



Internationaler Jahrestag der Inklusionsforscher/innen 2017

Die Entwicklung eines inklusiven Schulsystems

Analyse von aktuellen Reformbestrebungen in Österreich aus Governanceperspektive

Herbert Altrichter und Ewald Feyerer
Keynote bei der 31. Inklusionsforscher/innentagung
23. Februar 2017, PH OÖ, Linz



Internationaler Jahrestag der Inklusionsforscher/innen 2017

Gliederung

- Bildungsreform als Governance-Phänomen
- Darstellung der IST-Situation und Entwicklung
- Zusammenfassung und Analyse der Entwicklung aus Governance-Perspektive
- Konsequenzen für Bildungspolitik, -praxis und -forschung



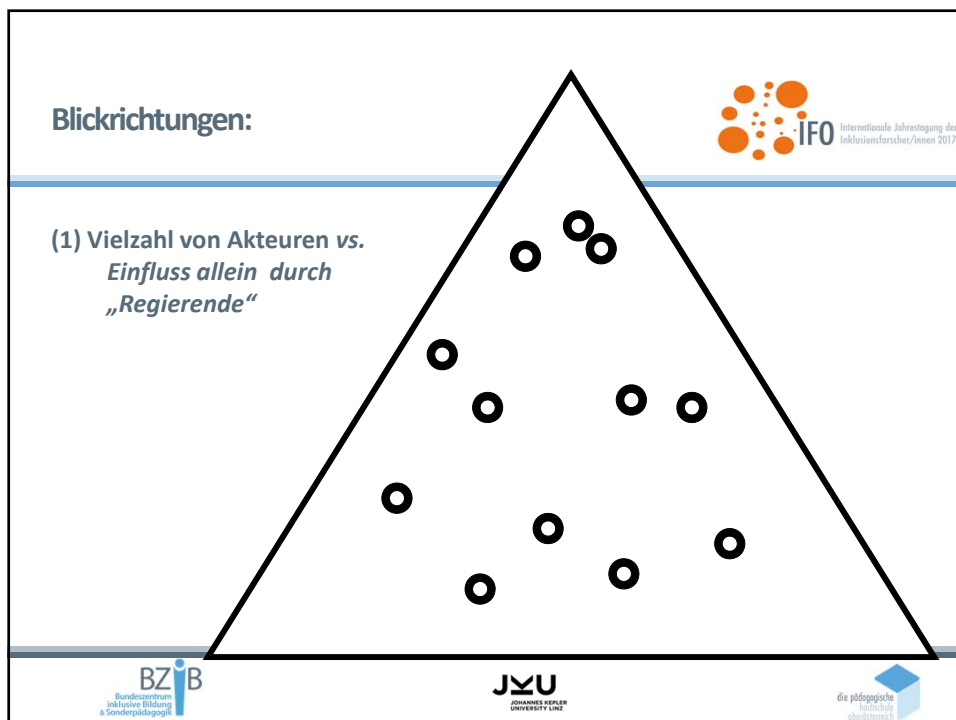
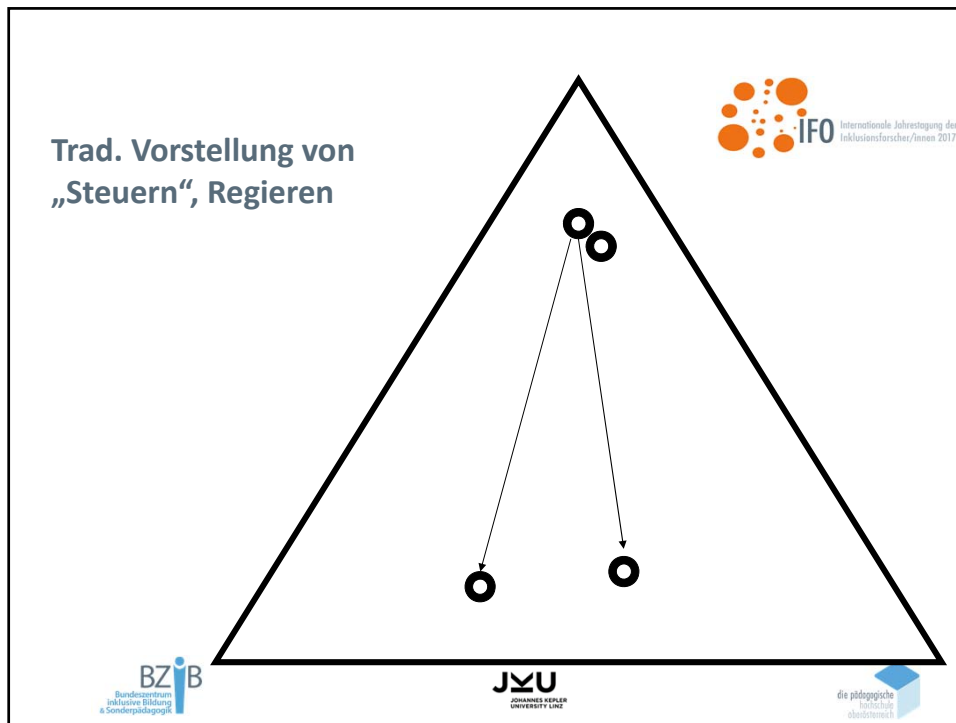
Educational Governance - Konzept

