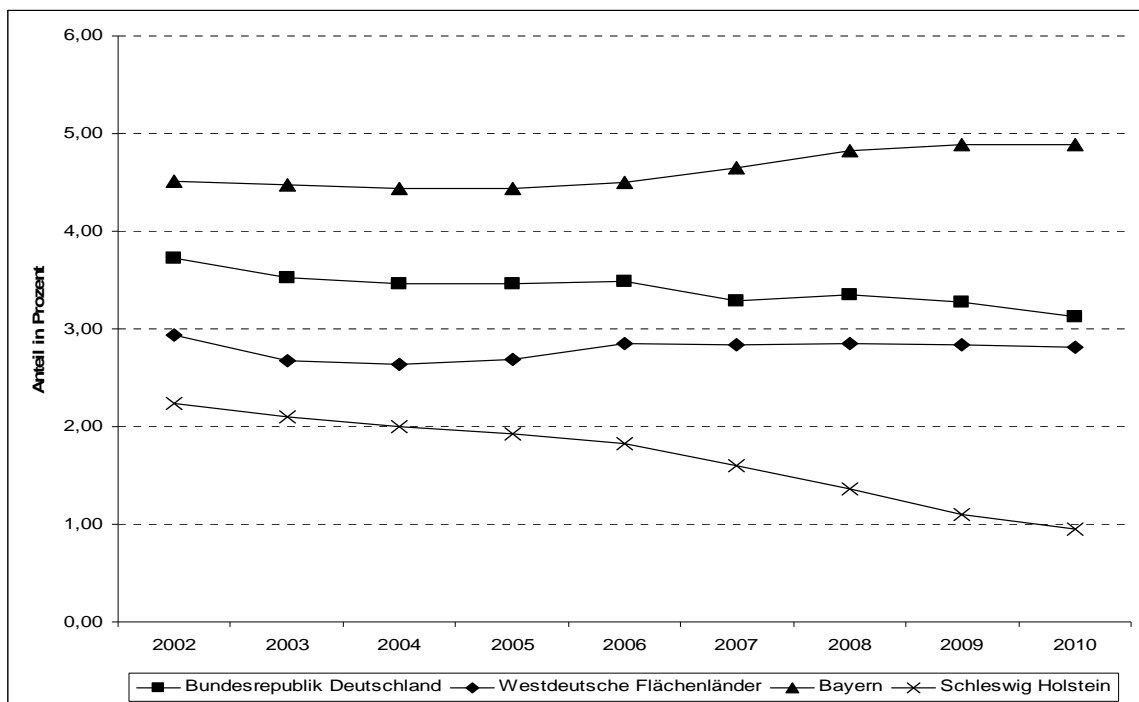
Als Hauptindikator wird die Sonderschulbesuchsquote (Anteil der Sonderschüler an allen Schülern) verwendet.⁴ Sie gibt den Umfang der segregierten Beschulung über alle Schulstufen an. Ein besonders geeigneter Indikator für die Stabilität des Sonderschulwesens ist weiterhin die Sonderschulquote im Primarbereich. Denn integrative Beschulungsformen wurden immer zunächst im Grundschulbereich ausgebaut und wuchsen, wenn überhaupt, von dort hoch (Schnell 2003). Eine hohe Sonderschulquote im Primarbereich verweist daher auf eine besonders hohe Stabilität des Sonderschulwesens.

Betrachtet man die Sonderschulbesuchsquoten der westdeutschen Flächenländer für das Jahr 2008 – also vor Inkrafttreten der UN-BRK –, finden sich drei unterhalb (Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Saarland) und fünf oberhalb (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Hessen) des Durchschnitts (Destatis 2009; eigene Berechnungen). Anhand der Sonderschulquoten im Grundschulbereich kristallisieren sich zwei Länder für den Vergleich heraus: Während in Schleswig-Holstein 2008 im Primarbereich nur 1,36 Prozent aller

4 Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsarten von Bundesländerintegrationszahlen sind diese für Vergleiche problematisch.

Schüler an Sonderschulen unterrichtet wurden, waren es in Bayern 4,82 Prozent. Darüber hinaus erscheint der Vergleich dieser beiden Bundesländer aus einer historisch vergleichenden Perspektive besonders interessant. Denn betrachtet man die Sonderschulbesuchsquoten im Primarbereich über die Zeit, so zeichnen sich gegenläufige, fast spiegelbildliche Entwicklungen ab. (Vgl. Destatis 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, eigene Berechnungen.)

Abb. 1: Sonderschulbesuchsquoten im Primarbereich, BRD und ausgewählte Bundesländer, 2000–2010



Quelle: Destatis 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011; eigene Berechnungen und Darstellung

Für die Beschreibung von Reformen und institutionellem Wandel in diesen beiden Bundesländern werden verschiedene Quellen herangezogen. Zum einen wird auf sozialwissenschaftliche Literatur, Stellungnahmen relevanter Akteure sowie Gesetzestexte zurückgegriffen. Weiterhin wurden - im Rahmen einer breiter angelegten Studie - sieben Experteninterviews mit Vertretern der politischen Exekutive, der gehobenen Verwaltungsebene und Wissenschaftlern in beiden Bundesländern geführt. Diese wurden mit Hilfe des Verfahrens der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2008) ausgewertet und in die Fallrekonstruktionen einbezogen.

4. Institutionelle Reproduktionsmechanismen der deutschen Sonderschule und mögliche Quellen ihrer Erosion

In diesem Abschnitt werden die vier theoretisch hergeleiteten Reproduktionsmechanismen auf den Fall des deutschen Sonderschulwesens bezogen und mögliche Triebkräfte institutionellen Wandels aufgezeigt. Wir beginnen mit funktionalistischen Mechanismen. Denn die Einrichtung des Sonderschulwesens – der damaligen Hilfsschulen – um 1900 sollte eine Funktion erfüllen, nämlich die „Entlastung“ des Regelschulwesens und die Versorgung benachteiligter oder als beeinträchtigt geltender Schüler (Powell 2011). Eng damit verknüpft sind die machtbasierten Mechanismen, welche sich hauptsächlich auf die zunehmend eigenständige Profession der Sonderpädagogik, ihre berufsbezogenen Interessen und ihren maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung und Ausdifferenzierung des Sonderschulwesens beziehen (Pfahl 2011). Die Geschichte der Sonderpädagogik ist unabhängig von der Geschichte des allgemeinen Schulsystems und ausschließlich von der eng mit dem Sonderschulwesen verbundenen sonderpädagogischen Profession und Fachdisziplin geschrieben worden (Moser 2003; Hänsel 2005). Die legitimationsbasierten Mechanismen erfassen gesellschaftlich tief verwurzelte (bildungs-)ideologische Vorstellungen über den „angemessenen“ schulischen Umgang mit Schülern mit SPF und die damit verbundene Selbstverständlichkeit und Unhinterfragbarkeit des ausdifferenzierten Sonderschulwesens. Zum Schluss gehen wir auf die utilitaristischen Reproduktionsmechanismen des Sonderschulwesens ein und richten damit den Blick auf die ökonomischen und organisatorischen Kosten einer Reform oder umfassenden Transformation.

4.1 Funktionalistische Reproduktionsmechanismen

Aus der funktionalistischen Perspektive ist das hochgradig spezialisierte Sonderschulwesen als Bestandteil des stratifizierten Schulsystems zu betrachten: Die Sonderschule hatte im Rahmen des hierarchisch gegliederten und auf Leistungshomogenität von Schülergruppen ausgerichteten Schulsystems von Anfang an eine „Selektionsfunktion“: die meisten Sonderschüler wurden, wie heute noch, von Regelschulen überwiesen; gleichwohl haben Sonderschulen immer auch erfolgreich ihre eigene Klientel rekrutiert (Pfahl 2011). Durch die Expansion, Ausdifferenzierung und Konsolidierung dieser eigens für als förderbedürftig geltende Schüler geschaffenen Schulform ist eine *de facto* „Arbeitsteilung“ entstanden, in der das allgemeine Schulsystem primär auf Leistungsauslese abzielt, während die Sonderschule für „besondere“ Förderung an einem *segregierten Lernort* zuständig ist (Powell 2011). Die Existenz der Sonderschule stabilisiert das allgemeine gegliederte Schulsystem, indem sie die von diesem System aussortierten Schüler auf-

nimmt. Damit „befreit“ die Sonderschule das allgemeine Schulwesen zugleich weitgehend vom Auftrag der individuellen und kompensatorischen Förderung, der mit dem Prinzip der Leistungsauslese funktional kollidiert. Andersherum stabilisiert (und expandiert) das gegliederte Schulsystem aber auch die Sonderschule, indem es einen zunehmenden Anteil der Schülerschaft an sie „abgibt“ (aktuell 4,31 Prozent aller deutschen Schüler, vgl. Statistisches Bundesamt 2011; eigene Berechnungen). Wesentliche Gründe für das Beharrungsvermögen der Sonderschule sind somit Rückwirkungen und systemimmanente Spannungen, die sich aus ihrer Abschaffung für die etablierte Funktionsweise des gesamten Schulsystems ergeben würden: Die Abschaffung der Sonderschule als unterstes Glied des stratifizierten Systems würde dies – genauer gesagt, die in ihm institutionalisierten Prinzipien der Leistungsauslese und Homogenisierung von Lerngruppen – in seiner Gesamtheit in Frage stellen (Powell 2011).

Es sind jedoch auch funktionale Triebkräfte des Wandels denkbar, nämlich, wenn das gegliederte Schulsystem und/oder die Sonderschule infolge (exogener) gesellschaftlicher Entwicklungen an Funktionalität verlieren. So stellen ein infolge demografischer Veränderungen sinkendes Erwerbspersonenpotential sowie steigende Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt die deutsche Volkswirtschaft vor neue Herausforderungen. Diese erlauben es immer weniger, individuelle Förderung zu vernachlässigen und unzureichend qualifizierende Schulformen beizubehalten. Dass veränderte Anforderungen der Arbeitswelt auf die Ausgestaltung des Bildungswesens zurückwirken, ist bildungshistorisch gut belegt (siehe z.B. van Ackeren/Klemm 2009: 24ff.) und zeigt sich jüngst an der Abkehr von der Hauptschule als eigenständigem Bildungsgang in nahezu allen Bundesländern. Vor diesem Hintergrund ist vorstellbar, dass unter Bedingungen eines sich verschärfenden Fachkräftemangels mittelfristig auch die Sonderschule – die jährlich über 30.000 Schüler ohne Abschluss entlässt (Destatis 2011: 312) und damit weitgehend außerhalb des gesellschaftlichen Qualifikationssystems steht – grundsätzlich infrage gestellt werden könnte.

