pedocs
Open Access Erziehungswissenschaften

DIPF

Merz-Atalik, Kerstin

Transformationsstrategien zu inklusiven Bildungssystemen – Hinderliche und begünstigende Faktoren für den Prozess

Wicki, Monika T. [Hrsg.]; Törmänen, Minna R. K. [Hrsg.]: Bildung für alle stärken. Ein Handbuch für die evidenzbasierte Entwicklung inklusiver Schulen. Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt 2025, S. 69-83

Quellenangabe/ Reference:
Merz-Atalik, Kerstin: Transformationsstrategien zu inklusiven Bildungssystemen – Hinderliche und begünstigende Faktoren für den Prozess - In: Wicki, Monika T. [Hrsg.]; Törmänen, Minna R. K. [Hrsg.]: Bildung für alle stärken. Ein Handbuch für die evidenzbasierte Entwicklung inklusiver Schulen. Bad Heilbrunn : Verlag Julius Klinkhardt 2025, S. 69-83 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-332173 - DOI: 10.25656/01:33217; 10.35468/6167-04

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-332173
https://doi.org/10.25656/01:33217

in Kooperation mit / in cooperation with:

http://www.klinkhardt.de

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kerstin Merz-Atalik

Transformationsstrategien zu inklusiven Bildungssystemen – Hinderliche und begünstigende Faktoren für den Prozess

Zusammenfassung

In diesem Text werden die Transformationsstrategien zur Umsetzung inklusiver Bildungssysteme analysiert und sowohl hinderliche als auch förderliche Faktoren in diesem Prozess beleuchtet. Seit den 1990er Jahren ist inklusive Bildung ein globales Ziel, unterstützt durch internationale Organisationen und Abkommen wie die UN-Behindertenrechtskonvention. Trotz gemeinsamer Ziele gibt es erhebliche Unterschiede in der Umsetzung inklusiver Bildung weltweit, wie die unterschiedlichen Segregationsquoten in europäischen Ländern zeigen.

Die Forschungsperspektiven haben sich von einem Mikro-Ebenen-Fokus (z. B. auf Einstellungen und Didaktik) hin zu Makro- und Meso-Ebenen verschoben, die unter anderem die Steuerung und die Ressourcenallokation in den Vordergrund stellen. Effektive Transformationsprozesse erfordern die Mobilisierung und Vernetzung vielfältiger Akteure sowie transparente, partizipative Entscheidungsprozesse in den Governanceprozessen. Eine klare Vision und gemeinsame Ziele sind entscheidend, um die Zusammenarbeit zu fördern und die Akzeptanz zu erhöhen.

Ein Beispiel für ein erfolgreiches Inklusionskonzept ist das Schulgesetz von Südtirol, das ein umfassendes Verständnis von Inklusion als Menschenrecht verankert. Zudem werden darin angemessene Ressourcenallokation und professionelle Entwicklung der beteiligten Akteure zugesichert. Die Schaffung von Feedback- und Evaluationssystemen ist entscheidend, um kontinuierliches Lernen und Anpassungen im Transformationsprozess zu ermöglichen.

Abstract

In this text transformation strategies for implementing inclusive education systems are examined, highlighting both hindering and facilitating factors in this process. Since the 1990s, inclusive education has been a global goal, supported by international organizations and agreements such as the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Despite common goals, there are significant differences in the implementation of inclusive education worldwide, as shown by varying segregation rates in European countries.

doi.org/10.35468/6167-04

Research perspectives have shifted from a micro-level (e.g. focus on attitudes and didactics) to macro- and meso-levels, emphasizing governance and resource allocation among others. Effective transformation processes require the mobilization and networking of diverse actors, as well as transparent, participatory decision-making processes. A clear vision and shared goals are crucial to promote collaboration and increase acceptance.
An example of a successful inclusion concept is the school law of South Tyrol, which embeds a comprehensive understanding of inclusion as a human right. With the law, the importance of appropriate resource allocation and professional development of involved actors are insured. The creation of feedback and evaluation systems is essential to enable continuous learning and adjustments in the transformation process.

Advance Organizer

Purpose and Overview:

The article „Transformation Strategies for Inclusive Education Systems – Hindering and Facilitating Factors in the Process" by Merz-Atalik examines the various factors that influence the implementation of inclusive education systems. It explores which strategies and structures promote or hinder the transformation of education systems toward greater inclusion.

Key Themes and Concepts:

1. Global Goals and Their Implementation:
   a) Since the 1990s, inclusive education has been a global goal, supported by international agreements such as the UNESCO Salamanca Statement (1994) and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006).
   b) Despite these global goals, there are significant differences in the implementation and development of inclusive education systems worldwide.
2. Different Stages of Development and Segregation Rates:
   a) Segregation rates, or the proportion of students taught in special schools or classes, vary widely between countries. These differences highlight the challenges and progress in implementing inclusive education.
3. Governance Theory and Steering Processes:
   a) Steering and coordinating transformation processes require the collaboration and networking of various actors at the legislative and executive levels.
   b) Effective governance structures are crucial for coordinating the diverse interests and responsibilities of the actors and enabling sustainable change.

doi.org/10.35468/6167-04

4. Importance of Clear Visions and Shared Goals:
   a) A common understanding of inclusion and clear objectives are essential for fostering collaboration among actors and achieving successful transformation processes.
   b) Different interpretations of inclusion can hinder collaboration and progress, making a unified definition and vision necessary.
5. Positive Examples and Best Practices:
   a) Successful examples, such as the school law in South Tyrol, demonstrate how clear legal regulations and a human rights-based vision can support the implementation of inclusive education.
   b) These examples highlight the importance of legal frameworks that enshrine inclusion as a fundamental educational right.
6. Resource Allocation and Funding:
   a) The allocation of resources for inclusive education varies significantly between countries. Successful models show that funding should not be based on labeling students but should be system-oriented.
   b) Adequate resource allocation and the development of new professional roles are essential to effectively support inclusive education.

