



Thea Jenner

# Interessenkonflikte der inklusiven Schule

Eine Fallstudie zur niedersächsischen Schulreform 2015

# Interdisziplinäre Beiträge zur Inklusionsforschung

herausgegeben von Marina Egger, Julia Frohn,  
Vera Moser und Detlef Pech

Thea Jenner

# Interessenkonflikte der inklusiven Schule

Eine Fallstudie zur niedersächsischen Schulreform 2015

Verlag Julius Klinkhardt  
Bad Heilbrunn • 2021

**k**

*Die Arbeit wurde durch ein Promotionsstipendium der Stiftung der deutschen Wirtschaft gefördert.*

Die vorliegende Arbeit wurde vom Institut für Erziehungswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin unter dem Titel „Interessenkonflikte der inklusiven Schule. Eine Fallstudie zu den kollektiven Interessen von Lehrkräften, Eltern und Schülerschaft und den Strategien ihrer Interessensvermittlung in der niedersächsischen Schulpolitik“ als Dissertationsschrift angenommen.

Gutachter: Prof. Dr. Rita Nikolai, Prof. Dr. Vera Moser.

Tag der Disputation: 03.07.2020.

Dieser Titel wurde in das Programm des Verlages mittels eines Peer-Review-Verfahrens aufgenommen.  
Für weitere Informationen siehe [www.klinkhardt.de](http://www.klinkhardt.de).

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet abrufbar über <http://dnb.d-nb.de>.

2021.kg. © by Julius Klinkhardt.

Das Werk ist einschließlich aller seiner Teile urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Kay Fretwurst, Spreeau.

Bildnachweis Umschlagseite 1: Kay Fretwurst, Spreeau.

Druck und Bindung: Bookstation GmbH, Anzing.

Printed in Germany 2021.

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem alterungsbeständigem Papier.

ISBN 978-3-7815-5925-7 Digital

ISBN 978-3-7815-2486-6 Print

## Zusammenfassung

Die Behindertenrechtskonvention hat dazu geführt, dass in den letzten 10 Jahren in fast allen deutschen Bundesländern Schulreformen zur Umsetzung von Inklusion durchgeführt wurden. In struktureller Hinsicht haben sich die Schulsysteme jedoch wenig verändert. In Niedersachsen hat etwa die rot-grüne Koalition – trotz einer parlamentarischen Mehrheit – von ihren Plänen, Förderschulen abzuschaffen, nur wenig umgesetzt. Diese Dissertation untersucht, wieso das Reformvorhaben 2015 in Niedersachsen gescheitert ist. Das Forschungsprojekt fokussiert auf den Einfluss schulpolitischer Gewerkschaften und Verbände: Mit welchen Interessen und Strategien bringen sich Gewerkschaften, Verbände und Vereine von Lehrkräften, Sonderpädagog\_innen, Eltern und Schüler\_innen in den Schulreformprozess ein?

Theoretisch knüpft die Arbeit an den dreidimensionalen Interessenbegriff nach Münnich (2010) und an den Jenaer Machtressourcenansatz an (Arbeitskreis Strategic Unionism 2013). In methodischer Hinsicht wird eine qualitative Einzelfallanalyse durchgeführt, die eine Dokumentenanalyse mit Experteninterviews kombiniert, welche mit den Vorständen der Interessenorganisationen geführt wurden.

Die Analyse verdeutlicht, dass sich in Niedersachsen Partikularinteressen der Förderschule Sprache durchsetzen konnten, die am Erhalt von Sonderschulen aufgrund der guten Arbeits- und Lernbedingungen interessiert sind. Unter Anwendung der Strategie des Graswurzel-Lobbyings konnten insbesondere zwei Gruppen politische Diskursmacht ausüben, obwohl diese beiden Organisationen insgesamt als ressourcenschwach einzuschätzen sind. Außerdem zeigen die Ergebnisse, dass in der politischen Auseinandersetzung strukturbezogene Vorteilserwartungen an die Umsetzung der inklusiven Schule fehlen. Im Konflikt stehen v. a. pädagogisch-normative Rechtfertigungsgründe zu Heterogenität in der Schule, zu den Funktionen von Schule und zur Zielsetzung der Schulreform. Insgesamt verdeutlicht die Studie, dass in dieser Fallstudie Interessenorganisationen im schulischen Bereich stärker das Reformergebnis beeinflussen konnten als von gängigen Theorien der Schule (etwa Fend 2006a) angenommen wird.

## Abstract

Over the past decade, the United Nation's Convention on the Rights of Persons with Disabilities has led to various education reforms in Germany. However, at a structural level, school systems have changed very little since. In the German state of Lower Saxony (Niedersachsen), a coalition between SPD and Greens did not go through with their political aim to abolish all special education schools even though they had the parliamentary majority. This dissertation investigates this reform in order to explain why it failed. The focus lies on the influence of educational interest groups (teacher unions, associations of special education teachers, parents and students' associations): what matters to these groups regarding the reform outcome and how did they mediate their interests?

At the theoretical level, the dissertation uses Münnich's three-dimensional concept of interest (2010) and a power resources framework for unions (Arbeitsgruppe Strategic Unionism 2013). The research design combines a case study approach with qualitative research methods (document analysis, expert interviews with union presidents).

The results reveal that the reform outcome can be explained as a case of successful interest mediation of two teacher and parent associations advocating their interest in good working and learning conditions at special education schools for students with communication disorders. Using a grassroots strategy, these two interest groups were able to mediate their interests politically, even though they had comparatively fewer power resources available. In addition, the analysis shows that positive expectations for structural change through inclusive education are missing in the political dispute. Instead, pedagogical and normative beliefs lie at the core of the conflict over inclusive education in Lower Saxony. Overall, the results indicate that interest groups may have a greater effect on education politics and policy outcomes than common theories of the school (e.g. Fend 2006a) suggest.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>9</b>
1.1	Forschungsfragen	14
1.2	Fallüberblick	16
1.3	Erkenntnisinteresse und theoretische Verortung	18
1.4	Grenzen der Untersuchung	21
1.5	Aufbau der Arbeit	21
<b>2</b>	<b>Forschungsstand</b>	<b>23</b>
2.1	Zur Interessenvertretung von Lehrkräften	23
2.2	Zur Interessenvertretung von Eltern	29
2.3	Zur Interessenvertretung von Schüler_innen	33
<b>3</b>	<b>Theoretische Annahmen zum Interessenkonflikt</b>	<b>37</b>
3.1	Dreidimensionaler Interessenbegriff nach Münnich	39
3.2	Operationalisierung des Interessenbegriffs	43
3.3	Abstrakte Interessen von Lehrkräften, Eltern und Schülerschaft	45
3.4	Inklusion als pädagogisch-normatives Spannungsfeld	61
3.5	Zusammenfassung des theoretischen Interessenkonflikts	69
<b>4</b>	<b>Theoretische Annahmen zur Interessenvermittlung</b>	<b>73</b>
4.1	Anwendung von struktureller Macht	74
4.2	Anwendung von Organisationsmacht	77
4.3	Anwendung von institutioneller Macht	79
4.4	Anwendung von Kooperations- und Diskursmacht	80
<b>5</b>	<b>Forschungsdesign</b>	<b>83</b>
5.1	Auswahl der niedersächsischen Schulreform	84
5.2	Auswahl der Interessenorganisationen	85
5.3	Zusammenstellung der Dokumentenkorpora	87
5.4	Qualitative Expert_inneninterviews	89
5.5	Auswertung des Materials	98
<b>6</b>	<b>Hintergrund und Chronologie der Schulreform</b>	<b>105</b>
6.1	Mehr als 20 Jahre integrative Schule in Niedersachsen	106
6.2	Die Ausgangsbedingungen der Schulreform 2013	111
6.3	Chronologie der Schulreform: Februar 2013 – Juni 2015	112
<b>7</b>	<b>Inhalte des empirischen Interessenkonflikts</b>	<b>125</b>
7.1	Strukturbezogene Nachteilserwartungen	125
7.2	Pädagogisch-normative Rechtfertigungsgründe im Widerstreit	143
7.3	Synthese des empirischen Interessenkonflikts	161

<b>8</b>	<b>Typologie schulpolitischer Interessenvermittlung</b> .....	167
8.1	Typ 1: Professionalisiertes Lobbying: „Da gibt’s ne eingespielte Routine“ .....	168
8.2	Typ 2: Graswurzel-Lobbying: „Entscheidend ist, dass man sich vernetzt“ .....	174
8.3	Typ 3: Einzelkämpfer: „Also wir sprechen [...] uns nicht ab“ .....	180
8.4	Typ 4: Interessenvertretung durch Beratung: „Es wurde immer mehr“ .....	182
<b>9</b>	<b>Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse</b> .....	<b>187</b>
9.1	Ursachen für das Ergebnis der Schulreform .....	187
9.2	Wissenschaftlicher Mehrwert der Untersuchung .....	191
9.3	Drei Thesen zur Umsetzung der inklusiven Schule und ein Fazit .....	196
<b>Dank</b>	.....	<b>201</b>
<b>Verzeichnisse</b>	.....	<b>203</b>
	Abkürzungen .....	203
	Abbildungen .....	204
	Tabellen .....	204
	Material .....	205
	Literatur .....	213
	Stichwortverzeichnis .....	226
<b>Anhang</b>	.....	<b>229</b>