Mittelbar können aber auch Strukturveränderungen im allgemeinen Schulsystem auf die Sonderschule zurückwirken. Schulformenzusammenlegungen münden keinesfalls automatisch in die „Schule für alle“; mit der Abkehr von der Hauptschule ist zwar eine partielle Aufhebung der hierarchischen Schulformengliederung eingeleitet, doch steigen die Sonderbeschulungsraten gerade in den östlichen Flächenländern mit binärer Sekundarstufe am stärksten an (KMK 2012). Eine Schulformenzusammenlegung ist somit nicht automatisch förderlich für die inklusive Schulgestaltung. Dagegen begünstigt der quantitative Ausbau von Schulformen, *die vorrangig mit Binnendifferenzierung arbeiten* (etwa die Gemeinschaftsschule), den Gemeinsamen Unterricht von Schülern mit und ohne SPF, denn hier wird ohnehin in heterogenen Gruppen gelernt. In dem Maße, wie innerhalb des tradierten Schulsystems jene Schulformen an Bedeutung gewinnen, in denen das Prinzip der individuellen Förderung gegenüber der Leistungsselektion im Vordergrund steht, könnte die skizzierte „Arbeitsteilung“ zwischen allgemeinen und Sonderschulen an Funktionalität verlieren und institutionelle Komplementaritäten schwinden.

4.1 Machtbasierte Reproduktionsmechanismen

Die machttheoretische Perspektive betrachtet die distributiven Effekte des Sonderschulwesens und verdeutlicht, wie sich durch dessen Expansion, Ausdifferenzierung und Konsolidierung spezifische Gruppen – insbesondere die Profession der Sonderpädagogik und der Sonderschullehrer – herausgebildet haben, die ein starkes Interesse am Fortbestand dieser Institution und der dazugehörigen Organisationsformen hat (Moser 2003; Powell 2011). Weite Teile der sonderpädagogischen Profession stehen einer Umgestaltung oder gar Auflösung des Sonderschulwesens ablehnend gegenüber, da sie eine Veränderung oder gar Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen sowie ein Einbüßen ihrer vergleichsweise hohen Besoldungsstufe befürchten (vgl. z.B. Wocken 2010).

Die sonderpädagogische Profession hatte lange Zeit besondere Deutungshoheit in Bezug auf die (Nicht-)Umsetzung von Integration: Zum einen werden die Gutachten, die zu Sonderschulüberweisungen führen, hauptsächlich von Sonderpädagogen erstellt. Zum anderen wurden und werden sie als Sachverständige bei der Planung integrativer Schulreformen hinzugezogen und können so ihre Interessen und Überzeugungen, die mit der Logik des gegliederten Schulsystems konform sind, auch auf der politischen Ebene vertreten. Ihre Vorstellungen wurden von Akteuren mit Gestaltungsmacht weitgehend unhinterfragt übernommen, da der sonderpädagogischen Profession die größte Expertise im Umgang mit Schülern mit SPF zugesprochen wurde. Sie ist damit nicht nur diejenige Akteursgruppe, die am meisten von der Aufrechterhaltung des Sonderschulwesens profitiert, sie konnte gleichzeitig ihre Stellung als einflussreichste Gruppe in diesem Bereich über das 20. Jahrhundert hinweg behaupten (Pfahl 2011).

Wandel könnte dadurch entstehen, dass vormals marginale Vertreter der Profession, nämlich inklusionsorientierte, in Entscheidungspositionen gelangen oder größere Mitsprachemöglichkeiten in der politischen Entscheidungsfindung erhalten. Dies lässt sich infolge der UN-BRK beobachten. Durch die stärkere Einbeziehung von Betroffenenverbänden in die Planung und Umsetzung schulischer Integration oder Inklusion wird das vormals unhinterfragte Deutungsmonopol der Sonderpädagogik im Bereich der „besonderen“ oder gar „individuellen“ Förderung aufgebrochen und ihre Machtposition geschwächt. Zudem erhalten die Eltern von Kindern mit Behinderungen durch die veränderte Rechtslage erstmals die Möglichkeit, ihrem Anspruch auf inklusive Bildung auch gegen den Willen von Politik, Professionsvertretern oder anderen Elterngruppen Geltung zu verschaffen. Damit sind Betroffene nun erstmalig nicht mehr Bittsteller, sondern Inhaber einklagbarer Rechte.

4.2 Legitimationsbasierte Reproduktionsmechanismen

Die legitimationsbasierte Perspektive unterstreicht die Wirkmächtigkeit historisch überlieferter Ideen, deren langfristige Institutionalisierung sich als Barriere

für einen Wandel hin zu Integration und Inklusion erweist. Hindernisse für deren Implementierung erwachsen aus der Dominanz von gesellschaftlichen Bildungs-ideologien (wie der Glaube an eine natürliche Begabung und eine meritokratische Gesellschaftsordnung) und Behinderungsparadigmen (wie klinische Modelle von Behinderung, die auf der Betrachtung individueller Defizite beruhen), die mit dem Leitbild der Inklusion (Betonung eines sozialen und gesellschaftlich eingebetteten Modells von Behinderung) unvereinbar sind. Damit verbunden sind schulische Organisationsformen sowie Praktiken der pädagogischen Professionen und Schulverwaltungen, die weithin als angemessen und alternativlos wahrgenommen werden (Powell 2011).

Die vorherrschende Legitimation des ausdifferenzierten Sonderschulwesens kann indes durch einen Paradigmenwechsel hin zu kulturellen, sozialen und politischen Konzeptionen von Behinderung infrage gestellt werden, denn diese unterstreichen die Kontingenz und Kontextbezogenheit jeglicher –auch schulisch institutionalisierter – Behinderung. Die althergebrachte Debatte bezüglich der Vor- und Nachteile der separaten Beschulung im Vergleich zum gemeinsamen Unterricht wurde durch die UN-BRK neu und konsequent entfacht. Gleichzeitig wird dieser Debatte aber zunehmend die Grundlage entzogen, da eine systematische Aussonderung von Schülern mit SPF aus dem allgemeinen Schulsystem – wie sie in Deutschland traditionell praktiziert wird – mit den Bestimmungen der UN-BRK unvereinbar ist. Durch menschenrechtliche Vorgaben wird zudem die weltweite Diffusion von einflussreichen Modellen der inklusiven Schulbildung befördert (etwa „Index für Inklusion“, Boban/Hinz 2003). Gleichwohl lassen völkerrechtliche Vorgaben immer Interpretationsspielraum: Sie müssen zunächst durch die nationale Gesetzgebung adaptiert werden. Ob und welche Modelle inklusiver Schulbildung im Zuge einer solchen Adaption gesetzlich festgeschrieben werden, hängt dabei vom Ausgang politischer Auseinandersetzungen um die „richtige“ Deutung der Konvention ab. Schließlich hängt die Umsetzung des gesetzlich vorgeschriebenen wesentlich auch von den Überzeugungen der auf der Ebene der Einzelschule agierenden Akteure ab, die wiederum ihrerseits gesetzliche Vorgaben unterwandern können (Rürup 2011).

4.3 Utilitaristische Reproduktionsmechanismen

Das Sonderschulwesen weist Eigenschaften auf, die in der Literatur mit *increasing returns* in Verbindung gebracht werden: Die Konsolidierung und Ausdifferenzierung des Sonderschulwesens hat die Kosten eines Paradigmenwechsels (im Vergleich zu einem früheren Zeitpunkt in der Entwicklung) massiv ansteigen lassen. Im Zuge der Expansion dieser Institution wurde eine umfangreiche Infrastruktur geschaffen, die infolge eines Paradigmenwechsels nur bedingt genutzt werden könnte. Darüber hinaus stützt sich die im Rahmen dieser Infrastruktur organisierte sonderpädagogische Förderung auf langfristig eingeübte bürokratische Verwaltungsroutinen (etwa die Feststellung von Förderbedarfen) sowie über Jahrzehnte

gewachsene (sonder-)pädagogische Praktiken (Kottmann 2006). Beides müsste infolge eines Paradigmenwechsels an stark veränderte Gegebenheiten angepasst, z. T. möglicherweise sogar von Grund auf neu entwickelt werden. Zum Sonderschulwesen gehört schließlich ein hoch differenziertes System der Ausbildung sonderpädagogischer Lehrkräfte, welches diese dezidiert für die Arbeit an Sonderschulen bestimmter Schwerpunkte ausbildet, in der Regel jedoch nur bedingt Kompetenzen für die Arbeit in inklusiven Lernsettings vermittelt. Umgekehrt werden allgemeine Pädagogen vor allem für die Unterrichtung homogener Lerngruppen ausgebildet und Methoden der Diagnostik oder der individuellen Förderung vernachlässigt. Eine Abkehr vom etablierten Sonderschulwesen zugunsten inklusiver Beschulung ist insofern mit erheblichen Anlaufkosten für die Fort- und Weiterbildung der bereits an Schulen tätigen Lehrkräfte verbunden.

Die *kurzfristig* unweigerlich anfallenden Kosten einer Systemtransformation stellen gerade bei chronisch knappen Länderhaushalten ein großes Reformhinder nis dar. Dies gilt umso mehr, als der potenzielle Nutzen – im Gegensatz zu den unmittelbar anfallenden Kosten – schwer quantifizierbar und unter den *entscheidungsrelevanten* Akteuren strittig ist. Denn es mangelt an systematischen Studien, welche die gesamtgesellschaftlichen Folgekosten des gegenwärtigen Sonderschulwesens deutlich machen und diese Kosten ins Verhältnis zu den anfallenden Transformationskosten setzen. Die schulische Integration steht folglich in fast allen Bundesländern unter einem Ressourcenvorbehalt. Ferner war es lange Zeit tabu, die Kosten des Sonderschulwesens überhaupt zu thematisieren oder dessen pädagogische Effektivität (Nutzen) zu hinterfragen (vgl. Wocken 2010). Kosten-/Nutzen-Fragen werden daher vornehmlich mit Blick auf die *kurzfristigen* Kosten der Umsetzung inklusiver Reformen aufgeworfen und vor allem unter dem Aspekt der Kosten (des Pfadwechsels) diskutiert. Die *langfristigen* gesamtgesellschaftlichen Kosten der Sonderbeschulung bleiben weitgehend unberücksichtigt.

Utilitaristische Triebkräfte des Wandels könnten entstehen, wenn Performanzdefizite und/oder langfristige Kosten des Sonderschulwesens (noch) deutlicher werden. So können neuere Analysen empirisch zeigen, dass Inklusion nicht (wesentlich) teurer ist und einen größeren Nutzen bringt (Klemm/Preuss-Lausitz 2008). Weiterhin werden die enormen gesamtgesellschaftlichen Folgekosten von „Bildungsarmut“ zunehmend durch bildungsökonomische Untersuchungen untermauert und quantifiziert (z.B. Allmendinger et al. 2011). Gerade durch die Einführung von Alternativmodellen, die einen „Wettbewerb der Systeme“ ermöglichen, könnten Lernprozesse entscheidungsrelevanter Akteure begünstigt werden. Durch die UN-BRK könnten Kostenfragen jedoch insgesamt an Bedeutung verlieren, da die Umsetzung inklusiver Bildung nun als menschenrechtliche Verpflichtung anerkannt ist. Prinzipielle Finanzierungsvorbehalte, wie sie in nahezu allen Bundesländern bestehen, können vor diesem Hintergrund womöglich nicht aufrechterhalten werden.