Connection to Prior Knowledge and Context:

This article builds on existing knowledge of education reforms, governance theories, and inclusive education. Educators and policymakers familiar with the challenges and strategies of inclusion can gain new insights and approaches for implementing inclusive education systems by examining various factors and examples. The analysis of steering processes and the importance of clear visions and shared goals offer valuable guidelines for designing and implementing successful inclusive education reforms.

Transformationsimpulse zur inklusiven Bildung und ihre Wirkungen

Inklusive Bildung ist seit den 90er Jahren zu einem globalen Ziel in der Bildung geworden (z. B. UN-Agenda für Nachhaltige Entwicklung, 2015; UNCRPD Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, 2006; UNESCO Salamanca Statement, 1994). Diverse Organisationen der internationalen Menschenrechts- und Bildungspolitik sowie Nicht-Regierungs-Organisationen versuchen seit mehr als drei Jahrzehnten durch vielfältige Transformationsimpulse die Implementation von inklusiven Bildungssystemen für alle Lernenden, unabhängig

doi.org/10.35468/6167-04

vom Alter oder der Lernleistungen weltweit zu forcieren (z. B. UN Vereinte Nationen, UNESCO Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation, OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, European Agency for Special Needs and Inclusive Education).

Die Transformationsimpulse der globalen Akteure für inklusive Bildung zeigen international als auch in den deutschsprachigen Ländern eine durchgängig unterschiedliche Wirkung. Fast alle europäischen Länder haben die UNCRPD (2006) unmittelbar ratifiziert, sich also zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems (nach Art. 24) verpflichtet. Damit einher geht u. a. auch die Forderung nach einer Reduktion der segregierten Sonderschulen und -klassen, bzw. auch von nicht-inklusiv konzeptionierten integrativen oder kooperativen Angeboten. So stellt der UN-Ausschuss für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in seinen General Comments Nr. 4 zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems eindeutig klar: „Inklusive Bildung als fortlaufender Prozess muss regelmäßig überwacht und evaluiert werden, um sicherzustellen, dass Segregation oder Integration weder formell noch informell stattfinden" (UN-Ausschuss, 2016; Übersetzung und Hervorhebung d.d. Verf.).

Angesichts dieser gemeinsamen weltweiten Anforderung überrascht es, dass es fast zwanzig Jahre nach dem Völkerrechtsvertrag der UNCRPD international so erheblich divergente Entwicklungsstände gibt. Dies lässt sich z. B. anhand der Segregationsquoten (anteilige Quote an Schüler*innen, welche an Sonderschulen, in Sonderklassen bzw. nicht an den Regelschulen unterrichtet werden) aufzeigen. In der letzten Datenerhebung der European Agency (EASNIE, 2022) lagen zur Primarstufe (ISCED 1[1]) für das Schuljahr 2019/20 Daten aus 26 Ländern vor. In den 26 Ländern in denen Daten erhoben werden konnten, lag der Anteil der Lernenden, die außerhalb der Regelschule unterrichtet wurden, zwischen 0,11 % (Italien) und 5,46 % (Belgien); der Gesamtdurchschnitt für die 26 europäischen Länder im Grundschulbereich betrug 1,42 %[2]. Daten über die Sekundarstufe I (ISCED 2[3]) lagen aus 25 Ländern vor. In diesen lag der Anteil der Lernenden, die außerhalb des Regelschulwesens unterrichtet wurden, zwischen 0,12 % (Italien) und 12,45 % (Belgien); der Gesamtdurchschnitt für diese europäischen Länder betrug 1,99 %[4]. Es zeigt sich also, dass einige Länder an dem Angebot der segre-

1 Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens (UNESCO): Grundschule Klasse 1-4.

2 Deutschland 3,03; Schweiz 1,79%; für Österreich wurden keine Angaben gemacht. Damit lag Deutschland deutlich über dem europäischen Durchschnitt. In einigen Bundesländern liegt die Quote bei über 5% (z. B. Baden-Württemberg).

3 Internationale Standardklassifikation des Bildungswesens (UNESCO): Sekundarstufe 1, Klasse 5-9/10.

4 Deutschland 3,15%; Schweiz 2,39%; für Österreich wurden keine Angaben gemacht. Damit lag Deutschland deutlich über dem europäischen Durchschnitt.

doi.org/10.35468/6167-04

gierten Sonderschulen festhalten bzw. es ihnen nicht gleichermaßen gelingt, den Transformationsprozess zu initiieren.
Während lange Zeit die Inklusionsforschung eher Voraussetzungen und Rahmenbedingungen auf der Mikro-Ebene von Bildungssystemen fokussierte (z. B. Einstellungen und Haltungen von Akteuren, Schulentwicklungsaspekte, didaktische Gestaltung von Lernangeboten oder Professionalisierung von Lehrpersonen), geht es seit einigen Jahren stärker um Fragen der Steuerung, z. B. der Transformationsprozesse und der Ressourcenallokation (Makro- und Mesoebene) und damit um Verantwortlichkeiten auf der legislativen (Politische Akteure und Gesetzgebungen) und exekutiven Ebene (vollziehende Akteure, z. B. Schulverwaltung). Im Inklusionsdiskurs befasst sich die governance-theoretische Forschung zudem in den letzten Jahren mit der „umfassende[n] Beschreibung und Analyse von Steuerungs- und Umstrukturierungsfragen im Bildungswesen, die als Probleme der Handlungskoordination zwischen Akteurskonstellationen in einem Mehrebenensystem“ (Altrichter et al. 2007, S. 10) verstanden werden.

