

Mit Inklusiven Modellregionen auf dem Weg zur inklusiven Schule?

Österreichische Bildungspolitik zwischen Vision und Pragmatismus

Ewald Feyerer

Ausgangslage

Das Elternwahlrecht wurde in Österreich bereits 1993 gesetzlich verankert und damit die legislativen Grundlagen zur Integration von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf – als Parallelsystem zum bestehenden Sonderschulsystem – geschaffen. Bis 2001/02 stieg der Integrationsquotient auf rund 52% aller Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf, der Segregationsquotient fiel von 2,5% aller PflichtschülerInnen auf 1,7%. Heute werden im österreichweiten Durchschnitt 1,9% aller PflichtschülerInnen in Sonderschulen oder angeschlossenen Sonderschulklassen beschult, wobei es starke regionale Unterschiede gibt (von 0,7% in der Steiermark bis zu 3% in Vorarlberg). Die leichte Steigerung des durchschnittlichen Segregationsquotienten ergibt sich vor allem dadurch, dass in jenen drei Bundesländern, die von Anfang an dem gemeinsamen Unterricht sehr skeptisch gegenüberstanden, heute prozentuell sogar mehr Kinder in Sonderschulen unterrichtet werden als bei der gesetzlichen Einführung des Elternwahlrechts (Feyerer 2013).

Im Jahr 2008 hat Österreich die UN-Behindertenrechtskonvention ratifiziert. Vier Jahre später wurden im „Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012-2020“ (abgekürzt NAP; bmask 2012) die Leitideen der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Konvention auf rund 100 Seiten festgeschrieben. Die Maßnahmen für den Bereich Bildung sind in Kapitel 4 aufgelistet. Sie zeigen den politischen Willen, inklusive Bildung von der vorschulischen über die schulische und universitäre Bildung bis hin zur Erwachsenenbildung zu verankern, sowohl in den Zielsetzungen als auch in den Maßnahmen, wie folgende Auszüge exemplarisch zeigen sollen:

„- **Inklusive Konzepte** zum Übergang vom Kindergarten in die Volksschule sollen entwickelt werden. (bmask 2012, S. 62; Hervorhebungen im Original) ...

- Entwicklung von **Inklusiven Modellregionen**. Erfahrungssammlung und darauf aufbauend Erstellung eines detaillierten Entwicklungskonzeptes sowie flächendeckender Ausbau der Inklusiven Regionen bis 2020. (e.d., S. 64) ...

- **Inklusive Pädagogik** als Teil der zukünftigen Ausbildung für Lehrerinnen und Lehrer an Pädagogischen Hochschulen und für Studierende der Lehramter an Allgemeinbildenden und Berufsbildenden Höheren Schulen (e.d., S. 65)

Auch im aktuellen Regierungsprogramm aus dem Jahr 2013 wurde die „Konzeption von Modellregionen zur optimalen und bedarfsgerechten Förderung aller Schülerinnen und Schüler dieser Region mit wissenschaftlicher Begleitung“ verankert, allerdings ohne zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Im September 2015 erfolgte nun – nach wiederum längerem Stillstand – ein weiterer wichtiger legislatischer Schritt: Im Erlass „Verbindliche Richtlinien zur Entwicklung von Inklusiven Modellregionen“ (bmbf 2015) werden erstmals die Zielsetzungen offiziell definiert und Maßnahmen zur Umstrukturierung des bisherigen Systems ermöglicht.

Was versteht die Bundesregierung unter Inklusiven Modellregionen (IMR)?

Die österreichische Bundesregierung schließt sich einem breiten und systemischen Verständnis von Inklusion (z.B. UNESCO 2008) an, in dem es einleitend darauf hinweist, dass ein inklusives Schulsystem Bildungsbarrieren abbauen und so die Chancengerechtigkeit für „alle Schüler/innen, ob mit oder ohne SPF, deutschsprachig oder anderssprachig, männlich oder weiblich usw.“ erhöhen soll. „Nicht mehr das einzelne Kind, sondern das gesamte Lernsystem soll im Blickpunkt von Diagnose und Förderung stehen.

Die gegenständliche Richtlinie hat zum Ziel, die Qualität der inklusiven Beschulung aller Schülerinnen und Schüler weiter zu entwickeln und die entsprechenden Angebote auszuweiten“ (bmbf 2015, S. 1).