5. Divergierende Entwicklungspfade des Sonderschulwesens: Schleswig-Holstein und Bayern im Vergleich

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die grundsätzlichen Hindernisse der inklusiven Schulentwicklung für Deutschland insgesamt skizziert wurden, untersuchen wir nun durch Kontrastierung von Bayern und Schleswig-Holstein, unter welchen Bedingungen die institutionellen Beharrungskräfte des Sonderschulwesens außer Kraft gesetzt werden können bzw. persistieren und welche Bedeutung der UN-BRK in diesem Zusammenhang zukommt.

5.1 Schleswig-Holstein

In den 1970er Jahren wurde das Modell der segregierten Beschulung von Schülern mit SPF von integrationsorientierten Eltern(-verbänden) infrage gestellt. Da Integration im vorschulischen Bereich bereits erfolgreich praktiziert wurde, forderten sie, auch im schulischen Bereich Möglichkeiten für das gemeinsame Lernen zu schaffen (Interview 127). Diese Forderungen wurden von reformorientierten Akteuren auf der gehobenen Ebene der Schulverwaltung unterstützt. Dabei war die Ausgangslage in dieser Zeit für integrative Schulentwicklung in Schleswig-Holstein günstig, da durch einen demografisch bedingten Rückgang der Schülerzahlen Ressourcen freigesetzt worden waren, die für erste integrative Schulversuche eingesetzt werden konnten (Interview 111).

In einem ersten Modellversuch wurden Sonderpädagogen an allgemeinen Schulen zur „Vermeidung von Sonderschulbedürftigkeit“ eingesetzt. Diese wurden jedoch bereits nach kurzer Zeit „assimiliert“, d.h. entgegen der ursprünglichen Intention vor allem für Fach- und Vertretungsunterricht eingesetzt (Pluhar 2009: 78). Daher suchte man in der Schulverwaltung nach Möglichkeiten, den Erhalt sonderpädagogischer Kompetenz in integrativen Settings sicherzustellen und entwickelte – inspiriert u. a. von Modellen aus den USA – die „Schule ohne Schüler“: In diesem Modell besuchen Schüler mit SPF allgemeine Schulen und werden *dort* von Sonderpädagogen des entsprechenden Förderschwerpunktes betreut. Die Sonderpädagogen bleiben aber organisatorisch dem Förderzentrum und seinem Kollegium zugehörig (Pluhar 2009: 77f.).

Die erste Schule dieser Art wurde 1983 für Schüler mit Sehbehinderung gegründet (Pluhar 1995, 131). Dies wurde dadurch erleichtert, dass in Schleswig-Holstein zu diesem Zeitpunkt kein eigenständiges schulisches Angebot für diese Schülergruppe existierte, so dass keine bestehenden (Sonderschul-)Strukturen überwunden werden mussten (Interview 111). Infolge der Einführung dieses Modells konkurrierte nun die vollständige Integration von Schülern des Förderschwerpunktes Sehen mit der segregierten Beschulung in anderen Förderschwer-

punkten und verdeutlichte, dass der gemeinsame Unterricht von Schülern mit und ohne SPF erfolgreich und ohne signifikante Mehrkosten umgesetzt werden kann. Es entstand ein „Wettbewerb der Systeme“, der es möglich machte, Kosten und Nutzen der unterschiedlichen Modelle erstmals an konkreten Erfahrungen *im eigenen Bundesland* zu bemessen und nicht nur auf Basis von Erfahrungen aus anderen Ländern, deren Übertragbarkeit eher in Zweifel gezogen werden konnte (z. B. Pluhar 1996, 217 zu Integrationsschulversuchen). Auf Basis von positiven Erfahrungen mit der umfassenden Integration im Bereich Sehbehinderung wurde bald eine Übertragung des Modells auf andere Förderschwerpunkte angestrebt. Die „Schule ohne Schüler“ wurde zum Prototyp für die weitere integrative Schulentwicklung (Pluhar 2009, 78).

1985 wurden in einem ersten Schritt 15 Förderzentren an Sonderschulen für den Schwerpunkt „Lernen“ eingerichtet, die eine Dreiviertel-Sonderschullehrerstelle für die Beratung und Unterstützung an allgemeinen Schulen erhielten (Pluhar 1995: 131). Gleichzeitig wurde im selben Jahr die Integration ausgeweitet. Der dazu initiierte „Modellversuch Integrationsklassen“ war maßgeblich von entsprechenden Klassen in Berlin und Hamburg inspiriert – zwei Bundesländer, in denen die Integration von Schülern mit SPF bereits vergleichsweise weit vorangeschritten war (vgl. Interview 111; siehe auch Pluhar 2009: 77).

Im Jahr 1988 wurde die Integration, die bis dahin im Wesentlichen von reformorientierten Eltern und Beamten der gehobenen Verwaltungsebene vorangetrieben worden war, offizieller Teil der bildungspolitischen Agenda: Eva Rühmkorf, Bildungsministerin der in Schleswig-Holstein regierenden Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), gab klare Anweisungen, das traditionelle Sonderschulwesen im Sinne der Integration zu reformieren (Pluhar 1995: 131f.; Pluhar 2009: 77).⁵ Da die Akteure jedoch befürchteten, dass eine „revolutionäre“ Umwandlung des bestehenden Systems beträchtliche Reformwiderstände hervorrufen würde, wurde eine *schrittweise* Ausweitung der Integration angestrebt. Dazu sollte „(...) ein System entwickelt werden, das flexibel genug ist, die verschiedenen Entwicklungsstadien auf dem Weg zum Förderzentrum ohne Schüler zu realisieren“ (Pluhar 2009, 79). Es sollten möglichst wenig konkrete Vorgaben gemacht, der Entwicklungsprozess aber gleichzeitig von Anfang an unter eine klare Richtungsangabe gestellt werden (vgl. Interview 111; Pluhar 1998: 90, 100). Da das Bildungsministerium von 1988 bis 2009 durchgehend in der Hand der SPD verblieb, konnte über zwei Jahrzehnte eine behutsame, aber dennoch gesamtsystemische Umwandlung forciert werden: Nach und nach wurden die systemischen Parameter so angepasst, dass bestehende finanzielle Hindernisse sowie durch den Reformprozess ausgelöste Interessenkonflikte, Ängste und Verunsicherungen bei Lehrern und Sonderpädagogen ausgeräumt oder zumindest reduziert werden konnten (Pluhar 1995: 138).

5 Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Integration in Schleswig-Holstein bei den politischen Entscheidungsträgern unumstritten gewesen wäre. Beispielsweise gab es Kommunalpolitiker, die sich gegen die Schließung von Sonderschulen stellten, da sie fürchteten, dass sonst das gesamte örtliche Schulzentrum zusammenbrechen könnte (vgl. Interview 127).

Hinsichtlich finanzieller Hindernisse versuchte man, die mit einer Ausweitung der Integration verbundenen Kosten zu minimieren, um haushaltspolitische Vorbehalte zu entkräften. Hierbei wirkte begünstigend, dass der in den 1970er Jahren eingeleitete Transformationsprozess auf lange Zeit angelegt war, so dass zusätzlich benötigte Ressourcen über einen langen Zeitraum zur Verfügung gestellt werden konnten. Beispielsweise wurde frühzeitig festgelegt, dass neue Schulgebäude barrierefrei gebaut werden müssen (Interview 127), damit bei einer später erfolgenden Integration von Schülern mit SPF keine zusätzlichen Mittel für Baumaßnahmen anfallen würden. Vor allem aber wurden die Kosten einer Ausweitung der Integration dadurch in Grenzen gehalten, dass man sich frühzeitig gegen den Aufbau einer teuren Doppelstruktur „Sonderschule plus Integration“ entschied. Stattdessen sollten langfristig (fast) alle sonderpädagogischen Ressourcen in allgemeinen Schulen eingesetzt werden (Zirkmann/Pluhar 2011: 194). Dennoch galt „(...) der Bereich Integration und Förderzentrumsarbeit bei Abgeordneten [lange Zeit] als ein ‚Faß ohne Boden‘, das immer neue Planstellen ‚schluckt‘. Oder Integration wurde als Luxus gesehen, der bei immer knapper werdenden Ressourcen aufgegeben werden könnte“ (Pluhar 1995: 135).

Mit dem Ausgewogenheitserlass wurde schon 1990 dafür gesorgt, dass die Ausweitung der Integration personell keine Mehrkosten verursacht, da es infolge dieser Anpassung „(...) in Schleswig-Holstein [kostenmäßig] keinen Unterschied [mehr] macht, ob ein Kind integrativ oder in einer Sonderschule unterrichtet wird“ (Pluhar 1995: 135; siehe auch Pluhar 1998). Ferner wurden 1996 die Planstellen für die integrative Unterrichtung in den Förderschwerpunkten Lernen und Sprache teilweise von der Anzahl der Schüler mit diagnostiziertem SPF entkoppelt, so dass der Umfang der für Integration benötigten Planstellen nicht mehr parallel zur Zahl der Integrationsschüler anstieg (vgl. Pluhar 2009: 80f., 1998: 93).

Immer wieder wurde der Reformprozess dahingehend überprüft, ob er mit den Professionsinteressen, vor allem bezüglich Besoldung und Arbeitsbedingungen von Lehrkräften und Sonderpädagogen, vereinbar sei. Denn Ministerin Rühmkorf war der Auffassung „(...) daß Integration auf die Dauer nur gelingen kann, wenn der Konflikt zwischen Integrationsbefürwortern und den Sonderschulvertretern gelöst wird, der in einigen Bundesländern die pädagogische Diskussion bestimmt“ (Pluhar 1995: 132). Wurden Konflikte identifiziert, passte man die Rahmenbedingungen an, um Professionsinteressen und Reformziele zu harmonisieren (Pluhar 1995, 1998: 91ff., 2009: 79ff.). Dies geschah etwa durch Erlasse zu Fahrtzeiten (1994), zur Besoldung von Schulleitern von Förderschulen (hier werden seit 1995 integrativ beschulte Schüler berücksichtigt), der Verteilung von Stunden für integrative Maßnahmen an Sonderschulen (Ausgewogenheitserlass 1993; Planstellenerlass 1996) sowie Ausgleichsstunden für die Verwaltungstätigkeiten von Schulleitungen (1997) (vgl. Interview 111, 112; Pluhar 1998: 91ff., 1995, 2009: 79ff.).