Effektives Steuerungshandeln im Akteursnetzwerk der Bildungssysteme

Bereits seit geraumer Zeit wächst die Erkenntnis, dass weder Gesetze noch politische Maßnahmen (UNESCO 2020) allein ausreichen, um ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten oder zu entwickeln. Vielmehr ist in dem Transformationsprozess „die Mobilisierung einer Vielzahl von Akteuren bei gleichzeitiger Angleichung der administrativen Systeme“ erforderlich (UNESCO 2020, S. 90). Diese Mobilisierung umfasst die Förderung von Vernetzung, Kooperation und Kollaboration im Akteursnetzwerk, die Sicherung von kontinuierlichen und verbindlichen Interaktionsstrategien (vgl. ebd.), sowie ein reflektiertes und dauerhaft wirkendes Interdependenzmanagement zwischen den beteiligten Organisationen und Akteuren. Unzureichende Zusammenarbeit, Nichteinbindung einzelner relevanter Akteure in die Prozesse oder mangelnde Kooperation und Koordination im Akteursnetzwerk des Mehrebensystems der Bildung können die Umsetzung innovativer und ehrgeiziger Gesetze und Strategien zur inklusiven Bildung behindern (ebd.). Weder die bildungspolitische Steuerungsebene (Makro- und Exoebene, top-down) noch die Akteure in der schulischen Praxis (Meso- und Mikroebene, bottom-up) können den Transformationsprozess zu einem inklusiven Bildungssystem allein bewältigen (vgl. Preuß, 2018). Im Rahmen der Transformations- bzw. Implementationsstrategien bedarf es daher der Entwicklung von nachhaltigen, inklusionsförderlichen Governance-, Interaktions- und Kooperationsstrukturen in der Steuerung, sowie (nach Ebersold & Meijer 2016) von Synergien zwischen den beteiligten Akteuren. „Solche Synergien stützen sich auf die Gesetzgebung, ver-

doi.org/10.35468/6167-04

meiden eine Aufteilung der Zuständigkeiten[5] und unterstützen das Engagement der verschiedenen Dienste und ihre interprofessionelle Zusammenarbeit" (ebd., S. 52; Übersetzung d.d.Verf.).

Im Folgenden sollen ausgewählte Faktoren und Merkmale von Transformations- und Steuerungsprozessen aufgezeigt und diskutiert werden, die sich auf das Transformationshandeln aller Akteure und die Bildungsreform auswirken können. Grundlage für die Reflexion bilden ausgewählte Dimensionen einer Governance (abgeleitet aus: Ebersold & Meijer, 2016; European Commission, 2020). Diese Dimensionen basieren auf einem Konzept des politischen Handelns als lernendes System (unter Einbezug aller Akteure im System) und sie wirken sich in vielfältiger Weise auf allen Ebenen sowie zwischen den Ebenen auf die Transformationsprozesse aus. An erster Stelle lassen sich die Regularien (Gesetzgebungen, Ausführungsvorschriften etc.) als wesentliche Impulse nennen, sie leiten das Handeln aller Akteure an. Zudem bedarf es einer gemeinsamen Vision, mit einem geteilten Verständnis und geteilten Werten, um die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Interesse der Schulentwicklung zu fördern. Daher sollten klare gemeinsame Ziele definiert werden, um die entsprechenden Akteure in eine geeignete Struktur einzubinden (European Commission, 2020). Ebersold & Meijer (2016) problematisieren unter anderem Effekte der Kompartmentalisation als hinderlich im Transformationsprozess. Diese entstehen z. B. durch mangelnde Koordination zwischen oder auf den Steuerungs- und Handlungsebenen, durch mangelnde Interaktion zwischen den beteiligten Akteuren, oder nicht zuletzt durch getrennte Zuständigkeiten in differenten Kompartments (z. B. Sozialfürsorge und Schulamt; oder sonderpädagogischen und regelpädagogischen Organisationen oder Strukturen), die nicht ausreichend im Sinne der inklusiven Praxis koordiniert scheinen. Im Akteursnetzwerk sollten Prozesse und Strukturen der horizontalen[6] und vertikalen[7] Koordination und Kollaboration verankert sein, z. B. um Überschneidungen, Unsicherheiten und Widersprüche im Akteurshandeln zu verhindern und Abstimmungsprozesse zu erleichtern (z. B. zwischen den verschiedenen Institutionen im Elementar-, Primar- und Sekundarstufenbereich im Sinne von lebenslaufbezogenen inklusiven Interventionen und Organisationen). Die Kollaboration

> „mit und das Engagement von Interessengruppen ist auch für ein gemeinsames Verständnis der politischen Ziele von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die politischen Maßnahmen und ihre Umsetzung den Bedürfnissen vor Ort entsprechen und positiv aufgenommen werden" (European Commission 2020, 29; Übersetzung d. d. Verf.).

5 Im Sinne der im Weiteren ausgeführten Kompartmentalisation.

6 Zwischen den Akteuren auf einer Ebene des Systems: z. B. zwischen den für unterschiedliche Schulstufen oder Schulformen zuständigen Akteuren innerhalb der mittleren Schulverwaltung.