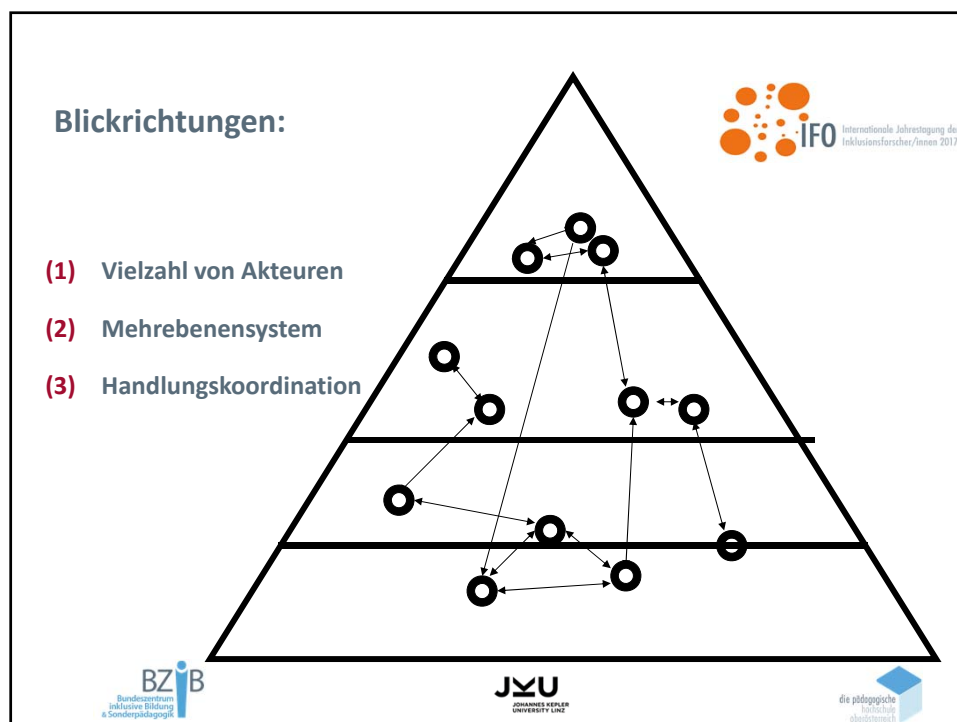
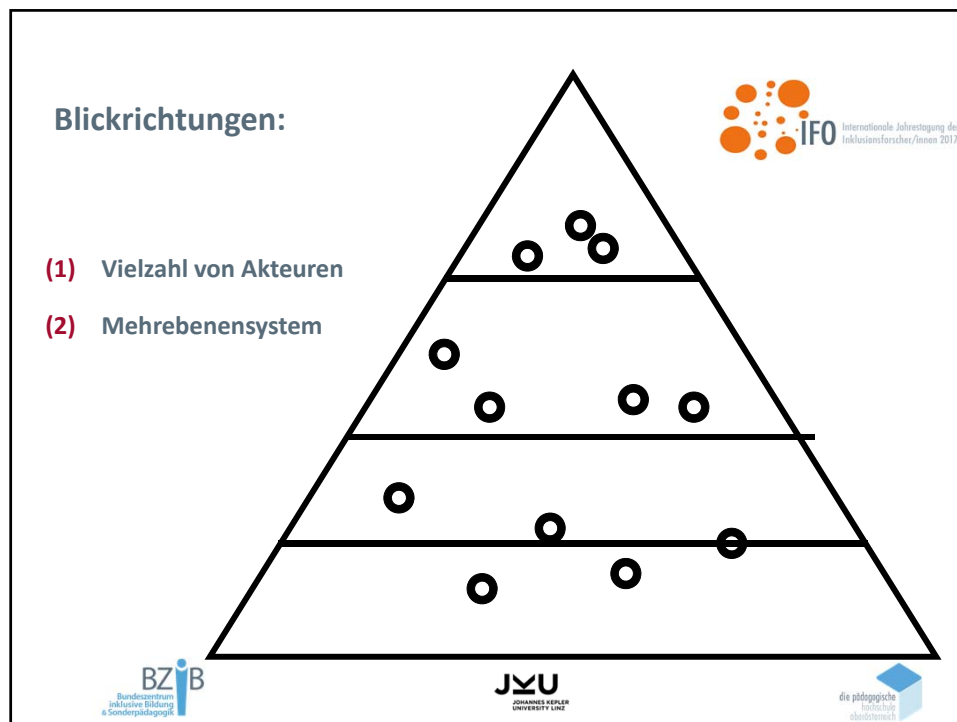