# 1 Einleitung

Das Thema Inklusion hat im vergangenen Jahrzehnt eine erstaunliche Dynamik angenommen. Es lässt sich nicht nur eine stetig steigende Zahl an wissenschaftlichen Veröffentlichungen feststellen, Inklusion ist in schulpolitischen Debatten zu einem Thema von besonderer politischer Sprengkraft avanciert. Vor dem Hintergrund des „Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (BRK), welches im Dezember 2008 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde und am 26. März 2009 als Bundesgesetz in Kraft trat, finden in den deutschen Bundesländern seit einem Jahrzehnt Schulreformen zur Umsetzung der inklusiven Schule statt. In Niedersachsen konnte die Zielsetzung der BRK, das Bildungssystem inklusiv zu gestalten (Art. 24), nicht vollständig umgesetzt werden.<sup>1</sup> Zwar wurde 2012 und 2015 das Schulgesetz novelliert, um Inklusion im Schulsystem zu verankern, jedoch blieb das Sonderschulsystem (mit Ausnahme der Förderschule Lernen) bei diesen Reformen unangetastet. Für die Frage der politischen Umsetzung der BRK ist dieser Fall gewissermaßen exemplarisch, denn es ist in der vergangenen Dekade „in den wenigsten Bundesländern gelungen, Inklusion über den Abbau der spezifischen Förder- und Sonderstrukturen voranzubringen“ (Aichele et al. 2019, S. 32). Um diesen Umstand zu erklären, fehlen bis heute Forschungsarbeiten, die Hürden und Interessenkonflikte untersuchen, die bei der Umsetzung der inklusiven Schule bestehen.

Die Schulreform in Niedersachsen wurde als Untersuchungsfall aus einer Vielzahl von Schulreformen zur inklusiven Schule ausgewählt, weil sie eine Reihe von Fragen aufwirft und daher als Fall besonders interessant ist (zur genauen Fallauswahl siehe Kapitel 5.1). Unter der rot-grünen Landesregierung bestanden eigentlich günstige Bedingungen für ambitionierte Reformprojekte. Zu Beginn der Legislaturperiode im Februar 2013 verfolgte die rot-grüne Koalition noch das Ziel, Förderschulen abzuschaffen. Rund zwei Jahre später, im Juni 2015, wurde dann nur das Auslaufen der Förderschule Lernen in der Sekundarstufe fortgeführt und gleichzeitig für die Förderschule Sprache ein Bestandschutz eingeführt. Es stellt sich somit die Frage, wieso die Landesregierung von den Zielen ihres eigenen Koalitionsvertrags abgerückt ist. Zudem ist das Ergebnis der Schulreform in sich widersprüchlich, da unterschiedliche Richtungsentscheidungen bezüglich der Zukunft des Sonderschulsystems getroffen wurden. Es besteht ein Erklärungsbedarf, wie diese unterschiedlichen Entscheidungen zustande kamen.

Diese Forschungsarbeit fokussiert auf die Sichtweise und das Wirken von schulpolitischen Interessenorganisationen der Lehrkräfte, Eltern und Schüler\_innen. Basierend auf der empirischen Untersuchung wird argumentiert, wie bereits im Titel der Arbeit anklingt, dass der Aushandlungsprozess wesentlich von schulpolitischen Interessenkonflikten geprägt war und das Ergebnis der Schulreform durch das Handeln von Interessenorganisationen beeinflusst wurde.

Die Relevanz der Arbeit besteht darin, dass am niedersächsischen Fall erklärt wird, wie eine schulpolitische Entscheidung, die nach außen undurchsichtig und widersprüchlich erscheint, zustande kommt. Bisher werden die deutschen Reformmaßnahmen zur Umsetzung von Inklusion in der Literatur benannt (für Niedersachsen etwa Lange & Politze 2015; Werning & Thoms 2017) und u. a. von der Monitoringstelle zur BRK insgesamt als unzureichend bemängelt, weil bisher „kein Land [...] alle im Recht auf inklusive Bildung angelegten verbindlichen Kriterien [erfüllt]“ (Miß-

---

1 Wie der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016) konkretisiert hat, ist die Verpflichtung, die sich aus Art. 24 ergibt, nicht vereinbar mit dem gleichzeitigen Aufrechterhalten eines Sonderschulsystems (vgl. Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016, S. 13)

ling & Ückert 2014, S. 45). Auch aus wissenschaftlicher Sicht zeigt sich, dass von einer unproblematischen Übertragung des Sinngehalts der BRK in die Schulgesetze der Bundesländer keine Rede sein kann und sich die Schulsystemstruktur bislang wenig verändert hat (vgl. Wocken 2012; Nikolai 2016a, S. 670). Eher sind die beschlossenen schulrechtlichen Änderungen als Resultate politischer Aushandlungsprozesse aufzufassen, in denen sowohl parteipolitische Differenzen, praktische (d. h. organisatorische, personelle und bauliche) Fragen und nicht zuletzt auch widerstreitende schulpolitische Interessen im Mittelpunkt standen. Aus diesem Grund bietet es sich an, einen schulpolitischen Aushandlungsprozess auf die interessen geleiteten Fallstricke hin zu untersuchen, die möglicherweise bezüglich der inklusiven Schule bestehen.

Dass Schulpolitik von Interessen geprägt wird, zeigen auch thematisch anders gelagerte Schulreformen, wie bspw. die 2010 in Hamburg durch Elternproteste gebremste Primarstufenreform (vgl. Heinrich 2016, S. 13; Ellger-Rüttgardt 2016, S. 70; Töller et al. 2011). Im Zusammenhang mit Inklusion sind Interessenkonflikte jedoch in besonderem Maße anzunehmen, weil die Umsetzung der inklusiven Schule gleichzeitig Fragen der Ressourcenverteilung aufwirft und eine – teilweise als Frage der „Haltung“ betitelt – Auseinandersetzung mit pädagogisch-normativen Wertvorstellungen anstößt (Booth & Ainscow 2017, S. 33). Im Zentrum des Konflikts um die inklusive Schule stehen zum einen Ressourcenverteilungsprobleme und zum anderen ideelle Kontroversen. Während parteiübergreifend Einigkeit darüber besteht, dass besondere Ressourcen für die inklusive Schule notwendig sind, ist die Verteilungsfrage, also *wie* die vorhandenen Ressourcen genutzt werden sollen, deutlich schwieriger zu lösen.<sup>2</sup> Zum einen muss sichergestellt werden, dass die begrenzten materiellen und personellen Förderressourcen bei denjenigen Schüler\_innen ankommen, die sie benötigen (z. B. in Form von Förderstunden mit spezialisierten Sonderpädagog\_innen). Vor dem Hintergrund des allgemeinen Lehrkräftemangels, der aktuell in vielen Bundesländern besteht, besteht hier eine Verteilungsproblematik. Zum anderen wird von Seiten der Integrations- und Inklusionsforschung hinterfragt, inwiefern es überhaupt möglich ist, eine Balance zwischen dem benötigten Unterstützungsbedarf und einer gegebenen Integrationshilfe herzustellen (vgl. Füssel & Kretschmann 1992, S. 55; Wocken 2017). Unter der Überschrift des „Präsenz-Professionalisierungs-Dilemmas“<sup>3</sup> beschreibt Wocken die „partielle Passung zwischen inklusionspädagogischen Bedarfen und sonderpädagogischen Förderkompetenzen“ als geradezu

2 Bisher bestand ein Lösungsversuch in vielen Bundesländern darin, die Ressourcenvergabe über die kategoriale Zuordnung zum sonderpädagogischen Förderbedarf (SPF) zu legitimieren (vgl. Wocken 2011, S. 12-13). Eine unerwünschte Nebenfolge dieser Lösung ist bereits seit Anfang der 1990er Jahre als sogenanntes Ressourcen-Etikettierungs-Dilemma bekannt (vgl. Füssel & Kretschmann 1992; Wocken 1996). Füssel & Kretschmann kritisieren, dass „die Integrationsabsicht [...] in ihr Gegenteil verkehrt [wird], wenn erst die Etikettierung zusätzliche Ressourcen zu begründen vermag“, d. h. wenn eine Situation entsteht, in der ein kausaler Zusammenhang zwischen der Vergabe von Förderbedarfen und dem Motiv der Ressourcenbeschaffung besteht (Füssel & Kretschmann 1992, S. 55). Die von Füssel & Kretschmann formulierte Kritik ergänzt Wocken (2011) um weitere Kritikpunkte: Zum einen führe die personenbezogene Ressourcenvergabe dazu, dass der Bedarf an Förderressourcen im Bildungshaushalt steige, zum anderen trage dieser Beschaffungsmodus zu einer sinkenden „Normalitätstoleranz“ unter Lehrkräften bei und erhöhe damit das Risiko für Kinder im Laufe ihrer Schullaufbahn durch die Zuweisung eines Förderbedarfs als ‚behindert‘ stigmatisiert zu werden (Wocken 2011, S. 15). Aus diesen Gründen entscheiden sich immer mehr Bundesländer für alternative Vergabemodelle, die „nicht von [Förder-]Bedarfen, sondern von Aufgaben“ ausgehen, so dass Schulen eine pauschale Haushaltsausstattung erhalten, um bestimmte Förderaufgaben übernehmen zu können (Katzenbach & Schnell 2012, S. 31; vgl. Wocken 2011, S. 17).