7 Zwischen den Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen des Mehrebenensystems: z. B. zwischen dem Schulamt, den Schulleitungen und den Lehrenden.

doi.org/10.35468/6167-04

Transparente, effektive und partizipative (bzw. kollaborative) Entscheidungsprozesse in der Steuerung der inklusiven Bildung und der Transformation des Bildungssystems sind von herausragender Bedeutung für die Akzeptanz und die Bereitschaft der Handelnden, sich in dem Prozess zu engagieren. Mit einer klaren Steuerungs- und Entscheidungsbasis lassen sich Ängste, Unsicherheiten und Irritationen von Akteuren, aber auch Fehlentwicklungen im System verhindern. Dies bedeutet nicht, dass sich nicht auch Formen der Flexibilisierung oder Autonomie der Handelnden bewähren können. Jedoch muss das Ziel der Innovationen und der Initiativen unmissverständlich formuliert und gesetzt sein, dann lassen sich auch unterschiedliche Wege zur Realisierung denken. Eine Aufgabe der Steuerungsebene ist es zudem, Formen des Transformations- / Prozess-Monitorings zu entwickeln bzw. zu installieren, die ein kontinuierliches Feedback an die Akteure und Organisationen ermöglichen. Insbesondere sollte der Informationsfluss und der Erfahrungsaustausch durch Feedback-Schleifen gestärkt werden, um „evidenz-informierte Aktivitäten quer durch das System" (ebd., S. 3) zu sichern und die Eigenverantwortung der diversen Akteure zu stärken.

Die genannten Dimensionen wurden für eine vergleichende Analyse der Steuerungsprozesse in vier Schulverwaltungsregionen in Europa als deduktive Kategorien herangezogen (www.govined.eu[8]) und als relevante Aspekte für die Steuerungs- und Transformationsprozesse erkannt. Sie sollten in Transformationsprozessen in Bildungssystemen, auch im Zusammenhang mit anderen Reformbestrebungen, dringend stärker berücksichtigt werden. Transformations- und Reformprozesse, die von Vertrauen und Mut bestimmt sind (ebd.), die von der Erkenntnis aller Beteiligten bestimmt sind, dass es sich um erforderliche und wünschenswerte Verbesserungen der Bildungsbedingungen für alle in der Gesellschaft handelt, dürften deutlich mehr Potential haben, um zu einem wirklich kollaborativen Handeln im System zu führen. Daher müssen den Akteuren im Mehrebenensystem der Bildung die grundlegenden Intentionen und die menschenrechtliche Bedeutung der inklusiven Bildung angemessen vermittelt werden.

8 Erasmus Plus Projekt von Partnern aus den Ländern Deutschland (Baden-Württemberg), Spanien (Katalonien), Österreich (Steiermark) und Italien (Südtirol). Kofinanziert durch die Europäische Union.

doi.org/10.35468/6167-04

Die Bedeutung eines unmissverständlichen, nicht-mehrdeutigen Inklusionsverständnisses und einer klaren Vision für den Transformationsprozess

> „Die Bewältigung von Transformationen schreitet voran, indem man sich Zeit und Raum nimmt, zur Schaffung eines gemeinsamen Bewusstseins durch Zuhören, Aufsuchen von Orten mit Potential und der Erneuerung eines Sinns für das höchste Ziel. Dieser Raum schafft eine Plattform für die Co-Kreation, welche für Akteure des Wandels eine Quelle der Erneuerung darstellt: Erkennen und Eintreten in eine inklusive Zukunft" (O'Brien 2022, S. 14; Übersetzung und Hervorhebung d. d. Verf.).

Um das globale Ziel der inklusiven Bildung für alle zu erreichen, ist es von grundlegender Bedeutung, dass das Menschenrecht auf inklusive Bildung im Kontext der Vision einer demokratischen Gesellschaft, die Vielfalt in all ihren Facetten wertschätzt (Powell & Merz-Atalik, 2020) zum Leitprinzip für die Politik und die Praxis in den Bildungssystemen wird (Merz-Atalik, 2021). O'Brien (2022) rekurriert in dem Eingangszitat zu diesem Kapitel auf die Bedeutung von qualitativen Merkmalen des Prozesses (Zuhören, Bewusstsein schaffen, Sinn erneuern) und hebt auch die Bedeutung der Selbstvergewisserung zu den Zielen der Transformation hervor. Die Europäische Kommission (2020) stellt die Relevanz einer eindeutigen Definition von Vision und Werten für die Steuerung von Bildungsreformen und -systemen sowie die geteilte Verantwortung (European Commission, 2018) im Akteursnetzwerk heraus. Aus einem Mangel an konzeptioneller Klarheit und Verständnis der inklusiven Bildung, bzw. aus gar diskrepanten Inklusionsverständnissen und den damit verknüpften Transformationsmotiven der Akteure, ergeben sich erhebliche Risiken für den Transformationsprozess. In vielen Schulen beginnt bspw. unter dem Einfluss eines Konzeptes von Inklusion als Integration von Schüler*innen mit einem sonderpädagogischen Förderbedarf die Schulentwicklung zur inklusiven Bildung erst in Folge der Anforderung von außen, wenn klassifizierte Schüler*nnen aufgenommen werden, also reaktiv statt proaktiv (Giangreco & Suter, 2015; nach Cologon, 2019)[9]. Die australische Forscherin Kathy Cologon bezeichnet Modelle der systemerhaltenden bzw. systemadaptierenden Transformationsstrategien, in welcher die tradierten Konzepte der ‚sonderpädagogische Bildung' (durch Einzelförderung oder in segregierten Settings) im Regelschulkontext fortgesetzt wird, als ‚Mikroexklusion' (ebd.). Unter diesen Begriff können zahlreiche Implementationsansätze zur inklusiven