- Bildungsreform – als Prozess der ‚Steuerung‘ (des ‚Regierens‘)
- Die Idee, Politik allein aus der *Perspektive der formal entscheidungsberechtigten Staatenlenker, der „legislators“* auf der Ebene der Nationalstaaten, kam von zwei Seiten der Druck:
- *von unten*: „dass Regierungen und Verwaltungen ihre Aufgaben meistens nicht autonom, sondern nur in Zusammenwirkung mit andern Akteuren, seien es solche aus dem öffentlichen oder dem privaten Sektor, erfüllen können, ferner dass zahlreiche kollektiv verbindliche Regeln ohne den Staat gesetzt und durchgesetzt werden.“ (Benz 2004a: 17)
- *von oben*: Europäische Union, Globalisierung → regulatorische Prozesse ‚oberhalb‘ des Nationalstaates

Was heißt „Steuern von sozialen Systemen“?







Blickrichtung 2: *Handlungskoordination*



Wie koordinieren die Akteure ihr Handlungen?

- „Bindung“ durch geteilte Regeln und Ressourcen

Wie kann man Handlungskoordination verändern?

- Durch ‚Strukturangebote‘ = neue Regeln und Ressourcen,
- Wenn sie von den relevanten Akteuren dauerhaft aufgegriffen werden

Duality of agency and structure (*Giddens*)

- Strukturierte Handlung
- Gehandelte Strukturen



„Strukturen“



	Regeln	Materielle und immaterielle Ressourcen
„Struktur“	Gesetze, Verordnungen, Verträge, Handlungsanweisungen, informelle Rechte, "ungeschriebene Gesetze", Umgangsregeln, Gepflogenheiten	Geld, Zeit, Kompetenz, Raum, Sinn usw.



„agency and structure“



	Regeln	Materielle und immaterielle Ressourcen
Akteur	Bereitschaften, Intentionen, Motivationen, wertenden Weltansichten etc. der Akteure	Fähigkeiten, Wissen, Kompetenzen, Handlungsprozeduren und Routinen
„Struktur“ = Handlungs-umgebung d. Akteurs	Gesetze, Verordnungen, Verträge, Handlungsanweisungen, informelle Rechte, "ungeschriebene Gesetze", Umgangsregeln, Gepflogenheiten	Geld, Zeit, Kompetenz, Raum, Sinn usw.

Gliederung



- Bildungsreform als Governance-Phänomen
- Darstellung der IST-Situation und Entwicklung
- Zusammenfassung und Analyse der Entwicklung aus Governance-Perspektive
- Konsequenzen für Bildungspolitik, -praxis und -forschung

IST-Situation, These 1



Österreich hat mit der Verankerung der Integration im Jahre 1993 bzw. 1997 (Elternwahlrecht, Aufgabe aller Schularten) eine im deutschen Sprachraum als sehr erfolgreich zu bezeichnende De-Segregation erreicht. Grundlage dafür war eine klare politische Strategie seitens des Unterrichtsministeriums in der Aufbruchphase.