3 Das im Vergleich zum Ressourcen-Etikettierungs-Dilemma weniger bekannte „Präsenz-Professionalisierungs-Dilemma“ beschreibt die Schwierigkeit, dass sich die zwei zentralen Anforderungen inklusiver Settings dilemmatisch gegenüberstehen (Wocken 2017, S. 30). So besteht hinsichtlich der Unterstützungsleistungen für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf sowohl die Anforderung einer hohen Präsenz des Lehrpersonals als auch die Anforderung eines hohen Maßes an Professionalität. Damit ist gemeint, dass Personen, die Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf im schulischen Kontext unterstützen, im Idealfall gleichzeitig hoch professionell handeln und dabei auch zeitlich sehr präsent sein

paradigmatisch für inklusive Bildungssettings (Wocken 2017, S. 13). Ein umfassender Konsens, der den Interessen aller Beteiligten, der Geber\_innen und Profiteur\_innen der Ressourcenzuweisung, gleichermaßen entspricht, ist in Anbetracht dieser Umstände nicht einfach herzustellen. Somit ist davon auszugehen, dass in bildungspolitischen Entscheidungsprozessen auf Landesebene zwangsläufig eine Abwägung zwischen unterschiedlichen, divergierenden Interessen getroffen werden muss (vgl. Wocken a. a. O., S. 4; Füssel & Kretschmann 1992, S. 54). Da die Verteilungsproblematik nicht zur vollkommenen Zufriedenheit aller Beteiligten gelöst werden kann, birgt sie erhebliches Konfliktpotenzial für die schulpolitische Ebene.

Neben Ressourcenverteilungskonflikten sind zudem auch ideelle Kontroversen beim Thema Inklusion anzunehmen, da die Forderung nach gleichberechtigter Teilhabe auf die Legitimationen der Exklusion und ihre Argumentationsmuster trifft. Inklusive Pädagogik lehnt „Ettkettierungen und Klassifizierungen“ normativ ab (Biewer 2009, S. 193), verzichtet weitgehend auf kategoriale Zuordnungen und lehnt insbesondere solche Zuordnungen ab, die von einer Zwei-Gruppen-Theorie ausgehen und etwa Kinder in ‚Behinderte‘ und ‚Nicht-Behinderte‘ unterteilen (vgl. Hinz 2009). Stattdessen wendet sich inklusive Pädagogik der „Heterogenität von Gruppierungen und der Vielfalt von Personen positiv zu“ (Hinz a. a. O., S. 171). Mit diesem Ansinnen wird die Hoffnung verbunden, dass sich „Stigmatisierung und Diskriminierung“, wie sie etwa durch die Vergabe von sonderpädagogischem Förderbedarf entstehen können, verhindern lassen (Füssel & Kretschmann 1992, S. 44; vgl. Hinz 2002). Wenn davon auszugehen ist, dass sich Gesellschaften u. a. dadurch auszeichnen, dass „verschiedene Akteure beständig um Macht, Ressourcen und Anerkennung ringen“ und ihre jeweiligen Ansprüche anhand von (gesellschaftlich institutionalisierten) Diskriminierungs- und Gewaltpraktiken durchsetzen, dann eröffnet der Inklusionsgedanke mit seiner umfassenden Kritik an bestehenden Gesellschaftszuständen auch einen ideellen Konflikt (Speitkamp 2013, S. 184).

Eine ‚Gretchenfrage‘ der aktuellen schulpolitischen Diskussion ist die Frage, wie es um die Institution der Sonderschule steht. Es handelt sich nicht nur um eine bis dato offene Frage (vgl. Tenorth 2013, S. 33), sondern auch um ein wissenschaftlich umkämpftes Feld. Das ist nicht weiter verwunderlich, wenn man berücksichtigt, dass „wissenschaftliche Kontroversen und Deutungskämpfe – wie alle Debatten um Themen, die das soziale Leben betreffen – nicht unschuldig, sondern [...] situiert [sind] in Interessen und Konfliktlagen unterschiedlich motivierter Akteurinnen und Akteure“ (Weisser 2018, S. 96). Der pädagogische Fachdiskurs scheidet sich deutlich in Wissenschaftler\_innen (vornehmlich aus der Sonderpädagogik), die sich für den Erhalt von Sonderschulen aussprechen (etwa Ahrbeck 2014; Speck 2011), und Wissenschaftler\_innen (der Integrationspädagogik, Disability Studies und teilweise auch der Allgemeinen Pädagogik), die den Sonderschulbesuch als diskriminierende Praktik der Exklusion ablehnen (etwa Wocken 2007; Gomolla & Radtke 2009; Pfahl 2011; Feuser 2018). Während erstere sich auf ein „gemäßigtes“ und „approximatives“ Verständnis von Inklusion“ beziehen (Ahrbeck 2014, S. 7), halten letztere die inklusive Schule und das deutsche Sonderschulsystem für unvereinbar.<sup>4</sup>

Unstimmigkeiten bestehen des Weiteren hinsichtlich der Frage, ob die Umsetzung der inklusiven Schule als „Prozess [denkbar ist], [...] der durch viele freie kleine Schritte gekennzeichnet

---

sollen. Beide Anforderungen können jedoch in der Regel nicht „in gleicher Güte“ erreicht werden, da eine ideale Passung von sonderpädagogischem Angebot und Unterstützungsbedarf nicht hergestellt werden kann (Wocken ebd.).

4 Letztere beziehen sich dabei auf die vorliegenden wissenschaftlichen Begleitungen von Schulversuchen, die seit den 1970er Jahren für die Bundesrepublik zeigen, dass hinsichtlich einer integrativen bzw. inklusiven Beschulung im Sinne eines Gemeinsamen Unterrichts von Kindern mit und ohne Behinderung aus erziehungswissenschaftlicher Sicht zumindest „keine prinzipiellen Einwände“ vorliegen (Werning 2014, S. 617; vgl. Deppe-Wolffinger, Prengel & Reiser 1990; Preuss-Lausitz 2014).

ist“ oder ob sie nur mit einem tiefgreifenden Wandel des Schulsystems denkbar ist (Ellger-Rüttgardt 2016, S. 79). Befürworter\_innen des Sonderschulsystems plädieren in der Regel für eine schrittweise Lösung und damit für eine systemimmanente Umgestaltung der Institutionen (vgl. Speck 2011, S. 133; Ahrbeck 2014; Ellger-Rüttgardt 2016). Das Ziel der BRK könne demnach bspw. in eine prozentuale Minimalvorgabe übersetzt werden und sei erreicht, wenn 80 bis 90 % der Schüler\_innen mit Förderbedarf im Regelschulsystem beschult würden (vgl. Poscher, Rux & Langer 2008, S. 28). Es wird somit angenommen, dass „spezielle Institutionen und pädagogische Settings [...] auch zukünftig unentbehrlich“ sind (Ahrbeck 2014, S. 142). Inklusion dürfe somit keinesfalls zur völligen Auflösung der Sonderschulen führen, allerdings sind Sonderschulen im Laufe des Prozesses möglicherweise in einem geringeren Umfang notwendig (vgl. Speck 2011, S. 133; Ellger-Rüttgardt 2016, S. 180).

Demgegenüber kritisieren Gegner\_innen des Sonderschulsystems die „Stratifizierung“ von Bildungswegen als Prinzip, welches das gesamte deutsche Bildungswesen durchzieht (zum Begriff s. Allmendinger 1989; vgl. Fend 2008, S. 138f.; vgl. Rohrmann 2011, S. 97; vgl. Feuser 2018, S. 112-113). Die Sonderschule wird in diesem Sinne als extreme Spitze schulischer Segregation aufgefasst, d. h. als der Teil des deutschen Schulsystems, wo Segregation eine besondere Institutionalisierung erfährt. Daraus folgt, dass „Systemmängel [...] nicht durch ein Kurieren am Symptomträger Förderschule, sondern nur durch eine Reparatur des Systems behoben werden [können]“ (Wocken 2007, S. 50; vgl. Feuser 2018, S. 122). Kritisiert wird ferner, dass es unsinnig sei, die Systemfrage nur an einen Teil des Systems zu richten, ohne dabei das Schulsystem als Ganzes in seiner Mehrgliedrigkeit zu hinterfragen (vgl. Tenorth 2013, S. 32). Die Umsetzung von Inklusion bedeutet aus dieser Perspektive einen grundlegenden institutionellen Wandel, der sich nicht allein auf die Sonderinstitutionen beschränken kann, sondern konsequenterweise das gesamte Schulsystem umfassen muss.

Eine dritte Streitlinie der wissenschaftlichen Auseinandersetzung bezieht sich zudem ganz grundsätzlich auf die begriffliche Bedeutung von Inklusion, da kein allgemein gültiges Begriffsverständnis vorliegt und darüber hinaus eine verbindliche Definition fehlt, „was genau eine inklusive Schule ist“ (Moser 2012, S. 24). Ausgangspunkt der Diskussion ist oftmals die Beobachtung, dass Inklusion unterschiedliche Zielgruppen im Blick haben kann: So kann Inklusion (im Sinne einer engen Begriffsdefinition) die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen anstreben oder (im Sinne einer weiten Begriffsdefinition) mehrere marginalisierte oder vulnerable Gruppen in den Blick nehmen und gesellschaftlich anerkannte Heterogenitätsdimensionen in Frage stellen. Ohne auf den weitreichenden Begriffsstreit näher eingehen zu wollen (zur Übersicht s. Piezunka 2018; Schönig & Fuchs 2016), verdeutlicht die konzeptionelle Uneinigkeit, dass die Auseinandersetzung zum Thema Inklusion über die Ressourcen- und Verteilungsfrage noch hinausgeht und sich bis auf die normative Ebene erstreckt. Für die hier durchgeführte Untersuchung ist der Inklusionsbegriff der BRK ausschlaggebend, der die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in den Kontext der allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten einordnet.