9 Dies ist im Konzept der Integration verhaftet. Adaptionen des Schul- und Unterrichtsalltags scheinen nur erforderlich, wenn sie durch Schüler*innen mit einer von der Norm erheblich abweichenden Entwicklung legitimiert sind. Statt den Prozess der inklusiven Schulentwicklung als einen zu verstehen, der die generelle Diversität der Lernenden aufgreift und die Vielfalt als Basis für die Gestaltung von individualisierten Lernangeboten und Organisationsformen darstellt.

doi.org/10.35468/6167-04

Bildung in Deutschland eingeordnet werden: z. B. die sogenannten ‚gruppenbezogene Lösungen'[10] (in Baden-Württemberg).
Unterschiedliche Konzeptionalisierungen des Inklusionsverständnisses in geteilten Sphären des Systems (Kompartmentalisation[11]) verstärken Verständnis- und Kooperationsprobleme im Akteursnetzwerk. Da im Prozess der Gestaltung eines inklusiven Bildungssystems neue Kooperationsbeziehungen ausgehandelt und abgestimmt werden müssen, zum Beispiel zwischen Schulen (den Bildungsministerien unterstellt) und Organisationen in der Sozialfürsorge (in der Regel den Sozialministerien unterstellt), können sich differente Konzeptionalisierungen von Inklusion als Barriere erweisen. Dies soll im Folgenden an einem Beispiel ausgeführt werden: Wenn aufgrund der eingeschränkten Zuständigkeit für benachteiligte Schüler*innen sich ein eher engeres Inklusionsverständnis seitens der Wohlfahrtsverbände durchgesetzt hätte und dieses dem ggf. eher weiten Inklusionsverständnis in Grund- oder Gemeinschaftsschulen gegenüberstehen könnte. Daraus ergeben sich für die beiden Systeme im Transformationsprozess unterschiedlich gewichtete Herausforderungen für die Transformation. So hat eine Nichtregierungsorganisation, die sich seit Jahrzehnten um Menschen mit Körperbehinderungen verdient gemacht hat, und die gleichsam jahrzehntelang als Träger von Sonderschulen fungierte, eher einen Fokus auf die räumliche Barrierefreiheit an den Schulen, die spezifischen therapeutischen Ansätze im Förderschwerpunkt oder die Deputatsstunden von Sonderpädagog*nnen pro Kind, die an die Regelschulen abgeordnet werden müssen (enges Inklusionskonzept). Während die zunehmend inklusiv arbeitenden Grund- oder Gemeinschaftsschulen sich eher mit der Frage der zu entwickelnden binnendifferenzierten Unterrichtsdidaktik befassen, oder wie sich die vielfältigen Lernbedürfnisse aller Schüler*innen im Klassenverband bewältigen lassen (weites Inklusionskonzept). Eine gemeinsame Vision und Verantwortung lassen sich dabei unter Umständen nicht unmittelbar entwickeln. Dass hier unterschiedliche Interessen der Akteure im Transformationsprozess offenbar werden und ggf. auch konflikthaft oder mit diskrepanten Perspektiven verhandelt werden müssen scheint offensichtlich. Dies betont wiederum die Notwendigkeit der kollaborativen Arbeitsbeziehungen. Diese divergenten Interessen und Inklusionsverständnisse führen zu einer Erhöhung der Komplexität des Transformationsprozesses, insbesondere wenn die Transformationsziele ungewiss (Hölscher et al., 2018) oder beliebig rekonstruierbar erscheinen. Daher braucht es einerseits eindeutige Konzeptionalisierungen und Visionen für die inklusive Reform der Bildungssysteme, die sich z. B. auf der legislativen Ebene vermitteln lassen. Zudem müssen Formen des „Interessenausgleich[s] innerhalb und zwischen verschiedenen Systemebenen [bedacht werden], da Reibung und

10 Hierbei werden fünf bis sechs Schüler*innen mit einem festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarf mehr oder weniger häufig kooperativ mit einer sogenannten Regelklasse unterrichtet.
11 Nach Ebersold & Meijer, 2016.

doi.org/10.35468/6167-04

Wettbewerb zwischen Schulen oder anderen Akteuren den Zusammenhalt von Netzwerken untergraben können“ (European Commission, 2018, S. 17).

Verankerung der menschenrechtlich fundierten Forderung nach einem inklusiven Bildungssystem in den Schulgesetzen

Ein ausgesprochen positives Beispiel für ein eindeutiges Inklusionsverständnis und -konzept ist das Schulgesetz von Südtirol, welches schon früh ein weites Inklusionsverständnis vermittelt hat und zudem die Zielsetzung im Sinne einer Antidiskriminierung und der Gleichstellung im Einklang mit den Menschenrechten definiert (Landesgesetz Nr. 5, 2008).

> „Art. 1, Bildungssystem des Landes. (1) Das Bildungssystem des Landes zielt auf die Entwicklung und Förderung der einzelnen Personen und auf den Erwerb von demokratischen Haltungen und sozialen Kompetenzen ab, die zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft befähigen. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der dem Alter entsprechenden Entwicklungsphasen, der Unterschiede und Identität jedes und jeder Einzelnen, und in Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern sowie im Einklang mit den Grundsätzen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der internationalen Konvention über die Rechte des Kindes, der Verfassung und des Autonomiestatuts“.[12] (Hervorhebung d. d. Verf.)