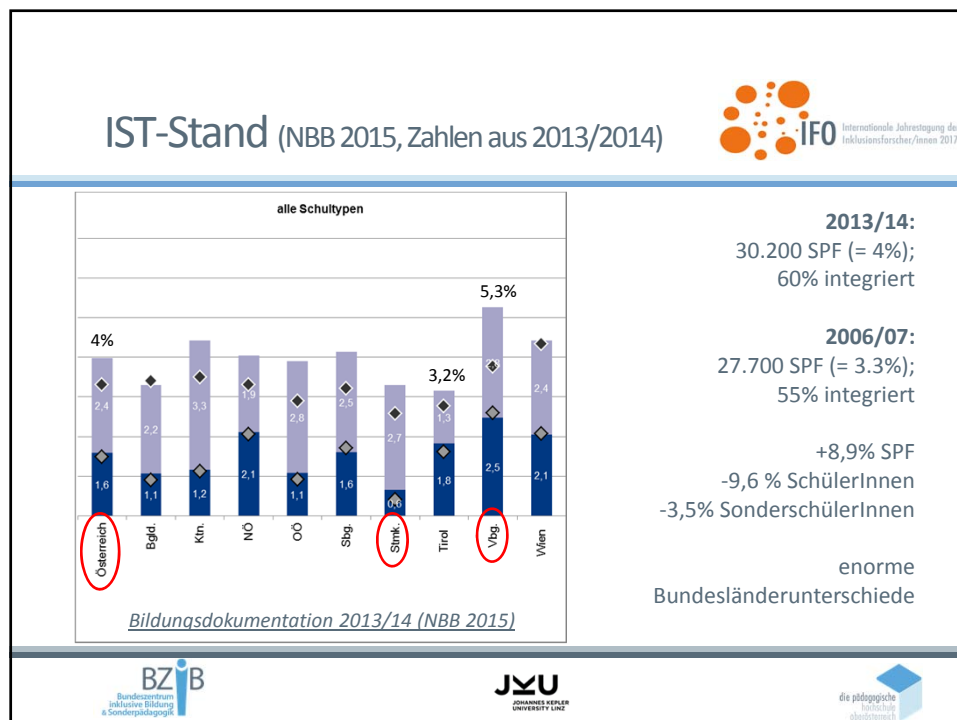
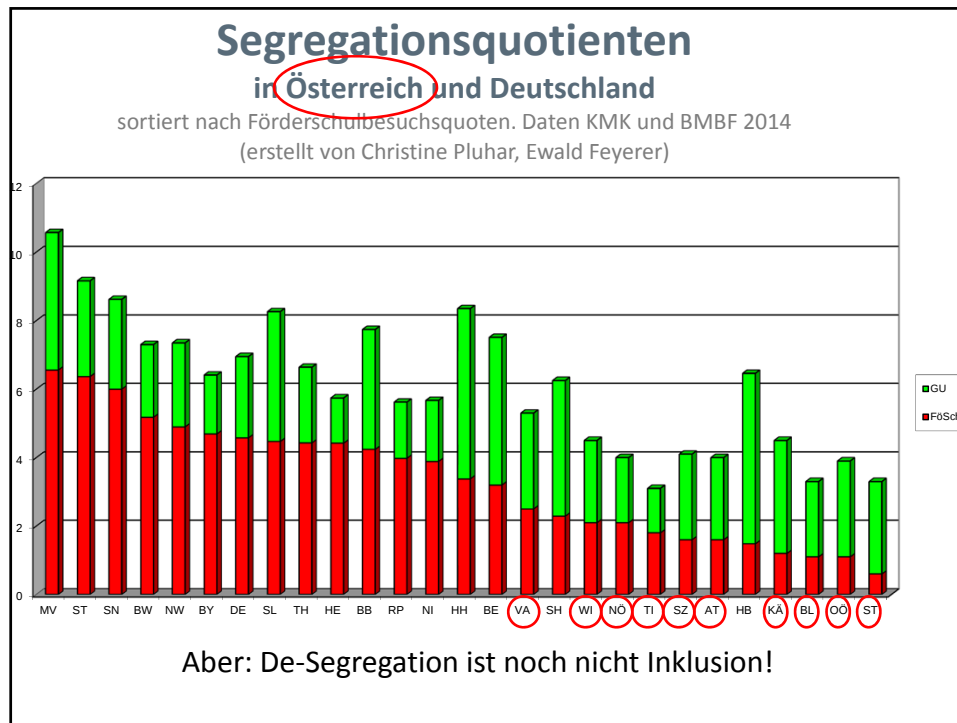