Angesichts dieser kontroversen, wissenschaftlichen Fachdiskussion zum Inklusionsbegriff und insbesondere zum Fortbestand von Sonderschulen, stellt sich die Frage, welcher Stellenwert den schulpolitischen Interessen der (sonderpädagogischen) Professionen in der Umsetzung der inklusiven Schule zukommt. Historisch eng verbunden ist der Beruf von Sonderpädagog\_innen mit der Institution der Sonderschule (vgl. Ellger-Rüttgardt 2008; Möckel 2007). Denkbar ist, dass im Aushandlungsprozess um die Zukunft von Sonderschulen auch berufsständische Interessen von Sonderpädagog\_innen wirken. Powell nimmt diesbezüglich an, dass die „Interessen der beteiligten Professionen [...] die Transformation hin zur schulischen Inklusion für

alle [verhindern]“, also dass Interessen dazu beitragen, dass das Sonderschulsystems fortbesteht bzw. lediglich in kleinen Schritten umgewandelt wird (Powell 2018, S. 138). Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt Wocken, demzufolge „das inklusionspädagogische Professionstabelleau [...] ein Kampffeld berufsständiger Interessen um Sicherung von Arbeitsplätzen und Abgrenzung beruflicher Reviere“ ist (Wocken 2017, S. 38).

Allerdings fehlen bisher Studien, die empirisch untersuchen, ob der aktuelle Dissens bezüglich der schulpolitischen Umsetzung von Inklusion *tatsächlich* auf divergierende professionsbezogene Interessen zurückgeht. Diese Lücke will die vorliegende Forschungsarbeit schließen. Damit will diese Arbeit einen von Prengel (2012) formulierten Anspruch einlösen, dass nämlich „Inklusive Pädagogik [...] eine permanente Reflexion der unvermeidlichen inneren Widersprüche und der Interessen ihrer Protagonisten im gesellschaftlichen Machtgefüge [erfordert]“ (Prengel 2012, S. 28). Prengel bezieht sich mit dieser Formulierung auf die Ebene der pädagogisch tätigen Personen und ihr professionelles Handeln in Bildungseinrichtungen. Der von ihr formulierte Anspruch kann jedoch auch auf die Ebene der Landespolitik ausgeweitet werden, da eine Auseinandersetzung mit den Interessen der beteiligten Akteure m.E. gerade auf der landespolitischen Ebene mit ihrem großen Gestaltungspotenzial angebracht erscheint (vgl. Fend 20006b, S. 50. Damit knüpft diese Arbeit an die u. a. von Powell geäußerte Beobachtung an, dass Interessen einen wichtigen Faktor in der Entwicklung segregierender bzw. inklusiver Bildungssysteme darstellen (vgl. Powell 2011, S. 245ff.; vgl. Biermann & Powell 2014). Bei Powell werden Interessen jedoch stets als Widerstände und oppositionelle Kräfte von Inklusion gewertet, weil sie zum Erhalt des Sonderschulsystems beitragen (vgl. Powell ebd.; vgl. Allemann-Ghionda 2015, S. 171).

Eine solche (einseitige) Sicht auf Interessen wird in dieser Arbeit nicht geteilt, denn der (schul-)politische Anspruch, Interessen durchzusetzen, kann nicht nur *einer* Seite zugeordnet werden. Stattdessen bildet die von Reuter & Sieh (2010) formulierte These, dass (Schul-) Politik ein „öffentlicher Konflikt von Interessen“ ist, den Ausgangspunkt dieser Arbeit (Reuter & Sieh 2010, S. 186). Plausibel erscheint die von Nikolai, Briken & Niemann (2017) gestellte Forschungsfrage, dass jeweils am Einzelfall zu überprüfen sei, ob und zu welchem Ausmaß Reformen, die im Kontext der BRK stehen, durch Gewerkschaften von Lehrkräften ermöglicht oder verhindert werden (vgl. Nikolai, Briken & Niemann 2017, S. 136).

Interessen werden in diesem Sinne also nicht – wie es mitunter umgangssprachlich geschehen kann – mit einer negativen Wertung versehen und als etwas moralisch Verwerfliches dargestellt, sondern als analytisches Konzept verstanden, mit dem sich die Perspektive kollektiver (und korporativer) Akteure<sup>5</sup> beschreiben lässt (vgl. Mayntz & Scharpf 1995, S. 54). Es wird davon ausgegangen, dass in schulpolitischen Aushandlungsprozessen *alle* Akteure über Interessen im Sinne von Handlungsorientierungen verfügen, die nicht nur als Barriere wirksam werden, sondern daneben auch zur Konfliktlösung, d. h. zum schulpolitischen Reformergebnis, wirkmächtig beitragen können. Demnach versucht diese Arbeit nicht nur eine „Analyse der Ablehnungsgründe“ schulischer Inklusion zu betreiben (Prengel 2012, S. 27), sondern vielmehr die strukturbedingten Interessen und pädagogisch-normativen Rechtfertigungsgründe unterschiedlicher Akteure kritisch zu untersuchen und die Strategien ihrer Interessenvermittlung in den Blick zu nehmen.

---

5 Diese Arbeit orientiert sich an der Akteursdefinition des akteurszentrierten Institutionalismus, demzufolge Akteure „handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten [sind], die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch [...] oder majoritär [...] entschieden werden kann“ (Mayntz & Scharpf 1995, S. 49-50). Der akteurszentrierte Institutionalismus unterscheidet sechs Akteurstypen, wobei Interessenorganisationen den kollektiven Akteuren zugerechnet werden (vgl. Scharpf 2000, S. 104-105).

## 1.1 Forschungsfragen

Das übergeordnete Erkenntnisinteresse dieser Arbeit besteht darin, zu erklären, *worin* der Interessenkonflikt zur inklusiven Schule besteht. Am Fall der konkreten Schulreform 2015 in Niedersachsen soll untersucht werden, welche (möglicherweise konfligierenden) Interessen existierten und wie diese schulpolitisch vermittelt wurden. Im Einzelnen werden drei Forschungsfragen untersucht:

- (a) Welche Interessen vertreten Interessenorganisationen<sup>6</sup> von Lehrkräften, Eltern und Schülerschaft in Hinblick auf die inklusive Schule? (*Interesseninhalte*)
- (b) Wie bringen sich Interessenorganisationen in den Schulreformprozess auf Landesebene ein, um ihre Interessen zu vertreten? (*Interessenvermittlung*)
- (c) Wie erklärt sich das konkrete Policy-Ergebnis<sup>7</sup> 2015 in Niedersachsen, d. h. die Entscheidung für das Auslaufen der Förderschule Lernen im Sekundarbereich I und für den Bestandsschutz der Förderschule Sprache? Welche Interessen haben sich in der untersuchten Schulreform durchgesetzt? (*Interessendurchsetzung*)

Die erste Forschungsfrage (a) bildet den Kern der Arbeit und fragt nach den Akteursinteressen von Lehrkräften, Eltern und Schülerschaft aus Sicht ihrer jeweiligen Selbstvertretungen. Für diese Gruppen soll herausgefunden werden, *worin* der schulpolitische Konflikt zur Umsetzung der inklusiven Schule besteht. Ausgehend von den öffentlich gemachten Forderungen ihrer Interessenorganisationen soll auf die dahinter liegenden Interessen und ihre ideell motivierten Rechtfertigungsgründe geblickt werden. Es soll dargestellt werden, welche Motive und Gründe für die Positionierungen<sup>8</sup> vorliegen und welche Konfliktlinien zur inklusiven Schule sich daraus ergeben. Eine Analyse der Interessen und ihrer Vermittlung kann, so die leitende Vermutung dieser Arbeit, wichtige Hinweise zur Erklärung von Policy-Ergebnissen liefern.

Der Fokus auf diese Akteursgruppen wurde gewählt, weil sie direkt „an der Gestaltung der Schule vor Ort [...] beteiligt“ sind (Fend 2003, S. 285; vgl. Füssel & Leschinsky 2008, S. 180). Es

6 Mit dem Begriff der *Interessenorganisation* folge ich der Terminologie Alemanns (1989), weil dieser Begriff der Vielfalt an Organisationen im schulischen Bereich eher gerecht wird. Alemann definiert Interessenorganisationen als „freiwillig gebildete, soziale Einheiten mit bestimmten Zielen und arbeitsteiliger Gliederung (Organisationen)“, die die „Interessen ihrer Mitglieder im Sinne von Bedürfnissen, Nutzen und Rechtfertigungen zu verwirklichen suchen“ (Alemann 1989, S. 30). Alemanns Definition sieht davon ab, die Rechtsform, innerhalb der sich eine Gruppe zusammenschließt, näher zu definieren, wobei er allerdings politische Parteien von den Interessenorganisationen klar abgrenzt (Alemann ebd.). Umgangssprachlich werden Interessenorganisationen im Bereich Schule auch als ‚Verbände‘ bezeichnet. Neben Organisationen, die sich selbst als Verbände bezeichnen (z. B. *Verband Sonderpädagogik* oder *Philologenverband*), existieren allerdings auch eine Reihe von Organisationen, die nicht ohne Weiteres unter den Verbandsbegriff subsumiert werden können, bspw. weil sie Gremien darstellen, die im Schulgesetz verankert sind (z. B. *Landeselternrat*), oder weil sie sich selbst in die Kontinuität der Gewerkschaftsbewegung einordnen (z. B. *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft*). Die Frage, inwiefern die Interessenvertretung der Lehrkräfte notwendigerweise eine gewerkschaftliche ist, begleitet die Organisationen teilweise seit ihrer Gründung. So gab sich etwa der deutsche Lehrerverein auf seiner Tagung 1920 in Halle eine neue Satzung, in der festgelegt ist, dass: „der Berufsverein [...] nach gewerkschaftlichen Grundsätzen [arbeitet]“ (zitiert in Schulz 1921, S. 27, vgl. zur Auseinandersetzung auch: Trube 1977).