Mit dem Verweis auf die Kinderrechtskonvention[13] wird ausdrücklich ein Diskriminierungsverbot im Hinblick auf die Bildungsrechte aller Kinder verankert. In Kapitel 1 der Kinderrechtskonvention (CRC 1989) heißt es, dass die Staaten die „in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte […] jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds“ zu gewährleisten haben. Es wird zudem im Artikel 1, Abs. 8 des Landesgesetzes von Südtirol (2008) die Aufgabe der Inklusion in die Verantwortung des Bildungssystems gelegt und als soziale Pflicht der Gesellschaft definiert.

> „(8) Die Nutzung der Bildungsangebote stellt für alle, einschließlich der Minderjährigen mit Migrationshintergrund, die sich in der Provinz Bozen aufhalten, ein subjektives Recht und eine soziale Pflicht dar. Durch geeignete Maßnahmen wird die Integration und Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Beeinträchtigung im Bildungssystem des Landes gewährleistet“.

12 Landesgesetz Nr. 5 (vom 16. Juli 2008). Allgemeine Bildungsziele und Ordnung von Kindergarten und Unterstufe.

13 UN-Konvention über die Rechte der Kinder, vom 20. November 1989.

doi.org/10.35468/6167-04

Eine übergreifende und gemeinsam getragene Vision und ein gemeinsames Inklusionsverständnis geben, wenn sie „die nationalen, regionalen und lokalen Perspektiven und Prioritäten der Schulpolitik berücksichtigen, […] der Arbeit der Schulen als lernende Organisationen und den Systemen, durch die sie unterstützt werden, eine Richtung“ (European Commission, 2018, S. 15; Übersetzung d. d. Verf.). Im Transformationsprozess stellen solche klaren Erwartungen an die konkrete Umgestaltung bzw. die Ziele, sowie mithin an das Handeln der Akteure, und ein unterstützendes Feedback-System, wichtige Garanten eines effektiven Transformationsprozesses dar. Aus der governance-theoretischen Perspektive erscheinen sie für Kohärenz der Transformationsprozesse und -ziele (ebd.) im Akteursnetzwerk unerlässlich. Die gemeinsam getragene Vision – repräsentiert durch die Regularien – ist damit der Ausgangspunkt, um die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Interesse der Schulentwicklung zu fördern. Daher sollten in der „ersten Phase der Netzwerkentwicklung klare gemeinsame Ziele definiert werden, um die entsprechenden Akteure in eine geeignete Struktur einzubinden. Die Ziele können im Laufe der Entwicklung des Netzwerks neu definiert werden“ (ebd., Übersetzung d. d. Verf.).

Die Bedeutung von inklusionsgerichteten Handlungskonzepten für die Akteure und Systeme in den Regularien für die Steuerung des Transformationsprozesses

Im historischen Verlauf des Transformationsprozesses zu einem inklusiven Bildungssystem in der Region Südtirol wurden später die grundlegenden Gedanken, wie das uneingeschränkte Recht auf inklusive Bildung und das Inklusionsverständnis, im Landesgesetz Nr. 7 (2015) noch im Detail ausgeführt.

„Art. 6, Recht auf ein inklusives Bildungssystem

(1) Alle Kinder sowie Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen haben das Recht auf den Besuch eines Kindergartens und *einer Schule, die das Prinzip der Inklusion zu verwirklichen haben*. Um dies zu erreichen, *gewährleistet das Land ein Bildungssystem*, das sich folgendermaßen auszeichnet:

1. es betrachtet die Vielfalt und individuelle Unterschiede aller Kinder, Schülerinnen und Schüler als Normalität und Ressource,
2. es sichert allen das Recht auf einen gemeinsamen und chancengerechten Bildungsweg von hoher Qualität,
3. es ermöglicht allen die volle Teilhabe am Leben und Lernen in Kindergarten und Schule,
4. es berücksichtigt die vielfältigen Bedürfnisse, Lernmöglichkeiten, Interessen und Begabungen der Kinder, Schülerinnen und Schüler und verwirklicht spezifische, auf die einzelne Person abgestimmte Maßnahmen und Bildungsangebote,

doi.org/10.35468/6167-04

5. es ermöglicht die Entwicklung von Wissen und Kompetenzen, die die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Familie, in der Arbeitswelt und in der Freizeit fördern sowie die Teilhabe am öffentlichen Leben,
6. es beseitigt Barrieren in Bildung und Ausbildung,
7. es sichert allen auf der Grundlage des individuellen Lebensprojekts und der allgemeinen Bestimmungen zur Einschreibung die Wahlfreiheit bei der Einschreibung in die Kindergärten und die Schulen sowie die Teilnahme an etwaigen Aufnahmeverfahren zu".[14] (Hervorhebung d. d. Verf.)

Diese Selbstverpflichtung des Systems inklusive Bildung zu realisieren wird z. B. unterstrichen durch konkrete Ausführungsvorschriften, durch inklusionsbezogene Evaluationsmaßgaben und nicht zuletzt durch eine angemessene Personalausstattung der Schulen. So erhalten alle allgemeinbildenden und beruflichen Schulen bis zur Erfüllung der Schulpflicht (18. Lebensjahr) eine Grundausstattung an zusätzlichen Integrationslehrer*innen (Regelschullehrpersonen mit einer Zusatzqualifikation).
Die Finanzierung von Ressourcen für die Ausstattung von inklusiven Schulen ist in den europäischen Bildungssystemen sehr unterschiedlich organisiert. Die European Agency for Special Needs and Inclusive Education hebt hervor, „... dass die Länder unterschiedliche Formen der offiziellen Entscheidungsfindung haben, die oft in unterschiedlichen Mechanismen für den Zugang zu zusätzlichen Ressourcen für SEN[15] gründen" (EASNIE 2020, 61; Übersetzung d.d. Verf.) Dies wiederum führt zu einer Vielzahl von Klassifizierungssystemen, die u. a. durch folgende Dimensionen bestimmt sind:

1. Welche Lernbedürfnisse werden als besonders wahrgenommen (schulbildungsrelevante Differenzdimensionen)?
2. Welche Klassifikationen haben Einfluss auf Bildungsangebote, -orte und -verläufe der Schüler*innen (Klassifikationssysteme)?
3. Wer ist für die Diagnose verantwortlich (Institutionalisierung von Feststellungsverfahren)?
4. Wer ist für die daraus resultierenden, schulbildungsbezogenen Entscheidungen, zusätzliche Ressourcen und Adaptionen verantwortlich (Verfügungsrechte)?