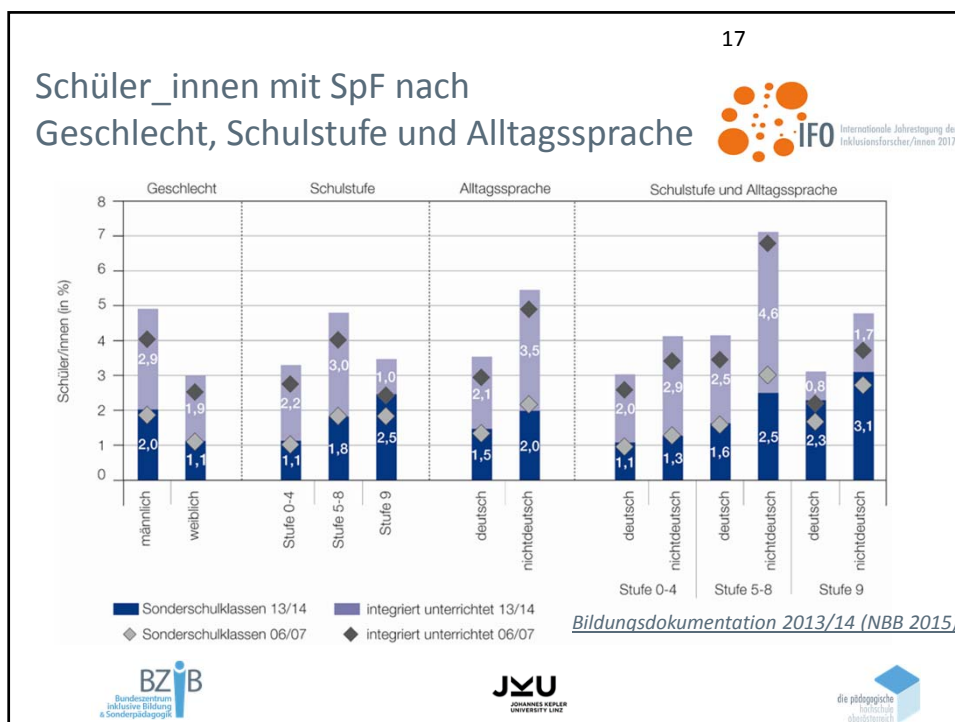
BM Rudolf Scholten, 1992



„Die Situation erfordert, dass das Unterrichtsministerium die weitere Entwicklung nicht nur dem freien Spiel der freien Kräfte überlässt ... In Abkehr von der bisher verfolgten Zielsetzung, in gesonderten Bildungseinrichtungen die beste mögliche Schule für behinderte Kinder zu entwickeln, sieht das Unterrichtsministerium die Entwicklung der Schule zu einer Schule unter Einschluss aller Kinder als zentrale Notwendigkeit zur Wahrung des Wohles behinderter wie nichtbehinderter Kinder.“







IST-Situation, These 2



Die Verankerung des Elternwahlrechts bei Beibehaltung der selektiven Grundstruktur des Schulsystems mit einer Vielfalt der Förderorte und gymnasialen Unterstufen führt(e) nur zu einem integrativen Schulsystem. Die Entwicklung der Inklusion stößt an strukturelle Grenzen (NBB 2009).

Die eigentlich notwendige Diskussion über eine äußere Schulreform war tabu.

Strukturelle Grenzen



- Unverbindlichkeit der gesetzlichen Regelungen, fehlendes Qualitätsmonitoring
- Deckelung der sonderpädagogischen Ressourcen > Verschlechterung der Rahmenbedingungen für gemeinsamen Unterricht
- Schularten und -stufenbezogene Lehrpläne
- „Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma“
- HS/NMS muss, Gymnasium darf integrieren
- Beschränkung sonderpädagogischer Erziehung und Bildung auf die Pflichtschulen



De-Segregation ist nicht Inklusion



- Zwei-Gruppen-Denken
- Hoher Einfluss des Sozialstatus auf Schulerfolg (aus NMS < 50%, aus Gymnasium ca. 90% in Matura führende Oberstufe)
- Selektions- statt Förderkultur, Defizit- statt Kompetenzorientierung
- „Exkludierende Inklusion“



IST-Situation, These 3



Wichtigster Gelingensfaktor ist nach Dyson (2010) eine Schulkultur, zu deren Merkmalen die Anerkennung und Würdigung von Unterschiedlichkeit, die Bereitstellung von Bildungsangeboten für alle Schüler/innen, eine starke Zusammenarbeit im Kollegium und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Schülerinnen und Schülern, Schulpersonal und Eltern zählen.

Innere Schulreform ist daher eine notwendige Gelingensbedingung, in den Schulen gibt es aber noch keine Schulentwicklungstradition.



„Eine Schule für alle“ entwickeln



- alle sind dabei, niemand wird ausgeschlossen (= **barrierefreie Teilhabe**)
- alle werden in ihrem jeweiligen So-Sein angenommen (= **Wertschätzung, Respekt**)
- niemand wird diskriminiert (= **Gleichberechtigung, Chancengerechtigkeit**)
- alle erhalten die notwendige Unterstützung (= **Solidarität**)
- die Kultur, die Strukturen und die Praktiken werden verändert, nicht die Kinder (**Systemisches Denken, Partizipation erhöhen, Barrierefreiheit schaffen, Stärkung der Kooperation**)

(im Rahmen von SQA: Index für Inklusion, QIK-Check, Bewertungsraster zu den schulischen Integrationsprozessen an der Aargauer und der Solothurner Volksschule)



IST-Situation, These 4



Kulturveränderung benötigt auch eine Strukturveränderung und umgekehrt! Solange eine möglichst gerechte Selektion in verschiedene Schulformen das Hauptziel der Schule ist und die Mehrgliedrigkeit der Sekundarstufe 1 sowie Sonderschulen nicht abgeschafft werden, wird sich die Selektionskultur nicht in Richtung Förderkultur verändern.



Widersprüchliche Botschaften an die Lehrer_innen



- BM Hammerschmid kündigt über die Medien an, dass ab 2020 Sonderschulen die Ausnahme und inklusive Mittelschulen die Regel sein sollen (ORF-Online, 5.1.2017)
- Gewerkschaft: „An der Realität vorbei“, „politisch korrekte Worthülsen“, „esoterischen Bildungsgurus“ (APS 1/2017)
- Landesschulrat für OÖ will auch weiterhin auf diesen Schultyp nicht verzichten, setzt auf umgekehrte Integration (OÖN, 15.2.)