Gleichwohl war die pädagogische Basis besorgt, dass die Kooperation zwischen allgemeinen und Sonderschulen zu Konflikten bei der Zusammenarbeit und Zuständigkeit im Klassenraum führen würde. Dem versuchte man durch die Entwicklung von Orientierungsrahmen für die Einrichtung integrativer Maßnahmen

und die Kooperation zwischen allgemeinen und Förderschulen zu begegnen (Pluhar 1996: 218). Die Ausweitung der Integration führte bei Lehrern und Sonderpädagogen aber auch zu der Verunsicherung, für den Unterricht in heterogenen Lerngruppen nicht hinreichend qualifiziert zu sein (Pluhar 1995: 133). Ganz zentral für den Abbau dieser Verunsicherungen war der Ausbau der Lehreraus- und -fortbildung: So wurden das Thema „Schüler mit besonderen Erschwernissen“ in der *allgemeinen* Lehrerbildung verankert sowie die Bereiche Integration und Prävention in die sonderpädagogische Ausbildung verpflichtend aufgenommen (Zirkmann/Pluhar 2011: 195). 1990 wurde die Beratungsstelle „Integration in der Schule“ (heute: „Beratungsstelle inklusive Schule“) gegründet, die den Auftrag hatte, Lehrer für die Arbeit im Gemeinsamen Unterricht weiterzubilden, Lehrkräfte, Schulen und Eltern zu beraten sowie die Entwicklung der Integration zu dokumentieren und darüber zu informieren (Pluhar 1995: 132; Zirkmann/Pluhar 2011: 195). Durch den Ausbau der Aus- und Weiterbildung kamen neue integrationsorientierte Akteure ins Spiel, welche die Akzeptanz und Aufgeschlossenheit der für ein Gelingen des Reformprozesses kritischen Akteursgruppe der Lehrkräfte und Sonderpädagogen gegenüber der Integration langfristig zu stärken vermochten (vgl. Interview 127).

Ohnehin waren die Voraussetzungen für die Diffusion von Ideen der inklusiven Schulgestaltung in Schleswig-Holstein verhältnismäßig günstig und die Legitimität des Lernens in heterogenen Schülergruppen zumindest im Norden des Bundeslandes höher. Grund dafür waren skandinavische Einflüsse, die sich in den schon in den 1990er Jahren bestehenden Gemeinschaftsschulen der dänischen Minderheit manifestierten, so dass es bereits Erfahrungen mit Modellen gemeinsamer Beschulung gab. Im Süden des Landes waren wiederum Einflüsse aus Hamburg stark, wo der Ausbau integrativer Lernorte bereits früher begonnen hatte (Interview 127).

Trotz dieser Entwicklungen gab es weiterhin Vorbehalte gegenüber der Integration bei Pädagogen und Eltern. Im Jahr 2002 trat der Lehrplan „Sonderpädagogische Förderung“ in Kraft, der sowohl auf die integrative Beschulung als auch auf die Beschulung an der Sonderschule zugeschnitten war: „Die Einführung des neuen Lehrplans war von vielen Protesten begleitet, denn damit wurden die Lehrpläne für die Sonderschule abgeschafft. Der eigene Lehrplan symbolisierte gleichsam die Identität der Sonderschulen“ (Zirkmann/Pluhar 2011: 196). Ferner standen etwa Eltern von Schülern mit Sprachbehinderung der Auflösung der entsprechenden Förderschulen zunächst ablehnend gegenüber, da sie befürchteten, dass ihren Kindern dadurch Ressourcen vorenthalten werden könnten (vgl. Interview 127). Durch gute Erfahrungen mit der integrativen und vor allem präventiven Förderung konnten aber viele Skeptiker überzeugt werden (Pluhar 1995: 139).

War das Paradigma der Leistungshomogenisierung lange Zeit vor allem mit Blick auf die durchzuführende Integration von Schülern mit SPF in das allgemeine Schulsystem infrage gestellt worden, ohne dabei die Schulformengliederung per se zu thematisieren, so wurden die vermeintlichen Vorteile der Leistungshomogenität – nicht zuletzt in Folge der PISA-Befunde – grundsätzlich in Frage gestellt (Pluhar 2009: 81f.). Durch die Schulgesetznovelle von 2007 wurde das Prinzip der

schulformbezogenen Leistungshomogenisierung verstärkt aufgeweicht (Pluhar 2009: 83). Zwar blieb das Gymnasium als separate Schulform bestehen, die Strukturreform beinhaltete aber die Zusammenführung bestehender Haupt- und Realschulen zu Regionalschulen sowie die Gründung von Gemeinschaftsschulen. Dabei erleichtern insbesondere die Gemeinschaftsschulen die Integration von Schülern mit SPF in die Sekundarstufe, da hier, wie auch in der Grundschule, weitgehend auf Leistungshomogenisierung verzichtet wird. In beiden Schulformen zeigen sich vergleichsweise hohe Integrationszahlen (Pluhar 2011: 220).

5.2 Bayern

Wenngleich die Bereitschaft bayerischer schulpolitischer Akteure, Ideen und Umsetzungspraktiken von außerhalb zu übernehmen, nicht zuletzt aufgrund der langen freistaatlichen Tradition gering ist, konnte man sich auch hier dem in den 1970er Jahren aufkommenden bundesweiten Trend der schulischen Integration nicht vollständig verschließen. So wurde, ausgehend von der Integration im vorschulischen Bereich, von einigen Eltern von Kindern mit SPF Gemeinsamer Unterricht auch in der Grundschule gefordert (Interview 224). Die zentralen Entscheidungsträger in Politik und der gehobenen Verwaltungsebene der in Bayern von 1962 bis heute durchgängig regierenden Christlich-Sozialen Union (CSU) gingen und gehen jedoch davon aus, dass die (Leistungs-)Homogenität von Lerngruppen Voraussetzung einer „begabungsgerechten“ Förderung ist, wozu es eines klar hierarchisch gegliederten Schulsystems bedürfe (CSU-Landesleitung 2007: 86). Das Lernen in leistungsheterogenen Gruppen ist demzufolge allenfalls bis zu einem bestimmten Grad sinnvoll, der durch die Aufhebung von festen Schulartzugehörigkeiten überschritten wird. Daher beschränkte man sich bei der Umsetzung gemeinsamen Lernens auf das Prinzip der „Integration durch Kooperation“ von allgemeinen und Sonderschulen (Klehmet 2009: 100; Müller 2010). Dieses wurde 1994 gesetzlich verankert und ist bis heute bildungspolitische Leitlinie (fast) aller Veränderungen des bayerischen Sonderschulwesens (Bayerisches Staatsministerium 2011: 2). Mit der gesetzlichen Verankerung wurde die Kooperation „(...) Aufgabe aller bayerischen Schulen, (...) beruht[e] aber (...) auf dem Prinzip der Freiwilligkeit(...)“ (Klehmet 2009: 101). Letztlich blieb es also den Schulleitungen und Lehrerkollegien der Einzelschulen überlassen, wie häufig und in welchem Umfang Kooperationen durchzuführen seien. Somit lag die Umsetzung der Integration maßgeblich im Verantwortungsbereich von Akteuren, die z. T. starke Vorbehalte gegen diese bzw. ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo hatten und haben.

Dennoch muss die Aufnahme des Kooperationsprinzips als erster Schritt in Richtung Integration betrachtet werden, denn die organisatorischen Möglichkeiten der Integration wurden darauf aufbauend weiterentwickelt und ausgebaut. Da die schulische Integration von politischen Entscheidungsträgern aber weiterhin nicht befürwortet wurde, blieb die integrative Schulentwicklung in Bayern lange

eine „Geschichte der Eigenaktivität der mittleren Verwaltungsebene“ (Interview 224). Die auf lokaler Ebene zuständigen Beamten konnten integrative Maßnahmen vor Ort ermöglichen oder verhindern. Dabei saßen sie jedoch gewissermaßen „zwischen den Stühlen“ (Interview 224): Auf der einen Seite favorisierten die ihnen vorgesetzten politischen Entscheidungsträger die Aufrechterhaltung (vermeintlich) leistungshomogener Lerngruppen. Auf der anderen Seite forderten Eltern(-initiativen) - manchmal gemeinsam mit Schulleitungen und Lehrkräften - vor Ort integrative Beschulung. Erschwerend kam hinzu, dass die bayrische Gesetzeslage hinsichtlich der Ausgestaltung der „Integration durch Kooperation“ lange uneindeutig war. Reformorientierte Akteure bewegten sich in einer rechtlichen Grauzone. Genehmigten sie integrative Maßnahmen, so mieden sie aus Angst vor negativen Konsequenzen, z. B. für ihre Karrieremöglichkeiten, die Aufmerksamkeit des Kultusministeriums. Unter diesen Bedingungen war eine Ausweitung der Integration wesentlich davon abhängig, dass die Beamten entweder (1) die Grenzen des politisch geduldeten Gestaltungsspielraums kannten (z. B. durch eine vorherige Tätigkeit auf der politischen Ebene), (2) den „Mut“ aufbrachten, unklare Vorgaben zugunsten der Integration auszulegen und dafür ggf. Konsequenzen in Kauf zu nehmen und/oder (3) bereits positive Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung von Integration gemacht hatten (Interview 224).

Die Sorge um die im Kultusministerium vorherrschende Skepsis hemmte die Vernetzung reformorientierter Akteure auf der mittleren Verwaltungsebene und damit einen systematischen Informationsaustausch. Daher blieb es lange bei lokal begrenzten Einzelvorhaben schulischer Integration. Mit Blick auf die bayerische Gesamtsituation stellten die schulpolitischen Entscheidungsträger Anfang der 2000er Jahre jedoch fest, dass die schulische Praxis bei der Umsetzung von Integration vielerorts über den Wortlaut des Gesetzes hinausgegangen und eine „bunte Vielfalt“ (Interview 244) unterschiedlicher Integrationsmodelle entstanden war. Im Jahr 2003 wurde daher eine Schulgesetzänderung eingebracht, die Praxis und Gesetzeslage wieder in Einklang bringen sollte (Graf 2004: 165f.). Da dem Kultusministerium infolge der bis dahin mangelnden Transparenz über bestehende integrative Maßnahmen – bis auf einen Modellversuch zur Zusammenarbeit von Regel- und Sonderschulen von 1994-1998 (vgl. Klehmet 2009, 101) – kaum empirische Informationen über deren Kosten und Nutzen vorlagen, beruhten wahrgenommene Handlungsoptionen nicht auf einem Wettbewerb integrativer und segregierender Systeme. Da man aber erwartete, dass eine Ausweitung der Integration Kostensteigerungen nach sich ziehen würde – die u. a. mit dem proklamierten Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht vereinbar gewesen wären –, wurde die Schulgesetzänderung mit Blick auf die Voraussetzungen integrativer Beschulung bewusst restriktiv gehalten: Man entschied sich dagegen, Eltern von Schülern mit SPF das Wahlrecht darüber einzuräumen, ob ihr Kind an einer allgemeinen oder an einer Sonderschule unterrichtet werden soll sowie gegen eine vollständige Aufgabe der Integrationsvoraussetzung der Lernzielgleichheit⁶ (Graf 2004: 165f.). Diese