Zur Frage nach der Abschaffung von Sondereinrichtungen wird festgehalten:

„Eine Inklusive Modellregion soll die Möglichkeit bieten, alle in dieser Region wohnenden Schüler/innen an (Regel-)schulen zu unterrichten und damit auf die Sonderbeschulung zu verzichten. Das bedeutet, dass an (Regel-)schulen Möglichkeiten (z.B. spezielle Settings für Schüler/innen mit schweren/mehrfachen Behinderungen oder mit gravierenden Störungen im Bereich Sozio-emotionale Entwicklung) geschaffen werden müssen. Das Ziel einer IMR muss sein, die inklusive pädagogische Qualität und den Support an Regelschulen so zu heben, dass aussondernde Einrichtungen möglichst nicht mehr gebraucht werden, wie es die UN-Behindertenrechtskonvention und der NAP-Behinderung 2012-2020 vorsehen“ (bmbf 2015, S. 2).

Ziel ist somit die Erprobung einer gemeinsamen Schule für alle, „sodass eine Segregation nach sonderpädagogischem Förderbedarf, Sprachdefiziten sowie Entwicklungsstand aufgehoben wird“ (bmbf 2015, S. 4).

Auch wenn der Erlass momentan nur an die Bundesländer Steiermark, Kärnten und Tirol gerichtet ist, wird an der Ziellinie 2020 festgehalten: „In jedem Schuljahr (beginnend mit 2015/16) kann in einem Stufenplan die Einrichtung von inklusiven Modellregionen zwischen Bund und Ländern vereinbart

werden – mit dem **Ziel, bis zum Jahr 2020 alle Regionen des Bundesgebietes** zu involvieren“ (bmbf 2015, S. 5; Hervorhebung im Original).

Welche Herausforderungen stellen sich?

Diversität in ihrer Gesamtheit akzeptieren

Inklusive Bildung soll an allen Schulen verwirklicht werden. Eine Schule für alle soll jedes Kind mit seinen Bedürfnissen in den Mittelpunkt stellen und optimal innerhalb der Gemeinschaft fördern. Eine wesentliche Zielsetzung ist der Abbau von Barrieren an der Teilhabe von Bildung und somit eine Erhöhung der Chancengerechtigkeit. Eine inklusive Schule versteht sich als Lernende Schule und hat die Diversität als einen Grundbaustein für die lernseitige Orientierung verankert. Dort, wo die Diversität umfassend beachtet wird, lernen Kinder übrigens besser und entwickeln sich gesünder, wie Timmons & Wagner (2008) in einer sehr großen Untersuchung an kanadischen Schulen festgestellt haben.

Qualitätsentwicklung am Standort

Für die Frage der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, aber auch für Fragen zur Bildungsteilhabe von Gruppierungen, die marginalisiert und/oder von Ausschluss bedroht sind, wird es entscheidend darauf ankommen, inwieweit die am lokalen, kommunalen bzw. regionalen Bildungssystem Beteiligten inklusive Entwicklungen zu ihrem eigenen Anliegen machen. Wichtigstes Gelingenmerkmal 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. Didaktisch heißt der Lösungsansatz Individualisierung und innere Differenzierung. In Inklusiven Modellregionen sollen dazu ab 2016/17 auch Schulversuche zur „Anwendung eines lernzieldifferenten Regelschullehrplans statt der Zuweisung des Lehrplans der Allgemeinen Sonderschule geführt werden“ (bmbf 2015, S. 3). Neben den schulkulturellen Voraussetzungen führt Dyson auf Basis eines systematischen Forschungsüberblicks der englischsprachigen Literatur zu inklusiven Schulen als weitere Gelingensfaktoren an: Leitung und Mitbestimmung, Strukturen und Praktiken, sowie die Unterstützung durch Bildungspolitik und -verwaltung.

Inklusion radikal denken, aber pragmatisch umsetzen

Inklusion ist ein ständiger Entwicklungsprozess, der von Schulleitern und -leiterinnen, auch in Verbindung mit SQA, durch die im Folgenden aufgezählten Maßnahmen vielfältig unterstützt werden kann:

- Interne Schulentwicklungsprozesse fördern und unterstützen, aber auch extern evaluieren lassen. Hilfreiche Instrumente dafür sind z.B. der „Index für Inklusion“ (Boban & Hinz 2003) oder das „Bewertungsraster zu den schulischen Integrationsprozessen an der Aargauer Volksschule“ (Fachhochschule Nordwestschweiz 2008).
- Lehrer_innen und Eltern zur partizipativen Entwicklung motivieren (anfänglich Freiwilligkeit und massive Unterstützung)
- Interdisziplinarität und Teamarbeit stärken
- Schaffung von Zeit, Raum und Strukturen für erhöhte Kooperation und Partizipation von Lehrer_innen, Erzieher_innen, Eltern und Schüler_innen
- Klassen heterogen, ausgewogen und bedarfsbezogen zusammensetzen
- flexible Gruppengrößen zulassen
- Stundenplanblockungen ermöglichen
- kleine Lehrerteams, rechtzeitige Vorbereitung der Lehrer_innen, Teambildungsmaßnahmen ermöglichen
- zielgerichtete Fort- und Weiterbildung, Erfahrungsaustausch anregen und unterstützen
- gegenseitiges Hospitieren anregen und ermöglichen
- Supervision ermöglichen, Intervisionskompetenz aufbauen
- Gleichberechtigung von Regel- und Sonderschullehrer_innen leben
- Nahtstellen, Übergänge optimieren und ritualisieren
- Partizipationsgremien einrichten (Klassenrat, Elternrat, ...)