Keine Veränderung des selektiven Schulsystems in Sicht



- Auflösung der 2-Gliedrigkeit (HS – AHS) wird seit den 70er Jahren diskutiert
- Gesamtschuldebatte führte nur zur Veränderung der HS (A-/B-Zug > Leistungsgruppen > NMS), Gymnasien Bundesschulen bleiben weiterhin Bundesschulen
- Bildungsreform 2015: „Modellregionen zur Gemeinsamen Schule der 6-14 Jährigen“ (bis 2025, nur 15% aller Standorte, Inklusion optional), obwohl „inklusive Modellregionen“ bis 2020 flächendeckend eingerichtet sein sollen (Regierungsprogramm 2013)



IST-Situation, These 5



Neben einer Kultur- und Strukturänderung ist auch eine Änderung der Praktiken an den Schulen notwendig (Index für Inklusion). Die Evaluationsergebnisse der NMS (Svecnik, 2015) zeigen, dass eine inklusive Schule die Zielsetzungen einer chancengerechteren Schule erfüllen kann, wenn wirklich alle Praktiken geändert werden (gemeinsamer Unterricht + Schülerorientierung + selbstreguliertes Lernen + Individualisierung und Differenzierung + Teamteaching + differenzierte Leistungsbeurteilung + KEL-Gespräch).



IST-Situation, These 6



Inklusion ist eine Mehrebenenkonstellation (Dlugosch 2013). Sie kann daher weder top-down verordnet noch bottom-up errichtet werden. Ein Zusammenspiel aller Ebenen ist notwendig. Inklusive Modellregionen könnten ein gutes Konzept sein, wenn sie wirklich gewollt und dementsprechend konsequent umgesetzt werden. Entwicklungen dazu gibt es momentan nur in 3 (4) Bundesländern. Die Unterstützung seitens der Bundesregierung ist bisher eher marginal.



Inklusive Modellregionen (IMR) Zielsetzung (Verbindliche Richtlinien 2015)



IMR sollen

- an (Regel-)schulen Möglichkeiten zur adäquaten Beschulung beeinträchtigter Kinder schaffen,
- „die inklusive pädagogische Qualität und den Support an Regelschulen so zu heben, dass aussondernde Einrichtungen möglichst nicht mehr gebraucht werden“,
- die Barrierefreiheit verbessern,
- ganztägige Schulformen ausbauen,
- die Chancengerechtigkeit für „alle Schüler/innen, ob mit oder ohne SPF, deutschsprachig oder anderssprachig, männlich oder weiblich usw.“ erhöhen,
- „Nicht mehr das einzelne Kind, sondern das gesamte Lernsystem soll im Blickpunkt von Diagnose und Förderung stehen.“



Inklusive Modellregionen (IMR)

Umsetzung (Verbindliche Richtlinien 2015)



4 Teilprojekte

- **Qualitätsentwicklung:** Vernetzung mit SQA dezidiert erwähnt
- **Neuorganisation der ZIS:** „Pädagogische Beratungszentren, losgelöst von Sonderschulen
- **Effizienter, bedarfsorientierter und flexibler Ressourceneinsatz:** Mischsystem zwischen index- und kindbezogener Ressourcenevrgabe
- **Erhöhung der Qualität der Verfahren zur Feststellung des SPF und der SPF-Bescheide:** in Anlehnung an SAV, SSG aus der Schweiz (Basis ICF)



IST-Situation, These 7



Inklusion benötigt eine neue Lehrer_innenbildung. In Österreich ist die Lehrer_innenbildung seit 2015/16 nach Altersstufen gegliedert (= Vorwegnahme der Eingliedrigkeit und der Abschaffung von Sonderschulen), „Inklusive Pädagogik“ als neues Lehr- und Forschungsgebiet in allen Lehrämtern verankert.

Die Ausbildung steht damit im Gegensatz zur Schulrealität, die sich erst daran anpassen muss.

In den IMR gibt es bedarfsorientierte Fort- und Weiterbildungsangebote (SCHILFs, SCHÜLFs, Ausbildung von Multiplikator_innen zur inklusiven Schulentwicklung, ...)



Gliederung



- Bildungsreform als Governance-Phänomen
- Darstellung der IST-Situation und Entwicklung
- Zusammenfassung und Analyse der Entwicklung aus Governance-Perspektive
- Konsequenzen für Bildungspolitik, -praxis und -forschung



Fokus der Zusammenfassung



Durch die Ratifizierung der UN-BRK:

- ‚Selbstbindung‘ des österreichischen Staates an supranationale Normen (Altrichter & Feyerer 2012):
- politische Aufgabe, die Entwicklung zur Integration, die zuvor auf der Basis von Freiwilligkeit und persönlichem Interesse gelaufen war, im Sinne der Entwicklung eines inklusiven Schulsystems zu *verbreitern* und *verbindlich* zu machen



Analysefragen



- Welche **Akteure** sind (real und potentiell) für die Entwicklung eines inklusiven Schulsystems bedeutsam?
- Bringen diese Akteure **Normen/Motive** ein, die mit jenen eines inklusiven Schulsystems übereinstimmen?
Wenn nein: Gibt es effektive Initiativen der Bewusstseinsbildung, um diese Normen zu entwickeln?
- Bringen diese Akteure **Ressourcen** (z. B. Personal, Kompetenzen) ein oder können diese Ressourcen im Zuge der Reformmaßnahmen aufgebaut werden, die es erlauben, die Reformziele umzusetzen? Gibt es effektive Initiativen, diese Ressourcen zu entwickeln?