6 Voraussetzung der Lernzielgleichheit bedeutet, dass nur Kinder integriert werden können, die nach dem Lehrplan der jeweiligen Schule unterrichtet werden können. Kinder, die beispielsweise eine sogenannte Lernbehinderung aufweisen, werden meistens nach dem Lehrplan der Schule

wurde durch die Einführung des Prinzips der „aktiven Teilnahme“,⁷ das vorgab, dass Schüler integriert werden können, wenn sie am Unterricht der allgemeinen Schule „aktiv teilnehmen“ können, zwar aufgeweicht. Die Feststellung der Fähigkeit eines Schülers zur „aktiven Teilnahme“ wurde aber den Schulleitungen und Lehrkräften überlassen und die Umsetzung der Integration damit wiederum von dieser mächtigen Akteursgruppe abhängig gemacht (Schöler et al. 2010: 40). Wenngleich die „aktive Teilnahme“ mit der Schulgesetzänderung von 2011 wiederum aufgehoben, die Bestimmungen für lernzieldifferente Integration gelockert und die „inklusive Schule“ zum Entwicklungsziel aller Schulen erklärt wurden (Art. 30b BayEUG), hat sich an den Zugangsbestimmungen für die allgemeine Schule insgesamt bis heute wenig geändert: „Die UN-Behindertenrechtskonvention verlangt einen ‚gleichberechtigten‘ Zugang zu allgemeinen Schulen, nicht aber erweiterte Zugangsmöglichkeiten im Vergleich zu Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf. Bestehende schulartspezifische Voraussetzungen für den Zugang und Verbleib an weiterführenden Schulen gelten daher auch für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf (...)“ (Bayerischer Landtag 2011: 11). Die fortdauernde Skepsis gegenüber der Integration zeigt sich auch an einer Äußerung des bayerischen Kultusministers Spaenle, der nach Inkrafttreten der UN-BRK sagte „Bayern werde sich doktrinären Integrationsforderungen mit allen Mitteln widersetzen“ (Seidl 2009), und damit die Inklusion als ideologisch motiviertes Vorhaben zu delegitimieren versuchte. Folglich ist kaum verwunderlich, dass in Bayern im Sekundarbereich vor allem an Hauptschulen integriert wird (Destatis 2011). Bei Beibehaltung der tradierten Mehrgliedrigkeit führt die Infragestellung der Sonderschule zur Expansion der Hauptschule; die grundsätzliche Logik der Leistungshomogenisierung wird beibehalten.

Darüber hinaus sind integrative Reformen auch heute noch mit Finanzierungsfragen verbunden, da der Ausbau der Integration in Bayern zu steigenden Kosten führt. Weil eine Auflösung des Sonderschulwesens in Bayern nicht angestrebt wird, führt der Ausbau der Integration zu einer teuren Doppelstruktur „Integration *plus* Sonderschule“ und damit zu dauerhaften Kostensteigerungen (Interview 235). Denn zusätzliche Ausgaben für Integration werden langfristig nicht durch sinkende Kosten im Sonderschulwesen kompensiert. Diese Situation produziert gerade für die Kommunen, die als Schulaufwandsträger integrativen Maßnahmen zustimmen müssen, negative ökonomische Anreize, Integration umzusetzen. Da zusätzlich aufzubringende Ressourcen für Integration – etwa zur Herstellung von Barrierefreiheit oder zur Finanzierung von Integrationshelfern (die von den Kommunen oder Bezirken über die Kinder- und Jugend- oder Eingliederungs-

für Lernbehinderte unterrichtet. Sie sollen somit bei Vorgabe der Lernzielgleichheit an Sonderschulen unterrichtet werden.

- 7 Eine Schülerin oder ein Schüler kann aktiv am gemeinsamen Unterricht der allgemeinen Schule teilnehmen, wenn sie oder er dort, gegebenenfalls unterstützt durch Maßnahmen des Art. 21 Abs. 3 [Mobile Sonderpädagogische Dienste, Anm. d. Verf.] mit dem Umfang der Stunden, die dem Schüler an der Sonderschule zustehen würden, überwiegend in der Klassengemeinschaft unterrichtet werden, den verschiedenen Unterrichtsformen der allgemeinen Schule folgen und dabei schulische Fortschritte erzielen kann sowie gemeinschaftsfähig ist.“(Art. 41 Abs. 1 BayEUG i.d.F. der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000, letzte berücksichtigte Änderung vom 23. Juli 2010)

hilfe bezahlt werden müssen) – nicht durch zusätzliche Landesmittel aufgefangen werden, *vermuten* die Kommunen, dass Integration zu Lasten ihrer Haushalte geht (Bayerischer Landtag 2011: 4ff.).

Das Sonderschulwesen in Bayern wird auch durch die enge Verknüpfung der Wohlfahrtsverbände mit der bayerischen Politik stabilisiert (Interview 224). So bekleiden wichtige politische Entscheidungsträger oft zugleich hohe Posten bei der Lebenshilfe, welche sich als Vertreter von Menschen mit geistiger Behinderung und ihren Familien versteht. Diese ist ein starker Befürworter der Aufrechterhaltung von Sonderschulen im Rahmen einer „Vielfalt von Förderorten“ – wie sie seit 2011 auch von bayerischen Bildungspolitikern vertreten wird (Lebenshilfe 2008: 5; Interview 213). Zum einen wird die Lebenshilfe, ebenso wie die in Bayern sehr starke katholische Kirche, von einem karitativen Fürsorgegedanken geleitet. Sie befürchten, dass der Umbau des Sonderschulwesens zu einer Vernachlässigung von Menschen mit Behinderungen führen könne. Dies manifestiert sich in der Sorge, dass nach Abschaffung des Sonderschulwesens mehr Kinder und Jugendliche in stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe überwiesen würden (Interview 213, 224). Eine ernstzunehmende Angst, allerdings nur, wenn es im Schulsystem nicht zu einem wirklichen Paradigmenwechsel – Wertschätzung von Vielfalt – kommt und stationäre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe die Funktion der Sonderschule als Auffangbecken der vermeintlich „nicht bildbaren“ Schüler übernehmen müssen. Zudem haben die Wohlfahrtsverbände sowohl als Schulträger als auch als Vertreter der sonderpädagogischen Profession ein finanzielles Interesse an der Aufrechterhaltung des Sonderschulwesens (Interview 224). Vor diesem Hintergrund ist auch die Strategie der „umgekehrten Integration“ (Schöler et al. 2010: 51) zu sehen, in deren Rahmen Schüler ohne SPF an Sonderschulen unterrichtet werden. Hierbei handelt es sich um den Versuch, die Integration auszuweiten, ohne dazu Sonderschulstandorte zu schließen.⁸

5.3 Fallstudienvergleich: Institutioneller Wandel des Sonderschulwesens in Schleswig-Holstein und Bayern

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich geworden ist, haben Schleswig-Holstein und Bayern in den vergangenen Dekaden hinsichtlich Dauer und Ausmaß der Reformprozesse sehr unterschiedliche Entwicklungen durchlaufen. In Schleswig-Holstein hat sich seit den 1970er Jahren ein inkrementeller Wandel vollzogen, der in seiner kumulativen Gesamtwirkung als *transformativ* bezeichnet werden kann. Ganz anders in Bayern. Zwar ist auch hier seit den 1970er Jahren ein inkrementeller Wandel des Sonderschulwesens zu konstatieren. Allerdings setzte dieser Prozess zum einen deutlich später ein als in Schleswig-

8 Im Schuljahr 2009/10 waren 711 Kinder ohne sonderpädagogischen Förderbedarf an Sonderschulen „integriert“, wie beispielsweise an der Jakob-Muth-Schule in Nürnberg. Dies ist bisher jedoch vor allem in den Sonderschulen für die Förderschwerpunkte Hören, Sehen und körperliche und motorische Entwicklung der Fall (Schöler et al. 2010, 51f.).

Holstein und wurde zum anderen – und dies erscheint noch wichtiger – von zentralen Entscheidungsträgern lange Zeit nicht aktiv unterstützt, sondern allenfalls geduldet. Inkrementelle Veränderungen blieben isoliert und konnten auch zusammengenommen nur sehr bedingt systemische Wirkung entfalten. In der Folge war und ist das bayerische Sonderschulwesen im Vergleich zu Schleswig-Holstein durch ein sehr viel höheres Maß an institutioneller Kontinuität und Stabilität geprägt.

Wie auf Basis theoretischer Überlegungen vermutet, ist die Unterschiedlichkeit der Wandlungsverläufe wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Reproduktionsmechanismen des Sonderschulwesens in Schleswig-Holstein stärker außer Kraft gesetzt wurden bzw. erodierten, als dies in Bayern der Fall war:

In Bezug auf die Erosion *machtbasierter* Reproduktionsmechanismen ergibt sich folgendes Bild: In Schleswig-Holstein begannen reformorientierte Akteure aus der Schulverwaltung frühzeitig damit die Profession für das Vorhaben der Integration zu kooptieren. Durch die gezielte Harmonisierung von Professionsinteressen und Reformzielen konnten Widerstände gegen die inklusive Schulentwicklung sukzessive abgebaut werden. Durch den Ausbau der Aus- und Weiterbildung kamen zudem integrationsorientierte Akteure ins Spiel. In Bayern wurden keine vergleichbaren Maßnahmen ergriffen, so dass Widerstände gegen integrative Schulentwicklung in weiten Teilen der Professionen fortbestehen und Reformen erschweren.

Hinsichtlich der Erosion *legitimationsbasierter* Reproduktionsmechanismen lässt sich folgendes konstatieren: In Schleswig-Holstein waren die Bedingungen für die Diffusion von Ideen der inklusiven Schulgestaltung verhältnismäßig günstig. Bereits in den 1970er Jahren gewannen Modelle des gemeinsamen Unterrichts an Legitimität und gelangten auf die bildungspolitische Agenda der SPD. Durch klare politische Zielvorgaben wurden rechtliche Interpretationsspielräume verringert. Durch eine breit angelegte Aus- und Fortbildungsoffensive konnte mit der Zeit auch die Aufgeschlossenheit der Professionen (Lehrer und Sonderpädagogen) gegenüber der Integration und Inklusion nachhaltig gestärkt und durch flankierende Maßnahmen der Bewusstseinsbildung auch in der Öffentlichkeit Akzeptanz geschaffen werden. Damit waren auf allen umsetzungsrelevanten Ebenen Akteure in Stellung, die der integrativen Schulentwicklung positiv gesonnen waren. In Bayern wurden dagegen keine vergleichbaren Maßnahmen zur Steigerung der Legitimität bzw. Aufgeschlossenheit gegenüber integrativer Schulentwicklung eingeleitet. Gerade angesichts der Persistenz des Paradigmas der Homogenisierung von Lerngruppen und der Dominanz des Fürsorgegedankens ist die Legitimität integrativer Beschulung in Bayern noch immer gering, so dass entsprechenden Vorstößen mit Skepsis oder gar offener Ablehnung begegnet wird. Ob die neuerliche schulgesetzliche Entwicklungsvorgabe der „inklusive Schule“ Auswirkungen haben wird, bleibt abzuwarten.