Der Anteil der kategorisierten Schüler*innen an der Gesamtschülerschaft weist enorme Diskrepanzen zwischen den europäischen Ländern auf. So wird bspw. in Ländern, in denen die spezifischen (Personal-)Ressourcen durch die Etikettierung der Schüler*innen legitimiert werden müssen, bei bis zu 15,9 % der Schüler*innen

14 Landesgesetz Nr. 7 (vom 14. Juli 2015). 3. Abschnitt: Schule und Bildung. Art. 6: Recht auf ein inklusives Bildungssystem, Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen.
15 Special Educational Needs (sonderpädagogischer Förderbedarf).

doi.org/10.35468/6167-04

das Label SEN vergeben[16] (bspw. im Sekundarstufenbereich II – ISCED 3, in Finnland; EASNIE 2022, 81). Die generelle Varianz der Etikettierungsquoten im Rahmen der Pflichtschulzeit liegt zwischen 3,31 % (ISCED 1+2; in den Niederlanden) und 14,21% (ISCED 1+2; in Island). Die European Agency unterscheidet drei Modelle der Ressourcenzuweisung: Input Funding (Ressourcenzuweisung zu individuellen Schüler*innen mit Bedarf an intensivierter, zusätzlicher Unterstützung); Through-Put-Funding (Ressourcenzuweisung an Schulen für spezifische Gruppen von Schüler*innen die besonderen Risiken ausgesetzt sind oder zusätzliche Unterstützung benötigen); oder General Funding (Ressourcen die zur Grundausstattung der Schulen gehören, um allgemeine Bildung für alle Lernenden vorzuhalten) (EASNIE 2020). Es gibt nicht nur verschiedene Formen der Bereitstellung und Unterstützung mit Ressourcen (EASNIE 2020), sondern auch die Zuständigkeit für die Mittelvergabe liegt bei unterschiedlichen (staatlichen) Trägern. Diese Formen der Ressourcensteuerung hängen von den historisch gewachsenen (Bildungs-)Kulturen der Länder ab, vom Verständnis der Aufgaben und Rollen der Schulen, von der Herangehensweise an das Thema Behinderung und häufig von dem Stand und der Strategie der Umwandlung von Sonderschulen in Förderzentren (ohne Schüler*innen) bzw. in ein inklusives Bildungssystem.

> „Die Reaktionsfähigkeit eines Systems für inklusive Bildung wird auch durch Finanzierungskriterien untermauert, die für die Zuweisung von Ressourcen und Unterstützung verwendet werden“ (EASNIE 2020, 47; Übersetzung d.d. Verf.).

So haben bspw. in Litauen Schüler*innen mit SEN in Regelschulen Anspruch auf einen zusätzlichen Zuschuss in Höhe von 35 % des Basisschülerkorbs (EASNIE 2020). Im Transformationsprozess erscheint es unerlässlich, die bisherige Ressourcenzuweisung kritisch zu reflektieren und neue Formen der Zuweisung von Personalressourcen (systembezogen, statt individuumsbezogen) an die Schulen zu entwickeln. Wenn, wie im Schulgesetz von Südtirol, die inklusive Bildung eine Verpflichtung der staatlichen und privaten Schulen darstellt, dann sollten auch die entsprechenden Ressourcen nicht mehr an der Etikettierung von Schüler*innen festgemacht werden. Auf der Basis der Erfahrungen, sollten Schulen entsprechend einem sozial-indexbasierten Schlüssel eine Grundausstattung mit interdisziplinären Personalressourcen erhalten. Dazu zählen neben den Sonderpädagog*innen auch andere Berufsgruppen, wie Sozialarbeiter*innen, Schulpsychologe*innen, Erzieher*innen, Therapeut*innen mit festen Stundendeputaten etc. Ggf. sollten neue Berufsbilder für die Ausstattungen der inklusiven Bildungssysteme entwickelt werden (z. B. Material und Methoden Facilitator für Schüler*innen mit Sinnesbeeinträchtigungen; Persönliche Assistent*innen; Gebärdensprachdolmetscher für Bildungseinrichtungen).

16 In Island 14,21%, in Litauen 13,68%, in der Slowakei 13,47% (ISCED 1+2; Primarstufen- und Sekundarstufenbereich I zusammen).

doi.org/10.35468/6167-04

In Deutschland haben unlängst die Landesrechnungshöfe darauf hingewiesen, dass die Ressourcenumsteuerung im Zusammenhang mit der inklusiven Bildung zu Fehlentwicklungen geführt haben (vgl. Bericht des Rechnungshofes von Niedersachsen, 2018). Insbesondere haben sie die teuren Doppelstrukturen (Aufrechterhaltung von Sonderschulen und inklusive Schulen), die gestiegenen Ausgaben für Diagnostik (die in einem inklusiven Bildungssystem einen anderen Stellewert bekommen müsste, da man keine traditionelle Feststellungsdiagnostik mehr braucht) und regional stark divergierende Inklusionsquoten (aufgrund der Beliebigkeit des Akteurshandelns) kritisiert.