Akteure



- quantitativ mehr Personen relevante Mitwirkende
- relativ mehr Personen,
 - die die normativen Grundlagen der Reform nicht teilen sowie
 - die sich nicht aus eigenem Antrieb die notwendigen Qualifikationen erworben haben.



Akteure



- Neue Akteure: gewinnen und schulen → aktive und kompetente BefürworterInnen
 - Ansatzpunkt: aktuelle Reformprojekte SQA, NMS
 - Landeskoordinatorinnen und Pädagogische Beratungszentren in den IMR
 - außerschulische Partner: Gemeinden und Sozialämter
 - Gewerkschaften??



Analysefragen



- Welche **Akteure** sind (real und potentiell) für die Entwicklung eines inklusiven Schulsystems bedeutsam?
- Bringen diese Akteure **Normen/Motive** ein, die mit jenen eines inklusiven Schulsystems übereinstimmen?
Wenn nein: Gibt es effektive Initiativen der Bewusstseinsbildung, um diese Normen zu entwickeln?
- Bringen diese Akteure **Ressourcen** (z. B. Personal, Kompetenzen) ein oder können diese Ressourcen im Zuge der Reformmaßnahmen aufgebaut werden, die es erlauben, die Reformziele umzusetzen? Gibt es effektive Initiativen, diese Ressourcen zu entwickeln?



Normen



- politische *Anstrengungen zur Bewusstseinsbildung* in Gesellschaft und Schulsystem für Inklusion??
- Strategie, Inklusion im Schulsystem verbindlich zu machen ??
- enge Verbindung von normativen und Ressourcen-Fragen



Analysefragen



- Welche **Akteure** sind (real und potentiell) für die Entwicklung eines inklusiven Schulsystems bedeutsam?
- Bringen diese Akteure **Normen/Motive** ein, die mit jenen eines inklusiven Schulsystems übereinstimmen?
Wenn nein: Gibt es effektive Initiativen der Bewusstseinsbildung, um diese Normen zu entwickeln?
- Bringen diese Akteure **Ressourcen** (z. B. Personal, Kompetenzen) ein oder können diese Ressourcen im Zuge der Reformmaßnahmen aufgebaut werden, die es erlauben, die Reformziele umzusetzen? Gibt es effektive Initiativen, diese Ressourcen zu entwickeln?



Ressourcen



- Investitionen in intermediäre Systeme: pro Bundesland mit IMR eine halbe Stelle für die Landeskoordination; Planstelle am BZiB für die Koordination der Entwicklung der IMR
- In der ‚Breite‘: Strategie der „Freiwilligkeit innerhalb der bestehenden Ressourcen“
- „Integration der Inklusion in die Segregation“ (Feuser)



Ressourcen



Kompetenzen der Akteure:

- PädagoginnenBildung NEU:
 - Für alle Lehramtsstudierenden mehr grundlegende Kompetenzen für inklusive Bildung
 - Abschaffung der SonderschullehrerInnenausbildung: Spezialisierung „Inklusive Pädagogik“ an Stelle des zweiten Faches
- Fort- und Weiterbildung:
 - Ergänzungsstudium „Inklusive Pädagogik“ (60 EC)
 - in den IMR: Diagnosekompetenz, Individualisierung und Differenzierung, Schulentwicklungs- und Beratungskompetenz
- Bevorzugung von Berufstätigen mit inklusionspädagogischer Zusatzqualifikation bei Anstellungen oder Versetzungen???



Analysefragen



- Auf welche Weise erfolgt die **Koordination** zwischen den zentralen Akteuren verschiedener Ebenen und Bereiche?
Welche Formen, Orte oder Institutionen der Koordination wurden geschaffen?



Orte und Institutionen der Koordination



- nationale Koordination: 3 runde Tische zur Entwicklung des NAP (2011); Tagungen 2014 und 2015
- nationale Koordination der Entwicklung der IMR
- In Ländern mit IMR: landesweite Koordinationsgruppen und regionale Aktionspläne
- Strategie der systemischen Qualitätsmanagements SQA: ab September 2016 ist die „Weiterentwicklung des Lernens und Lehrens an allgemein bildenden Schulen in Richtung Individualisierung, Kompetenzorientierung und inklusive Settings“ verbindliche Rahmenzielvorgabe
- Regionale Koordination in den IMR durch Pädagogische Beratungszentren (PBZ)
- Verschiedene Interferenzen: selektives Schulsystem; was dürfen SonderpädagogInnen?