Auch was die Erosion *utilitaristischer* Reproduktionsmechanismen angeht, zeigen sich beträchtliche Unterschiede zwischen den beiden Bundesländern: Bereits in den 1980er Jahren entstand in Schleswig-Holstein ein „Wettbewerb der Systeme“, im Zuge dessen Vor- und Nachteile verschiedener Modelle der sonderpädagogischen

gischen Förderung gegenübergestellt werden konnten. Mit der „Schule ohne Schüler“ entstand frühzeitig ein finanzierbares Gegenmodell zu Sonderschulen, das als Prototyp der integrativen Schulentwicklung fungieren konnte. Die Entwicklung dieses Modells für den Förderschwerpunkt „Sehen“ wurde wesentlich dadurch erleichtert, dass in diesem Bereich kein eigenständiges schulisches Angebot existierte und somit kein Pfadwechsel nötig war. Darüber hinaus war ein Geringhalten der durch Ausweitung der Integration anfallenden Kosten von Anfang an Teil der Reformstrategie. Durch Vermeidung einer teuren Doppelstruktur sowie langfristig und systemisch angelegte Anpassungen kostenrelevanter Parameter konnten dauerhafte Mehrkosten weitgehend vermieden und Transformationskosten über einen langen Zeitraum gestreckt werden. In Abwesenheit eines anerkannten Gegenmodells und vergleichbarer Strategien zur Kostensenkung bilden haushaltspolitische Vorbehalte in Bayern noch immer ein massives Reformhindernis. Die Ausweitung von Integration unter Beibehaltung des Sonderschulwesens verursacht hier notwendigerweise beträchtliche Mehrkosten, die gerade für die Kommunen abschreckend wirken.

Schließlich lassen sich auch deutliche Unterschiede hinsichtlich der Erosion *funktionalistischer* Reproduktionsmechanismen verzeichnen: In Schleswig-Holstein ist es mittlerweile zu weitreichenden Schulstrukturereformen gekommen. Gerade mit der Gemeinschaftsschule wurde eine Schulform geschaffen, die Leistungsheterogenität offiziell zulässt und damit entgegenkommende Verhältnisse für die Integration von Schülern mit SPF auch in der Sekundarstufe schafft (Pluhar 2011). Die Aufrechterhaltung von Sonderschulen als Orte der sonderpädagogischen Förderung wird somit immer weniger notwendig, da diese nun zunehmend in das allgemeine Schulsystem hineinverlagert werden kann. In Bayern hingegen wird die Verwirklichung von Inklusion gerade in der Sekundarstufe durch den Fortbestand des traditionellen gegliederten Schulsystems erheblich erschwert. Angesichts des Fehlens einer der Gemeinschaftsschule funktional entsprechenden Schulform sowie der weitgehenden Aufrechterhaltung der Lernzielgleichheit wird die Aufgabe der Integration von Schülern mit SPF schwerpunktmäßig durch Hauptschulen übernommen werden müssen.

5.4 Vergleich der Wirkung der UN-BRK für Reformprozesse in Schleswig-Holstein und Bayern

Mit Blick auf die *machtbasierten* Reproduktionsmechanismen bestätigte sich die Erwartung, dass durch das Inkrafttreten der UN-BRK in beiden Ländern die Dominanz der sonderpädagogischen Profession insofern relativiert wurde, als inklusionsorientierte Akteure (z.B. Eltern- und Betroffenenverbände, Behindertenbeauftragte) zunehmend in Entscheidungsfindungsprozesse einbezogen werden (müssen). Die UN-BRK stärkt somit die Position vormals eher randständiger Akteure, deren Interessen von der Politik vorher weniger berücksichtigt wurden (Interview 112, 224). Gleichzeitig führt aber die Herauslösung der Sonderpädagogik aus ihrer

bildungspolitischen „Marginalität“ auch zu einer stärkeren Mobilisierung gegen die integrative und inklusive Schulentwicklung (Interview 111). Denn in dem Maße wie Inklusion zu einem schulpolitischen Megathema avanciert, ruft sie den Widerstand mächtiger Akteursgruppen auf den Plan: So sehen gerade strukturkonservative schulpolitische Akteure in der Inklusion die traditionelle Schulformengliederung infrage gestellt und mobilisieren „zum Schutz“ des gegliederten Schulwesens gegen sie.

In Bezug auf die *legitimationsbasierten* Reproduktionsmechanismen zeigt sich, dass die UN-BRK die in weiten Teilen der Gesellschaft vorherrschende Selbstverständlichkeit der Sonderschule als angemessenste Organisationsform der sonderpädagogischen Förderung nachhaltig erschüttert hat: Ihr Inkrafttreten entfachte, wie vermutet, eine in dieser Intensität und Breite nie dagewesene öffentliche Debatte darüber, ob das Sonderschulwesen mit zentralen Werten und Normen einer demokratischen Gesellschaft vereinbar ist – allen voran dem Gebot der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe aller Bürger. Obgleich diese Debatte bislang keineswegs eindeutig zu Gunsten der schulischen Inklusion entschieden ist, kann doch bereits die Tatsache, dass diese Debatte öffentlichkeitswirksam geführt wird, als Anzeichen für eine durch die UN-BRK beschleunigte Legitimationskrise des Sonderschulwesens gewertet werden. Die Befürworter des tradierten Sonderschulwesens stehen stärker denn je unter Rechtfertigungsdruck; die Legitimität dieser Institution wird weniger unhinterfragt hingenommen, sondern muss durch die Befürworter des Status quo aktiv diskursiv (wieder-)hergestellt werden.

Folge des Legitimationsverlusts der Sonderschule ist wie zu erwarten eine Legitimitätssteigerung der inklusiven Schulentwicklung in beiden Ländern. Gegner der Inklusion müssen sich nicht nur mit dieser auseinandersetzen, sondern sie (zumindest partiell) auch öffentlich vertreten, da kategorisch ablehnende Äußerungen infolge des normativen Gewichts der UN-BRK zunehmend durch öffentliche Kritik sanktioniert werden. Dies hatte allerdings in beiden Ländern auch zur Folge, dass die Befürwortung schulischer Inklusion vielfach lediglich rhetorisch übernommen wurde. Der Begriff Inklusion wird dann so gedeutet, dass bestehende Strukturen durch ihn nicht delegitimiert werden (Interview 111, 224). So zeigen unsere Analysen, dass Inklusion oft fälschlicherweise mit Integration gleichgesetzt oder gar das Sonderschulwesen als Teil eines inklusiven Schulsystems bezeichnet wird, das eine gleichberechtigte Teilhabe an Bildung bereits ermögliche (Interview 213). In Bayern, wo die Skepsis gegenüber inklusiver Bildung weiterhin groß ist, zeigt sich ersteres beispielsweise an der Umbenennung des Prinzips der „Integration durch Kooperation“ in „Inklusion durch Kooperation“ (Weigl 2009), ohne dass sich an diesem inhaltlich irgendetwas geändert hätte (Müller 2010: 57).

Zudem unterliegt die Diffusion von Ideen und Normen der inklusiven Schulgestaltung gerade in Bayern weiterhin einer Mehrebenenproblematik: Zwar haben entsprechende Vorstellungen rhetorisch mittlerweile auch im bayerischen Kultusministerium Einzug erhalten, doch dominiert auf der Kommunalebene weiterhin das Fürsorgeprinzip (Interview 224). Ohne eine politisch geförderte Aufklärungsoffensive wie in Schleswig-Holstein wird die inklusive Schulentwicklung

gerade auf Kommunalebene nur graduell an Legitimität gewinnen; eine (schnelle) Umsetzung der UN-BRK-Vorgaben bleibt politisch schwer realisierbar.

Weniger direkt tangiert die UN-BRK auch die utilitaristischen Reproduktionsmechanismen der Sonderschule, wie vor allem die Entwicklung in Bayern offenbart: Da integrative und inklusive Schulprojekte nun auch hier als Vorzeigeprojekte zunehmende Aufmerksamkeit erhielten (Interview 224), wurde die schwache Vernetzung von Inklusionsbefürwortern gestärkt und Wissensaustausch über Alternativ-Modelle ermöglicht. Dennoch erweisen sich Kostenfragen – entgegen unserer Vermutung – auch nach Ratifizierung der UN-BRK als großes Inklusionshindernis, ungeachtet der durch die Sonderbeschulung entstehenden enormen (Folge-)Kosten (z.B. durch Arbeitslosigkeit der Sonderschulabsolventen). Ob die UN-BRK hinsichtlich der utilitaristischen Reproduktionsmechanismen eine weiterreichende Wirkung entfalten wird, ist davon abhängig, wie der Begriff „Inklusion“ durch die deutsche Rechtsprechung ausgelegt werden wird. Ob darauf aufbauend ein individueller Rechtsanspruch auf Gemeinsamen Unterricht an allgemeinen Schulen abgeleitet wird, ist eine Frage, die eine Klärung vor dem Bundesverfassungsgericht verlangt (Degener 2009). Sollte dieses einen individuellen Rechtsanspruch konstatieren, könnten weder die Kosten inklusiver Beschulung noch die Kosten einer umfassenden Transformation des Sonderschulwesens gegen die Verwirklichung inklusiver Bildung ins Feld geführt werden.

In ähnlicher Weise mit der rechtlichen Auslegung des Inklusionsbegriffs verknüpft ist auch die Wirkung der UN-BRK auf die *funktionalistischen* Reproduktionsmechanismen der Sonderschule. Direkt werden diese nicht tangiert, denn als normatives Abkommen operiert die UN-BRK auf einer Ebene, die vollkommen unabhängig ist von Triebkräften des Wandels, die über Veränderungen des volkswirtschaftlichen Qualifikationsbedarfs aktiviert werden. Ein individueller Rechtsanspruch auf Inklusion würde indes die etablierte Arbeitsteilung zwischen allgemeinen und Sonderschulen *de jure* außer Kraft setzen. Solange ein solcher Rechtsanspruch jedoch nicht existiert, wird einzig ein *schulpolitisch forciertes* Ausbauen binnendifferenzierender Schulformen die funktionalistischen Reproduktionsmechanismen erodieren lassen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die UN-BRK in beiden Ländern in erster Linie die legitimations- und machtbasieren Reproduktionsmechanismen der Sonderschule erodieren lässt. Weiterhin könnten mittelbar – je nach Auslegung des Inklusionsbegriffs durch die deutsche Rechtsprechung – die utilitaristischen und funktionalistischen Reproduktionsmechanismen sogar vollständig außer Kraft gesetzt werden. Allerdings zeigt sich auch, dass die Wirkung der UN-BRK auf die unterschiedlichen Reproduktionsmechanismen nicht unabhängig von der reformpolitischen Ausgangslage im jeweiligen Bundesland ist: Das relative „Timing“ des Inkrafttretens der UN-BRK im Verhältnis zu den sich in den einzelnen Bundesländern vollziehenden (endogenen) Prozessen des Wandels beeinflusst deren Wirkung: Sind inklusive Strukturen zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits weitreichend etabliert oder die Weichen für eine Entwicklung in diese Richtung gestellt (Schleswig-Holstein), so entfaltet die UN-BRK eine Katalysatorwirkung für

laufende Reformprozesse. Steht die integrative Schulentwicklung hingegen noch am Anfang (Bayern), so stärkt sie zwar die Machtposition reformorientierter Kräfte ebenso wie die Legitimität der inklusiven Schulentwicklung. Zugleich kann sie aber auch kontraproduktiv wirken, indem sie Reformgegner mobilisiert, die gerade in der besonders sensiblen Anfangsphase wichtige Schritte zur Inklusiven Bildung verhindern können.