7 Eine politikwissenschaftliche Betrachtungsweise unterscheidet zwischen Politikinhalt (Policy), Abläufen und Prozessen der politischen Aushandlung (Politics) und institutionellen Formen und Strukturen von Politik (Polity) (Reuter & Sieh 2010, S. 185).

8 Der Unterschied zwischen Positionierung und Interesse lässt sich anhand des in Mediations- und Verhandlungstrainings vielfach zitierten Orangenbeispiels verdeutlichen: Dem Wunsch nach einer Orange (Positionierung) können unterschiedliche Interessen zugrunde liegen, z. B. den Saft trinken zu wollen oder mit der Schale einen Kuchen backen zu wollen (Fisher, Ury & Patton 1995, S. 90). Um Konflikte zu lösen, muss also gewissermaßen ‚hinter‘ die Positionierungen auf die zugrundeliegenden Interessen geblickt werden.

ist davon auszugehen, dass schulpolitische Entscheidungen für diese Gruppen unmittelbar relevant sind, weil es um die Gestaltung ihres Alltags geht (bzw. um den Schulalltag ihrer Kinder). Es ist anzunehmen, dass sich ihre Perspektiven auf Schule unterscheiden, weil sie unterschiedliche Akteurspositionen einnehmen und somit „Schule von je eigenen Interessen her betrachten“ (Fend ebd.). Deutlich zu Tage treten diese Interessen, wenn Fragen auf dem schulpolitischen Tableau landen, die die Kerninteressen dieser Gruppen berühren. Dann kämpfen Eltern für die Schulplätze ihrer Kinder oder Lehrkräfte demonstrieren öffentlich gegen die Zunahme der Arbeitszeit.

In der Schulpolitik auf Landesebene kommt den Interessenvertretungen von Regelschullehrkräften, Sonderpädagog\_innen, Eltern und Schülerschaft eine wichtige Schlüsselposition zu, die jedoch noch verhältnismäßig wenig erforscht ist. Schulpolitische Gewerkschaften, Verbände und Vereine haben den Auftrag, die Interessen ihrer Mitglieder in die Schulpolitik auf Landesebene einzubringen. Die Organisationen sind als thematisch und kontextuell gebundene Selbstvertretungen von Betroffenen aufzufassen, deren Themen- und Aufgabenfelder innerhalb eines abgesteckten, größtenteils auf Schulpolitik beschränkten Felds liegen (vgl. Moe 2011, S. 118). Damit unterscheiden sie sich von anderen Akteuren in der Schulpolitik, z. B. von politischen Parteien, die ein weites Themenspektrum abdecken und den Anspruch haben, Wahlen zu gewinnen. Im Unterschied zu Parteien haben Interessenorganisationen über ihre Mitglieder einen direkten Zugang zum Schulgeschehen vor Ort und können auf das Erfahrungswissen zugreifen, wie sich schulrechtliche Änderungen auf den Schulalltag auswirken. Parteien sind demgegenüber stärker an den politischen Kontext gebunden. Insbesondere, wenn sie die Regierung bilden, müssen sie bei der Erstellung ihre schulpolitischen Vorschläge beachten, wie der Bildungshaushalt beschlossen wurde, wie die Auseinandersetzung mit dem Koalitionspartner aussieht und welche weiteren Themen aktuell in der Koalition diskutiert werden. Demgegenüber können die Interessenorganisationen von Lehrkräften, Sonderpädagog\_innen, Eltern und Schülerschaft ihre eigenen Interessen in den Vordergrund stellen. Die Interessenlage ist beim Thema Inklusion besonders interessant, da die Organisationen hierzu kontrovers diskutieren und teilweise intern gespalten sind.

Die zweite Forschungsfrage (b) widmet sich den Formen der Interessenvermittlung im niedersächsischen Schulreformprozess. Als Grundprämisse wird an dieser Stelle angenommen, „dass öffentliche Politik [...] aus der Interaktion vieler Akteure rekonstruiert werden muss“ (Schneider & Janning 2006, S. 85), und, dass insbesondere Reformen der Schulsystemstruktur „das schwierigste, komplexeste Handlungsfeld der Bildungspolitik [...] darstellen“, weil eine Vielzahl „verschiedener politischer Akteure“ eingebunden werden muss (Liebenwein 2018, S. 138). Die Interessenorganisationen versuchen ihre Interessen zu vermitteln und tragen damit auch zu Form und Verlauf der Auseinandersetzung bei. Mit ihren Handlungen können die Akteure den Reformverlauf und die Policy-Outcomes (mit)steuern, befördern oder bremsen (vgl. Nikolai 2016a, S. 672; Brüsmeister 2012, S. 189ff.; Busemeyer 2015, S. 628). Die Politics-Dimension, denen die Aushandlung verschiedener Interessen zuzuordnen ist, kann zur Erklärung der Policy-Dimension beitragen (vgl. Schubert & Bandelow 2009, S. 5).

Die dritte Forschungsfrage (c) bezieht sich direkt auf den Untersuchungsfall, eine Strukturreform des niedersächsischen Förderschulsystems, die im folgenden Kapitel 1.2 näher dargestellt wird. Angesichts einer konkreten – möglicherweise unzureichenden – Umsetzung der BRK in Landesschulrecht, stellt sich die Frage, wie diese Regelung zustande kam. Für das Ergebnis der Schulreform in Niedersachsen sind schulpolitische Interessenorganisationen sicherlich nicht allein verantwortlich. Die beteiligten Regierungsparteien, die parlamentarische Opposi-

tion, das Handeln der Schulverwaltung und die Wahrnehmung der Schulreform in Presse und Öffentlichkeit sind weitere Faktoren, die zum Ergebnis beigetragen haben. Es wird also der Versuch unternommen, eine Beziehung zwischen den Interessen von Lehrkräften, Eltern und Schülerschaft, den Aktivitäten ihrer Interessenvermittlung im Reformverlauf und dem Ergebnis der Schulreform herzustellen. Somit stehen die erste Forschungsfrage (a) und die zweite Forschungsfrage (b) in einem kausalen Verhältnis zur dritten Forschungsfrage (c). Das bedeutet, schulpolitische Interessen und die Vermittlung dieser Interessen werden als erklärende Faktoren angenommen, die das Ergebnis der Schulreform zur inklusiven Schule in Niedersachsen mitverursacht haben.

## 1.2 Fallüberblick

Im Zentrum der Untersuchung steht die Aushandlung einer Schulreform in Niedersachsen, die zwischen Februar 2013 und Juni 2015 verhandelt wurde. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Änderungen unter NSchG § 183c Abs. 5 und Abs. 6 zur Schulstruktur des niedersächsischen Förderschulsystems<sup>9</sup>, wie sie am 3. Juni 2015 vom niedersächsischen Landtag beschlossen wurde. Diese Reform knüpft an eine vorhergehende Schulgesetznovelle (2012) an, die das Auslaufen der Förderschule Lernen im Primarbereich seit dem Schuljahr 2013/2014 vorsieht. In der Schulgesetznovelle 2015 wurde dann die „Aufhebung der Förderschulen im Förderschwerpunkt Lernen [...] nach Auslaufen des Primarbereichs auch im Sekundarbereich I fortgesetzt“ (Niedersächsisches Kultusministerium 2015, S. 3). Das bedeutet, dass Förderschulen im Förderbereich Lernen auch im Bereich der Sekundarstufe I sukzessive auslaufen, so dass diese Schulen ab 1. August 2015 keine neuen Fünftklässler\_innen aufnehmen dürfen (vgl. NSchG vom 3.6.2015, § 183c Abs. 5).<sup>10</sup>

Hinsichtlich der Anzahl der betroffenen Schulen lässt sich feststellen, dass es sich bei der Förderschule Lernen um den größten sonderpädagogischen Förderschwerpunkt in Niedersachsen handelt. Von den insgesamt 33.294 Schüler\_innen, die im Schuljahr 2012/2013 Förderschulklassen (d. h. in Förderschulen oder als Sonderklassen in Regelschulen) besuchen, werden 15.725 Schüler\_innen – d. h. knapp die Hälfte (47,23%) – in Klassen des Förderschwerpunkts Lernen beschult (Niedersächsisches Kultusministerium 2013, S. 25). 2012 gab es 175 Förderschulen Lernen in Niedersachsen, davon waren fünf in freier Trägerschaft (Niedersächsisches Kultusministerium a. a. O., S. 23).

Für die Förderschulen im Förderbereich Sprache wurde dagegen unter § 183c Abs. 6 ein unbefristeter Bestandschutz eingeführt, der für beide Organisationsformen<sup>11</sup> dieses Förderschwerpunkts gilt, d. h. für die Förderklassen Sprache an anderen Förderschulen sowie für Sprachförderklassen an Grundschulen. In der Konsequenz bleiben für diesen Förderschwerpunkt alle bishe-

9 Der Begriff ‚Förderschule‘ wird in dieser Arbeit verwendet, wenn es um den konkreten niedersächsischen Kontext geht, weil dies die amtliche Bezeichnung für Sonderschulen in Niedersachsen ist. Zur Kritik am Begriff der „Förderung“ im administrativen Kontext siehe u. a. Biewer 2009, S. 85.