Gliederung



- Bildungsreform als Governance-Phänomen
- Darstellung der IST-Situation und Entwicklung
- Zusammenfassung und Analyse der Entwicklung aus Governance-Perspektive
- Konsequenzen für Bildungspolitik, -praxis und -forschung



Transformationsschritte



- Paradigmenwechsel von einem selektionsorientierten zu einem förderorientierten Bildungssystem > innere **und** äußere Schulreform (Kultur, Strukturen, Praktiken)
- klares politisches Bekenntnis zur Inklusion (z.B. keine Neuaufnahmen in Sonderschulen ab 2020)
- Umfassende Strukturdiskussion
- Auflösung der Sonderschulen, Eingliederigkeit der Sekundarstufe 1 (= bildungspolitisch fast unlösbare Herausforderung)



Alternative Strategie



- offensive Förderung und Unterstützung von Entwicklungsschritten in die richtige Richtung
- dabei alle Ebenen in Prozess einbinden
- Attraktivität für Inklusion, Eingliedrigkeit erhöhen
- Inklusive Bildung in allen wichtigen Reformprojekten (SQA, NMS, Grundschulpaket) explizit verankern



Maßnahmen seitens der Bildungspolitik und -verwaltung



- Inklusion als *Mehrebenenkonstellation* sehen > regionale Projektstrukturen aufbauen, national koordinieren (Verpflichtung)
- zusätzliche Ressourcen gezielt für Inklusion vergeben
- systemische Unterstützungsangebote aufbauen
- Bildung kommunal und gemeindenah denken, Freiräume für die Schulstandorte schaffen



Maßnahmen seitens der Bildungspolitik und -verwaltung



- Einbeziehung der Sonderschulen, aber auch der AHS in partizipative Entwicklung an den Standorten mit einem klaren Ziel: Transfer der sonderpädagogischen Kompetenzen in die allgemeinen Schulen (aber nicht im Sinne einer Sonderpädagogisierung der Regelpädagogik, sondern zur Absicherung der vollständigen Heterogenität)
- Spielraum für das Abweichen von bestehenden Rechtsvorschriften in IMR schaffen (z.B. Errichtung von Pädagogischen Zentren, Abgehen von Sonderschul-Lehrplänen, ...)
- praktikable Lösungsansätze für flexible, chancengerechte, nicht stigmatisierende Ressourcenverteilung entwickeln



Maßnahmen seitens der Bildungspraxis



- interdisziplinäre Zusammenarbeit stärken
- Partizipation erhöhen
- Kooperatives Lernen stärken
- Diagnosekompetenz und didaktisch-methodische Kompetenzen zur Personalisierung des Lernens stärken
- angemessene Schulraumgestaltung für inklusives Lernen und Zusammenwirken entwickeln
- Einsatz assistierender Technologien verstärken



Maßnahmen seitens der Bildungsforschung



- Neudefinition von Theorie und Praxeologie der Sonderpädagogik und der Fachdidaktiken, Entwicklung des Forschungs- und Lehrgebietes „Inklusive Pädagogik“
- Weiterentwicklung der Lehrer_innenausbildung („generalisierte SpezialistInnen“), rasche und bedarfsgerechte Angebote an Lehrerfort- und -weiterbildungen
- Qualifizierung der Schulleiter_innen
- Aufbau einer umfassenden wissenschaftlichen Begleitung der IMR (ähnlich wie in der Aufbauphase, sowohl entwicklungsstützend-formativ als auch ergebnisbewertend-summativ, Fokus aber nicht auf Klasse, sondern auf Schule und Kommune)
- Materialentwicklung für effektive und effiziente Personalisierung des Lernens



Danke für die Aufmerksamkeit!

Herbert Altrichter und Ewald Feyerer



Literatur



- Altrichter, H. (2011). Governance – Steuerung und Handlungskoordination bei der Transformation von Bildungssystemen. In Akademien der Wissenschaften Schweiz (Hrsg.), *Zukunft Bildung Schweiz. Une éducation pour la Suisse du futur* (S. 51–94). Bern: Akademien der Wissenschaften Schweiz.
- Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Wissinger, J. (Hrsg.) (2007). *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, H., & Feyerer, E. (2011). Auf dem Weg zu einem inklusiven Schulsystem? *Zeitschrift für Inklusion* 0 (4). <http://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion/article/view/131/127>
- Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2016) (Hrsg.). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS
- Benz, A. (2004). Governance: Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?. In A. Benz, (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (S. 17-24). Wiesbaden: VS.
- Blumenthal, J. von (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (4), 1149–1180.
- Mayntz, R. (2009). *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt am Main: Campus.