6. Ausblick

Dieser Beitrag untersuchte institutionelle Beharrungskräfte von Bildungsinstitutionen und Mechanismen ihrer Außerkraftsetzung am Beispiel des Sonderschulwesens in Schleswig-Holstein und Bayern. Unsere Prozessanalysen verstehen sich als Schritt auf einem bislang zu wenig beforschten Feld; die vorgetragenen Fallstudienresultate müssen daher als vorläufig betrachtet werden. Es besteht weiterhin erheblicher Forschungsbedarf zur Wirkung der UN-BRK auf Reformprozesse in den Bundesländern - wie auch in den Vertragsstaaten insgesamt. Zudem wurden institutionelle Prozesse ohne Differenzierung nach sonderpädagogischen Förderschwerpunkten diskutiert. Diesbezüglich wäre beispielsweise zu untersuchen, unter welchen Umständen und in welchen Förderbereichen das sogenannte Elternwahlrecht des Beschulungsortes als (De-)Legitimationsmechanismus für den Bestand des Sonderschulwesens wirkt. Des Weiteren ist unklar, welchen Einfluss der Anteil von Privatschulen unter den Förderschulen hat und wie sich die Ressourcenausstattung integrativer oder inklusiver Maßnahmen, welche bisher häufig unter der Ressourcenausstattung an Sonderschulen liegt, auf die Legitimation sowie auch die langfristige pädagogischen Wirksamkeit dieser auswirkt. Auch sollte in Folgeuntersuchungen das Sonderschulwesen nicht nur im Verhältnis zum allgemeinen Schulsystem, sondern auch zum Berufsausbildungssystem und Arbeitsmarkt betrachtet werden, da funktionalistische Triebkräfte des Wandels vermutlich gerade von diesen Bereichen ausgehen.

Dennoch hat der vorliegende Beitrag sowohl theoretische als auch substanzuelle Erkenntnisse geliefert, die zum Schließen bestehender Forschungslücken hinsichtlich der Quellen von Stabilität sowie der dynamischen Prozesse des Wandels von Bildungsinstitutionen beitragen können. Es wurde gezeigt, wie neoinstitutionalistische Konzepte zur Analyse der pfadabhängigen Persistenz von Bildungsinstitutionen ebenso wie zur Analyse von Bildungsreformen und Prozessen des institutionellen Wandels herangezogen werden können. Durch die Spezifikation von Reproduktionsmechanismen können analytisch häufig vermengte Dimensionen von Reformprozessen differenzierter betrachtet werden.

Studien, die sich auf Hindernisse für inklusive Schulentwicklung konzentrieren und dabei auf die soziale Konstruktion von Behinderung, die Macht der Professionen und die daraus resultierenden Legitimität der Sonderbeschulung fokussieren (z.B. Pfahl 2011; Powell 2011), konnten systematisch um utilitaristische und funktionalistische Gesichtspunkte erweitert werden. Die vier komplementären Linsen des Neo-Institutionalismus, die das Konzept der Pfadabhängigkeit in dieser Studie untermauern, helfen sowohl institutionelle Beharrungskräfte als auch deren Erosion zu analysieren. Darüber hinaus unterstreichen die Ergebnisse die Kritik von Thelen (2004) am Determinismus des Pfadabhängigkeitskonzepts und verdeutlichen die Relevanz inkrementeller Prozesse des Wandels sowie die zentrale Bedeutung des Handelns von Akteuren in ihren regionalen Kontexten für die Richtung und Intensität institutionellen Wandels: Durch zielgerichtetes und strategisches Handeln können sie etablierte institutionelle Entwicklungspfade justieren,

so dass der einmal eingeschlagene Pfad verändert oder gar verlassen werden kann.

Ferner setzte die Untersuchung vergleichend auf Bundesländerebene an. Untersuchungen innerhalb föderaler Systeme bieten den Vorteil, dass bestimmte kulturelle Faktoren (z.B. Normen und Traditionen) „konstant“ gehalten werden können, ohne auf die Vorteile einer komparativen Perspektive verzichten zu müssen. So zeigte sich, dass die Wirkung der UN-BRK auf laufende Reformprozesse stark von bundesländerspezifischen Faktoren abhängt, die durch eine Betrachtung Deutschlands insgesamt nicht hinreichend erfasst worden wären.

Literaturverzeichnis

- Ackeren, Isabell van/Klaus Klemm. 2009. Die historische Perspektive: Wie haben sich grundlegende Strukturmerkmale des Bildungswesens herausgebildet? In: Dies., *Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems*, 13-45. Wiesbaden: VS Verlag
- Allmendinger, Jutta/Johannes Giesecke/Dirk Oberschachtsiek. 2011. Unzureichende Bildung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bayerischer Landtag. 2011. Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen – Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im bayerischen Schulwesen. Drucksache 16/8100 vom 28.03.2011.
- Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus. 2011. Inklusion durch eine Vielfalt schulischer Angebote. IV.6-S8040.5.1-4a.107922.
- Boban, Ines/Andreas Hinz. 2003. Qualitätsentwicklung des Gemeinsamen Unterrichts durch den „Index für Inklusion“. *Behinderte* 26(4-5):2-13.
- Campbell, John L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- CSU-Landesleitung (Hg.). 2007. *Chancen für alle! (CSU Grundsatzprogramm vom 28.9.2007)*. Grünwald: Atwerb.
- Degener, Theresia. 2009. Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor. *RdJB* 57(2): 200-219.
- Destatis. 2011 und frühere Jahre. *Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen. Fachserie 11, Reihe 1*. Wiesbaden.
- Djelic, Marie-Laure/Sigrid Quack. 2007. Overcoming Path Dependency: Path Generation in Open Systems. *Theory & Society* 36(2): 161-186.
- Dobbin, Frank/Beth Simmons/Geoffrey Garrett. 2007. The Global Diffusion of Public Policies. *ARS* 33: 449-472.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2005. Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. *MPIfG Discussion Paper* 05/02. Cologne: Max-Planck Institute for the Study of Societies.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2009. Can Path Dependence Explain Institutional Change? In: Lars Magnusson/Jan Ottosson (Hg.), *The Evolution of Path Dependence*, 191-212. Cheltenham: Elgar.
- Goldstone, Jack. 2003. Comparative Historical Analysis and Knowledge Accumulation in the Study of Revolutions. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 41-90. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graf, Stefan. 2004. Auswirkungen der Novellierung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen auf die Qualität der sonderpädagogischen Förderung in Bayern. In: Ulrich Becker/Alexander Graser (Hg.), *Perspektiven der schulischen Integration von Kindern mit Behinderung*, 163-168. Baden-Baden: Nomos.
- Hänsel, Dagmar. 2005. Die Historiographie der Sonderschule. Eine kritische Analyse. *Zeitschrift für Pädagogik* 51(1): 101-115.
- Hall, Peter/David Soskice (Hg.). 2001. *The Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Klehmet, Johann. 2009. *Schulische Integration – Historische Aspekte und aktuelle Entwicklungen in Bayern*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Klemm, Klaus/Ulf Preuss-Lausitz. 2008. Auszüge aus dem Gutachten zum Stand und zu den Folgen der sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Stadtgemeinde Bremen. *Verband Sonderpädagogik NRW: Mitteilungen* (4): 6-17.

- Klemm, Klaus/Ulf Preuss-Lausitz. 2011. Auf dem Weg zur schulischen Inklusion in Nordrhein-Westfalen. Empfehlungen zur Umsetzung der UN- Behindertenrechtskonvention im Bereich der allgemeinen Schulen. Düsseldorf: Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen.
- KMK. 2012. *Dokumentation 196: Sonderpädagogische Förderung in Schulen 2001 bis 2010*. Bonn: Kultusministerkonferenz.
- Kottmann, Brigitte. 2006. *Selektion in die Sonderschule*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Lebenshilfe Landesverband Bayern e.V. 2008. Behindertenpolitische Forderungen zur 16. Legislaturperiode (2008-2013) an Landtag und Staatsregierung. Erlangen: Autor.
- Mahoney, James. 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory & Society* 29(4): 507-548.
- Mahoney, James/Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayring, Philipp. 2008. *Qualitative Inhaltsanalyse*. Weinheim: Beltz.
- Meyer, John. 2005. *Weltkultur*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Moser, Vera. 2003. *Konstruktion und Kritik: Sonderpädagogik als Disziplin*. Opladen: Leske + Budrich.
- Müller, Kathrin. 2010. *Bayerische Kooperationsklassen in Konflikt zwischen integrativer Schulentwicklung und separativem Schulsystem*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfahl, Lisa/Justin J.W. Powell. 2011. Legitimizing School Segregation: The special education profession and the discourse of learning disability in Germany. *Disability & Society* 26(4): 449-462.
- Pfahl, Lisa. 2011. *Techniken der Behinderung: Der deutsche Lernbehinderungsdiskurs, die Sonderschule und ihre Auswirkungen auf Bildungsbiografien*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Pierson, Paul. 1993. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics* 45(4): 595-628.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *APSR* 94(2): 251-267.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Pluhar, Christine. 1995. Erfahrungen mit der Weiterentwicklung der Sonderschulen zu Förderzentren in Schleswig-Holstein. *Die Sonderschule* 40(2): 130-142.
- Pluhar, Christine. 1996. Auf dem Weg zu verbesserter Kooperation zwischen Schule und Kostenträgern bei der Integration behinderter Schülerinnen und Schüler. *RdJB* 44(2): 216-222.
- Pluhar, Christine. 1998. Integration von behinderten und nichtbehinderten Kindern und Jugendlichen als Auftrag für die Bildungsverwaltung. In: Anne Hildeschildt/Irmtraud Schnell (Hg.), *Integrationspädagogik*, 89-100. Weinheim: Juventa.
- Pluhar, Christine. 2009. Zielperspektive: Förderzentrum ohne Schüler. Zur Entwicklung der Förderzentren in Schleswig Holstein. *Gemeinsam leben* 17(2): 77-83.
- Pluhar, Christine. 2011. Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem - Zum Stand der Umsetzung der UN-BRK in Schleswig-Holstein. *RdJB* 59(2): 218-226.
- Powell, Justin J.W. 2011. *Barriers to Inclusion: Special Education in the United States and Germany*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Richardson, John/Justin J.W. Powell. 2011. *Comparing Special Education: Origins to Contemporary Paradoxes*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Riedel, Eibe. 2010. Zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem, LAG Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen NRW e.V.
- Rürup, Matthias. 2011. Inklusive Bildung als Reformherausforderung. *Zeitschrift für Inklusion* 2011(4): o.S.
- Schnell, Irmtraud. 2003. *Geschichte schulischer Integration: Gemeinsames Lernen von SchülerInnen mit und ohne Behinderung in der BRD seit 1970*. Weinheim: Juventa.
- Schöler, Jutta/Kerstin Merz-Atalik/Carmen Dorrance. 2010. *Auf dem Weg zur Schule für alle? Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Bildungsbereich*. München: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Seidl, Christof. 2009. Minister Spaenle: „Dafür lass ich mich auch verklagen“. *Mittelbayerische Zeitung* vom 20.02.2009.
- Scott, W. Richard und John W. Meyer. 1994. The Rise of Training Programs in Firms and Agencies. In: W. Richard Scott/John W. Meyer (Hg.), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, 228-254. Thousand Oaks: Sage.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen. 2005. *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *ARPS* (2): 369-404.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations. 2006. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. New York.
- Weigl, Erich. 2009. *Vom bayerischen Weg der Integration durch Kooperation zum bayerischen Weg der Inklusion durch Kooperation*. Vortrag am 28.10.2009. München: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus.
- Wocken, Hans. 2010. Über Widersacher der Inklusion und ihre Gegenreden. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2010/23: 25-31.
- Zirkmann, Eckhard/Christine Pluhar. 2011. Inklusive Bildung in Schleswig-Holstein. In: *Gemeinsam lernen – Auf dem Weg zu einer inklusiven Schule*, 193-203. Gütersloh: BertelsmannStiftung.