10 Während der Erstellung dieser Forschungsarbeit beschloss die große Koalition in der folgenden Legislaturperiode im Februar 2018 ein neues Schulgesetz, welches den Schulträgern die Möglichkeit gibt, das Auslaufen der Förderschulen Lernen im Sekundarbereich auf Antrag bis spätestens zum Jahr 2028 aufzuschieben. Es ist damit zu rechnen, dass die Landkreise und Kommunen von dieser Regelung Gebrauch machen werden, so dass diese Schulform noch mindestens 10 Jahre in Niedersachsen bestehen wird. Die Tatsache, dass die Auflösung der Schulform mit dieser Regelung weiter herausgeschoben wurde, verdeutlicht m. E., wie umstritten der Beschluss bereits 2015 war.

11 Die dritte Organisationsform, Sprachförderklassen von Förderschulen Lernen, fiel mit dem Auslaufen der Förderschule Lernen im Primarbereich schon 2012 weg (Niedersächsischer Landtag 2014b, S. 2523).

gen Schulstandorte erhalten; Schulneugründungen werden jedoch nicht mehr zugelassen. Im Vergleich zum Förderschwerpunkt Lernen handelt es sich bei Sprache um einen verhältnismäßig kleinen Förderschwerpunkt. Insgesamt 3.579 Schüler\_innen werden in Förderklassen und -schulen in diesem Schwerpunkt beschult, das sind 10,75 % aller Schüler\_innen in Förderklassen und -schulen (Niedersächsisches Kultusministerium 2013, S. 25). Was die Anzahl der Förderschulen Sprache angeht, variieren die Angaben, weil die Statistik des Niedersächsischen Kultusministeriums diese Schulform nicht einzeln aufführt. Während der Verhandlungen 2015 im Kultusausschuss wird von 9 bzw. 10 Schulen gesprochen (Kultusausschuss 2015c, S. 48); der Verband Sonderpädagogik nennt insgesamt 11 Schulen, wobei darunter auch Schulen fallen, die auf mehrere Förderschwerpunkte spezialisiert sind (vds 2015). Neben den Förderschulen Sprache existieren zudem in Niedersachsen auch Sprachheilklassen an Förderschulen Lernen und an Grundschulen.

Die Abschaffung von Förderschulen ist eine Maßnahme, die bisher nur wenige Bundesländer umgesetzt haben (vgl. Aichele et al. 2019, S. 32). Wie bereits eingangs erwähnt, war in Niedersachsen die Reform zunächst deutlich weitreichender geplant: Ursprünglich hatte die rot-grüne Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vom 14. Februar 2013 das Ziel für alle Förderschulen definiert, diese „im Dialog mit allen Beteiligten schrittweise in die bestehenden allgemeinen Schulen [zu] überführen“ (SPD & Bündnis 90/Die Grünen 2013a, S. 46). Dafür wollte die Koalition ab dem Schuljahr 2014/15 mit den „Förderschulen mit den Schwerpunkten Sprache und emotionale und soziale Entwicklung sowie Lernen im Sekundarbereich I“ beginnen (SPD & Bündnis 90/Die Grünen ebd.). Wenn man davon ausgeht, dass die Koalitionsvereinbarung in der Regel „die schulpolitische Linie einer Legislatur vor[gibt]“ (Wunder 2000, S. 183), dann fallen die in § 183c festgelegten Gesetzesänderungen im Vergleich zur ursprünglichen Zielsetzung weit zurück. Insbesondere mit Blick auf das Engagement, das von SPD und Bündnis 90/Die Grünen als Opposition ausging, stellt sich die Frage, wieso sie als Regierung lediglich die Abschaffung der Förderschule Lernen beschlossen haben.<sup>12</sup>

Neben der beschriebenen Neuregelung des Förderschulsystems wurden weitere schulrechtliche Änderungen vorgenommen, so dass es sich bei der Gesetzesnovelle, in der über 50 Änderungen des Schulgesetzes verhandelt wurden, um „die umfangreichste Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes in den vergangenen Jahren“ handelt (Niedersächsisches Kultusministerium 2015, S. 3). Die übrigen schulrechtlichen Änderungen betrafen die Wiedereinführung von G9, den Wegfall der Schullaufbahneempfehlung, die Möglichkeit des jahrgangsübergreifenden Unterrichts in der dritten und vierten Klasse, die erleichterte Einführung der Gesamtschule, sowie die gesetzliche Gleichstellung von offener, teilgebundener und voll gebundener Ganztagschule. Zudem wurden die Pflichten der Schulträger gelockert. So müssen niedersächsische Schulträger keine Haupt- und Realschulen mehr führen, wenn sie eine Gesamtschule unterhalten, und auch keine Gymnasien, wenn der Besuch eines Gymnasiums eines anderen Schulträgers unter zumutbaren Bedingungen gewährleistet ist. Zudem wurde die Zusammenfassung von Schulstandorten für Schulträger erleichtert. Insgesamt handelt es sich um ein Schulgesetz, das mehrere schulpolitische Stellschrauben gleichzeitig betätigt und daher unterschiedliche schulpolitische Kontroversen anrührte, was sich schlussendlich auch in der parlamentarischen Abstimmung zeigte, die unter Zuhilfenahme eines umfangreichen Abstimmungsverfahrens (einzeln durch Namensaufruf) durchgeführt wurde (vgl. Niedersächsischer Landtag 2015f, S. 6252-6254).

12 Diese Frage wurde von Journalisten des Weser-Kuriers im unmittelbaren Anschluss an die Verabschiedung des Schulgesetzes gestellt und vom Kultusministerium jedoch nicht beantwortet (vgl. Purschke & Becker, 9. Juni 2015).

### 1.3 Erkenntnisinteresse und theoretische Verortung

Forschung, die sich mit dem Wirken konfligierender Akteursinteressen im schulpolitischen Aushandlungsprozess beschäftigt, steht vor einem Problem: Eine erziehungswissenschaftliche Theorie der Schulreform oder eine übergeordnete Theorie der Bildungspolitik wurde bislang noch nicht geschrieben (vgl. Reuter & Sieh 2010, S. 191). Üblicherweise dokumentieren erziehungswissenschaftliche Handbücher lediglich den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sich Schulsystemwandel vollzieht (etwa Ackeren & Klemm 2011, S. 103ff.; Döbert 2008, S. 306-307; Füssel & Leschinsky 2008, S. 131-203). Eine dezidierte Auseinandersetzung mit dem Gegenstand ‚Schulreform‘<sup>13</sup> und den zugrunde liegenden Wirkungszusammenhängen findet dagegen kaum statt. Wie das Schulsystem „im Wechselspiel von institutionellen Regelungen und individuellen [sowie kollektiven] Akteuren auf all seinen Ebenen gestaltet wird“, sollte ein Gegenstand empirischer Forschung sein (Wiater 2009, S. 71). Gerade die Perspektiven schulpolitischer Akteure werden von der Bildungsforschung selten thematisiert. Dennoch gibt es theoretische Anknüpfungspunkte, die im Folgenden aufgegriffen werden.

Unter dem Dach der Schulpädagogik beschäftigt sich die Theorie der Schule mit dem Wirkungszusammenhang zwischen Schule und Gesellschaft (vgl. Benner 1977). Die schultheoretische Kernfrage, wie sich aus übergeordneten bildungspolitischen Debatten konkrete Veränderungen und neue, auch unerwartete, Aufgaben für Schule entwickeln, versucht den Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels auf die Institution Schule auf den Grund zu gehen (vgl. Tillmann 1987, S. 8; Diederich & Tenorth 1997, S. 113). Angeregt durch die Auseinandersetzung mit marxistischen Gesellschaftstheorien wurde Anfang der 1970er Jahre Schule verstärkt als ein gesellschaftliches Subsystem diskutiert, in dem sich vorherrschende Machtkonstellationen und Interessen weiter fortsetzen (vgl. Tillmann a. a. O., S. 14). In den letzten Jahrzehnten hat sich die Bildungsforschung zum einen dahin weiterentwickelt, dass insgesamt stärker empirisch gearbeitet wird. Zum anderen fand jedoch eine Abkehr von den theoretischen Perspektiven der 1970er Jahre statt und Schulsystemfragen werden derzeit v. a. unter der Steuerungs- bzw. Governanceperspektive diskutiert, sowohl auf Ebene der Einzelschule im Sinne einer Schulentwicklungsforschung wie auch auf den übergeordneten Ebenen des Schulsystems (vgl. Blömeke, Herzig