Fazit

Die Ausführungen sollten aufzeigen, wie und mit welchen Maßnahmen und Interventionen die Steuerung der inklusiven Bildung erfolgreicher verlaufen könnte. Es braucht zunächst ein aktives Transformationsmanagement (von Seiten der Politik und der Bildungsverwaltung), in die alle beteiligten Akteure und Stakeholder eingebunden sind. Dazu sollten Arbeitsgruppen und Netzwerke aufgebaut werden, die nach Möglichkeit alle Akteure aktiv einbinden in die Prozesse. Zudem sollte die Bedeutung einer Professionalisierung der vielfältigen Akteure (auch jene in den Trägerorganisationen, den Ebenen der Schulverwaltung, den medizinischen oder therapeutischen Netzwerkpartner*innen etc.) die in den Transformationsprozess eingebunden sind für die Herausforderungen und Chancen der inklusiven Bildung nicht unterschätzt werden. So benötigen auch Entscheidungsträger in den exekutiven Ebenen Wissen und Kompetenzen für die Transformation des Bildungssystems. Bislang werden diese Akteure weitgehend ihren eigenen autodidaktischen Fähigkeiten überlassen[17]. Ein international agierendes Unternehmen im Bereich der Informationstechnologie würde auch nicht davon ausgehen, dass ein Paradigmenwechsel (z. B. von der analogen zur digitalen Technik) ohne effektive Steuerung, Professionalisierung und Monitoring der Entwicklungs- und Adaptionsprozesse gelingen könnte.
Begleitend sollten Formen eines Feedback-Systems oder der (Selbst-)Evaluation aufgebaut werden, die es ermöglichen die Interventionen und die Implementationsprozesse und -ergebnisse zu reflektieren.

> „Ein Mangel an systematischem Monitoring entzieht den politischen Entscheidungsträgern und den Akteuren die Möglichkeit, aus den Erfahrungen zu lernen, fördert das Fortbestehen erfolgloser Initiativen und führt zu einem ineffizienten Einsatz der Ressourcen (Ebersold & Meijer 2016, S. 53; Übersetzung d.d. Verf.).

17 Ein Ziel des Projektes GovInEd war es, Professionalisierungsmaterialien für alle Ebenen des Systems der inklusiven Bildung für die Steuerung zu erarbeiten. Diese sind unter www.govined.eu zugänglich gemacht worden.

doi.org/10.35468/6167-04

Literatur

Altrichter, H., Brüsemeister, T., Wissinger, J. (Hrsg.) (2007). *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Cologon, K. (2019). *Towards inclusive education: A necessary process of transformation*. Report, Macquarie University for Children and Young People with Disability Australia (CYDA).

EASNIE, European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2023). *European Agency Statistics on Inclusive Education: 2019/2020 School Year Dataset Cross-Country Report*. (P. Dráľ, A. Lénárt and A. Lecheval, eds.). Odense, Denmark

EASNIE, European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2022). *European Agency Statistics on Inclusive Education: 2018/2019 School Year Dataset Cross-Country Report*. (A. Lenárt, A. Lecheval and A. Watkins, eds.). Odense, Denmark.

EASNIE, European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2016). *Financing of Inclusive Education: Mapping Country Systems for Inclusive Education*. (S. Ebersold, ed.). Odense, Denmark.

Ebersold, S. & Meijer, C. (2016). *Implementing Inclusive Education: Issues in Bridging the Policy-Practice Gap International Perspectives on Inclusive Education*, Volume 8, 3762.

European Commission (2018). *European ideas for better learning: The governance of school education systems.* Produced by the ET 2020 Working Group Schools. https://www.schooleducationgateway.eu/downloads/Governance/2018-wgs6-Full-Final-Output.pdf

Merz-Atalik, K. (2022). Canada as a "Driving Force" for Inclusion Activists in European Countries? In T.M. Christou, R. Kruschel, K. Merz-Atalik & I.A. Matheson (Hrsg.), *European Perspectives on Inclusive Education in Canada: Critical Comparative Insights* (S. 9-34). Taylor & Francis: Routledge Research in International and Comparative Education.

O'Brien, J. (2022). Transformative Inclusion Management. In O. Koenig (Hrsg.), *Inklusion und Transformation in Organisationen* (S. 11-16). Julius Klinkhardt: Bad Heilbrunn.

Powell, J.J.W., & Merz-Atalik, K. (2020). Die Notwendigkeit inklusiver Bildung für die Erneuerung der Governancekonzepte: Deutschland und Luxemburg im Vergleich. In J. Budde, A. Dlugosch, P. Herzmann, L. Rosen, J. Panagiotopoulou, T. Sturm & M. Wagner-Willi (Hrsg.), *Inklusionsforschung im Spannungsfeld von Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik* (S. 71-98). Leverkusen: Verlag Barbara Budrich.

UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016). *Allgemeine Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung.* In der deutschsprachigen Übersetzung. Zugriff unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr4.pdf?__blob=publicationFile&v=4

UNESCO (2020). *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and education: All means all.* Paris, UNESCO.

Author

Merz-Atalik, Kerstin is Professor for Education considering Disability and Disadvantage /Inclusion" at Ludwigsburg University of Education (Germany). Her research subjects are: International comparative inclusive education; governance of inclusive education; teacher education for inclusion.

doi.org/10.35468/6167-04