Bücher der Abteilung „Ausbildung und Arbeitsmarkt“

(nur über den Buchhandel erhältlich)

2013

Graf, Lukas (2013): The Hybridization of Vocational Training and Higher Education in Austria, Germany, and Switzerland. Opladen u.a.: Budrich UniPress

Rusconi, Alessandra, Christine Wimbauer, Mona Motakef, Beate Kortendiek, Peter A. Berger (Hg.) (2013): Paare und Ungleichheit(en). Eine Verhältnisbestimmung. Gender - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft, Sonderheft 2. Opladen u.a.: Verlag Barbara Budrich

Huschka, Denis, Hubert Knoblauch, Claudia Oellers, Heike Solga (Hg.) (2013): Forschungsinfrastrukturen für die qualitative Sozialforschung. Berlin: Scivero

2012

Becker, Rolf, Heike Solga (Hg.) (2012): Soziologische Bildungsforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 52. Wiesbaden: Springer VS

2011

Söhn, Janina (2011): Rechtsstatus und Bildungschancen. Die staatliche Ungleichbehandlung von Migrantengruppen und ihre Konsequenzen. Sozialstrukturanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Pfahl, Lisa (2011): Techniken der Behinderung. Der deutsche Lernbehinderungsdiskurs, die Sonderschule und ihre Auswirkungen auf Bildungsbiografien. Disability Studies. Bielefeld: transcript

Powell, Justin J.W. (2011): Barriers to Inclusion. Special Education in the United States and Germany. Boulder, CO: Paradigm Publishers

Richardson, John G., Justin J.W. Powell (2011): Comparing Special Education. Origins to Contemporary Paradoxes. Stanford, CA: Stanford University Press

2009

Hildebrandt, Eckart, Philip Wotschack, Almut Kirschbaum (unter Mitarbeit von Svenja Pfahl und Franziska Scheier) (2009): Zeit auf der hohen Kante. Langzeitkonten in der betrieblichen Praxis und Lebensgestaltung von Beschäftigten. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 98. Berlin: edition sigma

Solga, Heike, Justin Powell, Peter A. Berger (Hg.) (2009): Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse. Frankfurt am Main: Campus Verlag

Wotschack, Philip (2009): Household Governance and Time Allocation. Four Studies on the Combination of Work and Care. ICS Dissertation Series, Bd. 157. Amsterdam: Thela Thesis

2008

Mayer, Karl Ulrich, Heike Solga (Eds.) (2008): Skill Formation – Interdisciplinary and Cross-National Perspectives. New York: Cambridge University Press

Söhn, Janina (2008): Die Entscheidung zur Einbürgerung. Die Bedeutung von Staatsbürgerschaft für AusländerInnen in der Bundesrepublik Deutschland – Analysen zu den 1990er-Jahren. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller

2007

Baethge, Martin, Heike Solga, Markus Wieck (2007): Berufsbildung im Umbruch – Signale eines überfälligen Aufbruchs. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. (auch online verfügbar: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04258/studie.pdf>)

Martens, Kerstin, Alessandra Rusconi, Kathrin Leuze (Eds.) (2007): New Arenas of Educational Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policymaking. Houndmills, Basingstoke: Palgrave

2006

Rusconi, Alessandra (2006): Leaving the Parental Home in Italy and West Germany: Opportunities and Constraints. Aachen: Shaker Verlag

2005

Solga, Heike (2005): Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus ökonomischer und soziologischer Perspektive. Opladen: Verlag Barbara Budrich

Discussion Papers der Abteilung „Ausbildung und Arbeitsmarkt“

(online: <http://www.wzb.eu/de/publikationen/discussion-paper/bildung-und-arbeit>)

Bestelladresse: Informations- und Kommunikationsreferat,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50,
10785 Berlin)

2013

SPI 2013-501

Heike Solga, Christian Brzinsky-Fay, Lukas Graf, Cornelia Gresch, Paula Prottsch, Vergleiche innerhalb von Gruppen und institutionelle Gelingensbedingungen – Vielversprechende Perspektiven für die Ungleichheitsforschung, 48 S.

SPI 2013-502

Philipp Schulte-Braucks, Von Schweden lernen. Weiterbildung gering Qualifizierter im Rahmen der kommunalen Erwachsenenbildung (Komvux), 57 S.

SPI 2013-503

Philip Wotschack, Heike Solga, Voraussetzungen einer guten betrieblichen Weiterbildungspraxis. Ergebnisse aus zehn Fallstudien in „Best-Practice“-Betrieben, 52 S.

SPI 2013-504

Jonna M. Blanck, Benjamin Edelstein, Justin J.W. Powell, Von der schulischen Segregation zur inklusiven Bildung? Die Wirkung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Bildungsreformen in Bayern und Schleswig-Holstein, 33 S.

2012

SPI 2012-501

Uwe Ruß, Bildung, Meritokratie und Ungleichheit. Gibt es einen Zusammenhang zwischen Bildungsungleichheiten, Meritokratiegläubigkeit und der Verteilung der Einkommen in fortgeschrittenen Gesellschaften?, 52 S.

2011

SPI 2011-501

Philip Wotschack, Franziska Scheier, Philipp Schulte-Braucks, Heike Solga, Mehr Zeit für Weiterbildung. Neue Wege der betrieblichen Arbeitszeitgestaltung, 22 S.

SP I 2011-502

Paula Protsch, Zugang zu Ausbildung – Eine historisch vergleichende Perspektive auf den segmentierten Ausbildungsmarkt in (West-)Deutschland, 36 S.

SP I 2011-503

Claudia Finger, The Social Selectivity of International Mobility among German University Students. A Multi-Level Analysis of the Impact of the Bologna Process, 106 S.

2010**SP I 2010-501**

Phyllis Moen, From 'Work-Family' to the 'Gendered Life Course' and 'Fit:' Five Challenges to the Field, 19 S.

SP I 2010-502

Philip Wotschack, Working-Time Options over the Life Course – New Challenges to German Companies in Times of Crisis, 18 S.

SP I 2010-503

Heike Solga, Claudia Kretschmann, *Follow-up-Studie zur Evaluation des Projekts „Abschlussquote erhöhen – Berufsfähigkeit steigern“*, 24 S.

SP I 2010-504

Lisa Pfahl, Justin J.W. Powell, The Special Education Profession and the Discourse of Learning Disability in Germany, 16 S.

SP I 2010-505

Philip Wotschack, Lebensarbeitszeitkonten in der Perspektive sozialer Ungleichheit. Kumulation oder Abbau sozialer Benachteiligungen im Lebensverlauf?, 44 S.

SP I 2010-506

Franziska Scheier, Eckart Hildebrandt, Arbeitszeit – eine wichtige Zeitdimension für die Lebenslaufperspektive?, 61 S.

SP I 2010-507

Christian Brzinsky-Fay, The Concept of Transitional Labour Markets. A Theoretical and Methodological Inventory, 21 S.

2009**SP I 2009-501**

Kathrin Leuze, Alessandra Rusconi, Should I Stay or Should I Go? Gender Differences in Professional Employment, 26 S.

SP I 2009-502

Heike Solga, Lisa Pfahl, *Doing Gender* im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich, 57 S.

SP I 2009-503

Johannes Uhlig, Heike Solga, Jürgen Schupp, Ungleiche Bildungschancen: Welche Rolle spielen *Underachievement* und Persönlichkeitsstruktur dabei?, 33 S.

SP I 2009 504

Martina Dieckhoff, Nadia Steiber, In Search of Gender Differences in Access to Continuing Training: Is there a Gender Training Gap and if yes, why?, 25 S.

SP I 2009-505

Günther Schmid, Paula Protsch, Wandel der Erwerbsformen in Deutschland und Europa, 46 S.

SP I 2009-506

Justin J.W. Powell, Laurence Coutrot, Lukas Graf, Nadine Bernhard, Annick Kieffer, Heike Solga, Comparing the Relationship between Vocational and Higher Education in Germany and France, 57 S.

SP I 2009-507

Heike Solga, Der Blick nach vorn: Herausforderungen an das deutsche Ausbildungssystem. Thesenpapier zum Symposium des WZB am 19.11.2009, 26 S.

2008

SP I 2008-501

Justin J.W. Powell, Heike Solga, Internationalization of Vocational and Higher Education Systems – A Comparative-Institutional Approach, 49 S.

SP I 2008-502

Anja P. Jakobi, Alessandra Rusconi, Opening of Higher Education? A Lifelong Learning Perspective on the Bologna Process, 32 S.

SP I 2008-503

Janina Söhn, Bildungschancen junger Aussiedler(innen) und anderer Migrant(inn)en der ersten Generation. Ergebnisse des DJI-Jugendsurveys zu den Einwandererkohorten seit Ende der 1980er-Jahre, 37 S.

SP I 2008-504

Lisa Pfahl, Die Legitimation der Sonderschule im Lernbehinderungsdiskurs in Deutschland im 20. Jahrhundert, 42 S.

SPI 2008-505

Alessandra Rusconi, Heike Solga, A Systematic Reflection upon Dual Career Couples, 32 S.

SPI 2008-506

Paula Protsch, Einkommensverluste in Wiederbeschäftigung. Wachsende Unsicherheiten durch Arbeitslosigkeit, 27 S.

SPI 2008-507

Lukas Graf, Applying the Varieties of Capitalism Approach to Higher Education: A Case Study of the Internationalisation Strategies of German and British Universities, 65 S.