13 Unter dem Begriff Schulreform werden in dieser Arbeit Gesetzgebungsprozesse verstanden, bei denen das Schulgesetz durch einen „parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess von den Landesparlamenten (Legislative) der Bundesländer“ verändert wird (Helbig & Nikolai 2015, S. 38). Problematisch scheint in diesem Zusammenhang die u. a. von Dühlmeier (2009) vorgenommene Differenzierung zwischen „innerer“ und „äußerer“ Schulreform (vgl. Dühlmeier 2009, S. 162). Diese Unterscheidung wird anhand der jeweiligen Implementations-ebene (Einzelschule vs. Schulstruktur) vorgenommen und behandelt demgegenüber unzureichend die Zuständigkeit auf der jeweiligen Entscheidungsebene (Landesparlament bzw. Kultusministerium, Schulämter u. weitere nachgeordnete Behörden). Auch ein normatives Begriffsverständnis, demzufolge Schulreformen alle Veränderungen umfassen, „die auf eine Modernisierung und Verbesserung des Schulsystems zielen“ (Herzmann 2012, S. 161), ist im Kontext von Schulreformforschung kritisch zu sehen. Für die Beantwortung der zentralen schulpolitischen Forschungsfrage, „warum und wie [sich] schulrechtliche Regelungen und damit einhergehende Schulpolitiken [verändern]“, ist es weniger wichtig, ob die beschlossenen Veränderungen zu einer ‚Verbesserung‘ des Status Quo beitragen (Helbig & Nikolai 2015, S. 193). Stattdessen scheint es ratsam, die Struktur des Schulsystems zunächst als „Gegenstand und Ergebnis schulpolitischer Debatten und Entscheidungen“ zu betrachten (Fuchs 2012a, S. 157) und das Zustandekommen schulpolitischer Entscheidungen bzw. Einigungen als komplexen Vorgang aufzufassen, der mit Blick auf die *formalen* Abläufe der Schulpolitik nur teilweise nachvollzogen werden kann. Hierfür bedarf es weiterer theoriegespeicherter Erklärung, die unabhängig von bzw. neben normativen Schultheorien steht (vgl. Blömeke & Herzig 2009, S. 17ff.). Die Frage, wie eine konkrete schulstrukturelle Veränderung aus normativer Sicht zu bewerten ist, ist aus Sicht der Forscherin gegenüber der empirisch-analytischen Perspektive nachgestellt bzw. weniger im wissenschaftlichen Interesse, sondern eher auf politischer und pädagogisch-praktischer Ebene zu diskutieren.

& Tulodziecki 2007, S. 7; Kussau & Brüsemeister 2007; Bohl, Harant & Wacker 2015, S. 31). Seit einigen Jahren werden außerdem die Themen Inklusion und Schulentwicklung gemeinsam betrachtet und konzeptionell weiterentwickelt (vgl. Moser 2017, S. 15).

An diese Entwicklungen von Schultheorie können theoretische Überlegungen hinsichtlich der Bedeutung von schulpolitischen Akteursinteressen anschließen. Denkbar wäre, dass theoretische Annahmen bezüglich der Interessenlage schulpolitischer Akteure und ihrem interessenvermittelnden Handeln in Schulreformen formuliert werden. Obgleich die Formulierung von Schule als „historisch, politisch, sozial und kulturell gestaltete[r] Institution“ impliziert, dass es Akteure gibt, die an der Gestaltung von Schule auf bildungspolitischer Ebene mitwirken, wird die Wirkkraft ihrer jeweiligen Interessen in der gegenwärtigen, theoretischen Forschungsliteratur als vergleichsweise unbedeutend eingeschätzt (Blömeke & Herzig 2009, S. 16). Insbesondere für Interessenorganisationen wird auf bildungspolitischer Ebene allenfalls eine *indirekte* Einflussnahme angenommen (vgl. Blömeke, Herzig & Tulodziecki 2007, S. 22; vgl. Fend 2008, S. 26ff.).

Einen theoretischen Ansatzpunkt, der das Handeln von Akteuren auf bildungspolitischer Ebene zu beschreiben versucht, liefert Fends *Neue Theorie der Schule* mit dem Konzept der „Rekontextualisierung“ (vgl. Fend 2006a, S. 174ff.). Anhand des Rekontextualisierungskonzepts versucht Fend den „aktiven Gestaltungsanteil von Akteuren“ auf den fünf Handlungsebenen des Bildungswesens zu beschreiben (Fend 2008, S. 26). In Fends Mehrebenenmodell ‚rekontextualisieren‘ schulpolitische Akteure Vorgaben, die auf übergeordneter Ebene verhandelt werden, für ihren jeweiligen Kontext, d. h. sie reagieren auf bereits getroffene Entscheidungen (vgl. Fend 2008, S. 36-37). Fend schildert insofern eine Anpassungspraktik der Akteure in einem Top-Down-Prozess (Fend a. a. O., S. 26). Die Möglichkeit, dass Entscheidungen auch auf der obersten Ebene mitgestaltet werden, räumt Fend nur für den Fall ein, dass „institutionelle Vorgaben eine optimale Aufgabenbewältigung erschweren oder problematische Ergebnisse provozieren“, d. h. wenn es zu einer Störung kommt (Fend a. a. O., S. 27). Somit weist Fend m. E. den Akteuren des schulischen Mehrebenensystems eine passive Rolle als „ausführende und rezipierende Akteure“, d. h. Umsetzer bzw. Optimierer von Vorgaben zu (Fend a. a. O., S. 29). Anhand des Rekontextualisierungskonzepts kann der Gestaltungswille und die Vernetzung der beteiligten schulpolitischen Akteure untereinander nur unzureichend beschrieben werden. Es ist davon auszugehen, dass schulpolitische Akteure nicht nur ihre unmittelbaren Kontexte, sondern auch die Erarbeitung von Vorgaben auf der obersten, d. h. der bildungspolitischen Ebene, ihren Interessen gemäß mitgestalten. Für kollektive Akteure ist anzunehmen, dass sie neben der von Fend beschriebenen Anpassungsstrategie weitere, aktive Handlungsformen (bspw. die Verhandlung) einsetzen (vgl. Mayntz & Scharpf 1995, S. 61). Wie genau Interessen von schulpolitischen Akteuren und ihre interessenvermittelnden Handlungsstrategien aussehen, ist eine Forschungslücke, die bisher weder von der erziehungswissenschaftlichen Theorie der Schule noch von der empirischen Schulpolitikforschung hinreichend beantwortet wurde.

Für dieses Forschungsdesiderat bietet die politikwissenschaftliche Verbände- und Lobbyismusforschung nur begrenzt Abhilfe. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass sich innerhalb der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Verbändeforschung<sup>14</sup> Schulpolitik – im Gegensatz

14 Die klassische politikwissenschaftlichen Verbändeforschung widmet sich drei Typen von Untersuchungsfragen in Bezug auf organisierte Interessen: zum einen die Frage nach Ursprung und Entwicklung von Interessenorganisationen, ihre innere Organisation und interne Abläufe (interne Dimension). Zum anderen ihre Beziehungen und ihr Handeln nach außen (externe Dimension), sowie die Frage nach ihren Auswirkungen auf gesellschaftliche Zusammenhänge (funktionale Dimension) (vgl. Alemann 1989, S. 53).

zur Hochschulpolitik – bisher (noch) nicht als eigenständiges Forschungsfeld etabliert hat. Ein Grund für die politikwissenschaftliche Nichtbeachtung von Schulpolitik könnte sein, dass sich Lobbyismusforschung in Deutschland erst nach dem „Regierungsumzug [von Bonn] nach Berlin“, dem viele Interessenorganisationen folgten, vollständig etablierte (Wehrmann 2007, S. 37). Möglicherweise ist Schulpolitik (noch) nicht so stark ins Blickfeld der politikwissenschaftlichen Forschung geraten, weil sie dezentral, d. h. auf Landesebene, angesiedelt ist. Rein forschungspraktisch gesehen müssen empirische Forschungsarbeiten im Feld der Schulpolitik für die Datenerhebung die Organisationen und Beteiligten vor Ort in ihren jeweiligen Bundesländern aufsuchen und profitieren vergleichsweise weniger von der Anhäufung der Verbände in Berlin. Dem Mangel an empirischen Studien zur Interessenvermittlung in der Schulpolitik steht eine Bandbreite an Theorien der Interessenvermittlung in anderen Politikfeldern gegenüber. Um die Einflussnahme von Interessenorganisationen auf die Policy-Gestaltung zu klären, offeriert die politikwissenschaftliche Forschung ein Spektrum an Interessenvermittlungstheorien (vgl. Zimmer & Speth 2009; für einen umfassenden Vergleich der Theorien siehe auch Schmid 1998). Im weit verzweigten Theoriediskurs der Verbändeforschung konnte sich bisher keine Strömung durchsetzen. Schubert konstatiert deshalb, dass die Frage, „wie [...] das Verhältnis zwischen den Interessengruppen und politischen Entscheidungsinstanzen und -institutionen theoretisch konzeptualisiert werden kann“, immer noch offen ist, und eine „hinreichend erklärungskräftige Theorie politischer Interessenvermittlung“ noch geschrieben werden muss (Schubert 2005, S. 10). Zu bedenken ist diesbezüglich, dass sich Interessenorganisationen in der Regel „situativ auf Politikfelder“ beziehen, d. h. sie ihr Handeln an mehr oder weniger klar abgrenzbaren Politikfeldern ausrichten, wie bspw. Arbeitsmarkt-, Energie-, Gesundheits-, Kultur- oder eben Bildungspolitik (Kleinfeld, Willems & Zimmer 2007, S. 7). Thematisch ungebundene Verbändetheorien laufen daher Gefahr, Konzepte einer mittleren theoretischen Reichweite allzu leichtfertig von einem Politikfeld auf ein anderes zu übertragen. Willems (2005) weist etwa daraufhin, dass einzelne, prominente Ansätze der Interessenforschung an „Übergeneralisierung“ leiden und fallbezogene Spezifika zu wenig berücksichtigt werden (Willems 2005, S. 33).<sup>15</sup> Unzweifelhaft benötigt die theoretische Einrahmung von Schulpolitik als Interessenkonflikt, wie sie eingangs vorgenommen wurde, ein theoretisches Konzept des Begriffs ‚Interesse‘ und Annahmen bezüglich der Interessenvermittlung. In Ermangelung passender erziehungswissenschaftlicher Theorien zu Schulpolitik bzw. Annahmen aus den politikwissenschaftlichen Verbändetheorien, die dem Gegenstand der Schulpolitik angemessen wären, orientiert sich diese Arbeit an einer soziologisch geführten Theoriediskussion zum Interessenbegriff und zur Interessenvermittlung. Dabei wird das Interessenkonzept von Münnich (2010, 2011) verwendet, demzufolge kollektive Interessen als Resultat einer (organisationsinternen) Aushandlung von Akteursposition, Ideen und situativem Kontext zu verstehen sind (vgl. Münnich 2010, S. 57). Für den Fall schulischer Inklusion erweist sich dieser Interessenbegriff als hilfreich, da eine analytische Differenzierung zwischen strukturbezogenen Akteursinteressen und beteiligten päd-

15 Mögliche Fallstricke, die etwa im Feld der Schulpolitik liegen, zeigen sich hinsichtlich der Merkmale, mit denen Verbändetheorien üblicherweise Verbandspopulationen beschreiben, d. h. Tariffähigkeit, Organisationsprinzip, Organisationsgrad und Mitgliederanzahl (vgl. Strünck 2005, S. 39). Diese Merkmale wurden von Forschungsarbeiten für das Politikfeld der Arbeitsmarktpolitik herausgestellt, da sie bedeutsame Kategorien in Arbeitskämpfen darstellen. Für die spezifischen Bedingungen und Ausdrucksformen der Interessenvermittlung in Schulreformprozessen erscheinen sie jedoch tendenziell unpassend, da in diesen Auseinandersetzungen neben den Modalitäten der Lern- und Arbeitsbedingungen an Schulen auch normative Vorstellungen zu den Zielen, Werten und Qualitäten schulischer Bildung zur Disposition stehen. Gerade diese pädagogisch-normativ motivierten Auseinandersetzungen lassen sich anhand der theoretischen Konzepte der Verbändetheorien nur schwer erfassen.

gogisch-normativen Überzeugungen vorgenommen wird. Nicht nur Verteilungsproblematiken und materielle Sachzwänge allein können verantwortlich für die Entstehung von Konflikten sein, sondern auch Wertekonflikte. Anhand dieses Interessenbegriffs lassen sich strukturbezogene und ideengeleitete Konfliktlinien in der schulpolitischen Debatte zum Thema Inklusion unterscheiden und der Konflikt insgesamt strukturieren.

Zum anderen greift die Arbeit auf Annahmen des Jenaer Machtressourcenansatz zurück (Lévesque & Murray 2013; Arbeitskreis Strategic Unionism 2013). Die theoretische Grundannahme ist hier, dass Gewerkschaften und Verbände auf Machtressourcen zugreifen, um ihre Interessen durchzusetzen. Der Jenaer Machtressourcenansatz unterteilt diese als strukturelle, institutionelle und gesellschaftliche Machtressourcen, sowie Organisationsmacht.

Theoretischer Anspruch dieser Arbeit ist, den Interessenbegriff – wie ihn die politikwissenschaftliche bzw. soziologische Forschung für kollektive Akteure entwickelt hat – auf das Feld der Schulpolitik zu übertragen. Damit soll ein theoretischer Rahmen bereitgestellt und am empirischen Fall erprobt werden, der für empirisch arbeitende Schulpolitikforschung weiter genutzt werden kann. Zugleich soll mittels einer genaueren Betrachtung des Prozesses der Interessenvermittlung auch ein weiterer Baustein in das „komplexe Gefüge“, welches die Theorie der Schule für den Zusammenhang zwischen Schule und Gesellschaft beschreibt, gesetzt werden (Tillmann 1987, S. 11).

#### 1.4 Grenzen der Untersuchung

Die Grenzen der Untersuchung ergeben sich aus der Fragestellung, dem Akteursbezug und der Wahl der Untersuchungsebene. Ausgangspunkt der Fallstudie ist eine schulgesetzliche Regelung, deren Entstehen im schulpolitischen Entscheidungsprozess nachverfolgt wird. Das heißt, es wird keine Implementationsforschung betrieben und etwa erforscht, wie diese Regelung in die Praxis umgesetzt wird. Zudem schließt die intensive Auseinandersetzung mit den ausgewählten Interessenorganisationen von Lehrkräften, Eltern und Schüler\_innen andere Akteur\_innen und ihre Interessen aus. So stehen z. B. die niedersächsischen Schulträger nicht im Fokus dieser Untersuchung, obwohl sie bedeutungsvolle Akteure für die Umsetzung von Schulreformen sind (Rösner 2010, S. 53-54).

Aus der Verortung der Untersuchung auf der Landesebene ergibt sich, dass keine Erkenntnisse hinsichtlich der Wirksamkeit von Interessen auf Einzelschulebene gewonnen werden. Es ist anzunehmen, dass Interessen auch in Schulreformprozessen vor Ort eine Rolle spielen, etwa wenn Maßnahmen zur Umsetzung von Inklusion im Kollegium diskutiert und mit der lokalen Vertretung von Eltern- und Schülerschaft und mit der Schulleitung abgestimmt werden. Obwohl eine Beobachtung von Interessenkonflikten auf der Ebene von Einzelschulen u. a. für die Schulentwicklungsforschung sicherlich aufschlussreich wäre, müsste doch der Bezug zur schulsystemformenden Landesebene zwangsläufig geringer ausfallen. Um die Forschungsarbeit nicht zu überfrachten, wurde auf die Hinzunahme weiterer Positionen und weiterer Untersuchungsebenen daher verzichtet.

#### 1.5 Aufbau der Arbeit

Im anschließenden Kapitel 2 wird zunächst der Forschungsstand zu organisierten Interessen in der Schulpolitik unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen theoretischen Bezugsrahmen zusammengefasst. Hier wird verdeutlicht, dass bisher zur Ausrichtung und dem Wirken von Interessenorganisationen in der Schulpolitik widersprüchliche Erkenntnisse vorliegen.

Im anschließenden Theorieteil wird zunächst in Kapitel 3 ein theoretisches Konzept für schulpolitisches Interesse entworfen, anhand dessen der Interessenkonflikt zur inklusiven Schule für Lehrkräfte, Eltern und Schülerschaft theoretisch erörtert wird. In Kapitel 4 wird ein theoretischer Rahmen für die Interessenvermittlung bereitgestellt und die Machtressourcen des Jenaer Machtressourcen-Ansatzes auf schulpolitische Zusammenhänge übertragen.

Im Methodenkapitel (Kapitel 5) wird erläutert, wie zwei klassische Methoden der Verbände- bzw. Politikfeldforschung (Dokumentenanalyse und Expert\_inneninterviews) in dieser Studie genutzt wurden. Außerdem wird verdeutlicht, wie das Material mit der qualitativen Inhaltsanalyse nach Schreier (2012) ausgewertet und wie die Typologie der Interessenvermittlungsstrategien gebildet wurde.

Die empirischen Ergebnisse werden in den Kapiteln 6, 7 und 8 dargestellt. Zum besseren Verständnis des Kontextes fasst das Kapitel 6 zunächst die Entwicklung der integrativen und inklusiven Schule in Niedersachsen vor Beginn der Schulreform und dann den chronologischen Ablauf der Reform zusammen. Kapitel 7 erläutert die Interessenkonstellation, wie sie sich als Ergebnis der inhaltsanalytischen Auswertung der Interviews zeigt und fasst den empirischen Interessenkonflikt zusammen. Die unterschiedlichen Strategien der Interessenvermittlung, die in der untersuchten Schulreform von den Interessenorganisationen angewandt wurden, werden als vier unterschiedliche Typen in Kapitel 8 dargestellt. Im abschließenden Kapitel 9 werden die zentralen Analyseergebnisse resümiert und drei Thesen zur Umsetzung der inklusiven Schule abgeleitet.

**Schulische Inklusion ist in Deutschland umstritten. Dabei gilt auch hierzulande die UN-Behindertenrechtskonvention. Warum scheitern Schulreformen für die inklusive Schule? Wer unterstützt Förderschulen und warum? Und welche Interessenkonflikte bestehen?**

Diesen Fragen geht Thea Jenner in dieser Einzelfallstudie anhand der Schulreform in Niedersachsen im Jahr 2015 nach. Als Datengrundlage dienen Stellungnahmen aus der Schulpolitik, Presseberichte und leitfadengestützte Interviews mit Verbänden und Gewerkschaften. Die Analyse zeigt, welche Interessen Lehrgewerkschaften und Elternverbände verfolgten und wie sie strategisch vorgehen. Letztlich setzte sich in Niedersachsen nicht allein die Interessengruppe mit den größten Machtressourcen durch, denn auch Form und Zeitpunkt der Interessenvertretung waren entscheidend. Auf theoretischer Ebene bleibt festzuhalten: Der Konflikt um Inklusion findet im Spannungsfeld zwischen politischen Zielen und pädagogisch-normativen Argumentationen statt.

#### Interdisziplinäre Beiträge zur Inklusionsforschung

#### Die Autorin



**Thea Jenner**, geboren 1986 in Lübeck, ist Referentin im Bundesministerium für Bildung und Forschung. Zu ihren Forschungsinteressen gehören: Umsetzung von Inklusion, Wandel von Bildungssystemen, Verbände und Gewerkschaften im Bildungsbereich, neuere und neueste Bildungsgeschichte.

978-3-7815-2486-6



9 783781 524866