Welche Maßnahmen sollen in den Inklusiven Modellregionen erprobt werden?

In den inklusiven Modellregionen sollen neben der Qualitätsentwicklung der Schulen drei sehr wesentliche strukturelle Veränderungen erprobt werden.

Neuorganisation der ZIS (Zentren für Inklusiv- und Sonderpädagogik)

Bisher waren ZIS (früher als SPZ, also Sonderpädagogische Zentren bekannt) per Gesetz Sonderschulen. Dementsprechend sollte der Leiter des ZIS, der gleichzeitig Leiter der Sonderschule war, einerseits seine Sonderschule und andererseits die Integration stärken. In Zukunft sollen die Aufgaben der ZIS unabhängig von Sonderschulen wahrgenommen werden, um damit den oben erwähnten Widerspruch aufzulösen. In Inklusiven Modellregionen sind daher entsprechende Beratungseinrichtungen am Landesschulrat (= LSR), und als Außenstellen, einzurichten.

„Übergeordnetes Ziel der Tätigkeit ist eine qualitative Verbesserung im Bereich des inklusiven Unterrichts und der inklusiven Schulentwicklung und damit verbunden eine quantitative wie qualitative Steigerung der Inklusionsmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler an allgemeinen Schulen“ (bmbf 2015, S. 6). Durch diese Entkoppelung der ZIS-Leitung von der Sonderschulleitung erwartet sich das Bundesministerium eine qualitative und quantitative Zunahme der Unterstützung für inklusive Maßnahmen an allgemeinen Schulen (bmbf 2015, S. 7).

Effizienter, bedarfsorientierter und flexibler Ressourceneinsatz

Seit der Verankerung der Integration ist der prozentuale Anteil von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf stark gestiegen. Da die Gesamtressourcen im sonderpädagogischen Bereich mit 2,7% aller PflichtschülerInnen gedeckelt sind, die GesamtschülerInnenzahl stetig abnahm, die Zahl von SPF-Bescheiden aber leicht anstieg, kam es während der letzten zehn Jahre zu einem immer größer werdenden Ressourcenengpass in Bezug auf die sonderpädagogischen Ressourcen pro Kind mit SPF. Eine neue Ressourcensteuerung soll die Grundlagen schaffen, „um Ressourcen bedarfsgerecht und nicht stigmatisierend vergeben zu können“ (bmbf 2015, S. 8).

Einer der wichtigsten Aufgaben der Inklusiven Modellregionen wird es somit sein, Lösungen für das sogenannte *Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma* zu finden. Gemäß dem Konzept der indexbasierten Mittelzuteilung könnte auch ein Teil der sonderpädagogischen Ressourcen anhand von sozialpolitischen Kennwerten wie z.B. der Bildung der Eltern, der Höhe der Arbeitslosigkeit, oder dem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund schulbezogen zugeteilt werden, ohne einzelne Kinder als lern-, verhaltens- oder sprachbehindert brandmarken zu müssen. Anders sieht dies bei Kindern mit einer vor allem organisch bedingten und medizinisch klar feststellbaren Beeinträchtigung wie z.B. bei gehörlosen Menschen oder bei Kindern mit einem stark erhöhten Assistenzbedarf aus. In Anlehnung an die von Bacher/Altrichter/Nagy (2010) vorgestellten Modelle von Zürich, Aarau und Dortmund müsste ein Konzept erstellt werden, dass – neben einem besonderen Budgettopf für körper-, sinnes- oder mehrfachbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche – Schulen in Abhängigkeit der sozialen Lage ihrer SchülerInnen zusätzliche Mittel zur Verfügung stellt, die nicht nur reaktiv sondern auch präventiv eingesetzt werden könnten (siehe auch Feyerer 2013).

Erhöhung der Qualität der Verfahren zur Feststellung des SPF und der SPF-Bescheide

Das Bundesministerium strebt eine quantitative Verringerung und eine qualitative Erhöhung der SPF-Bescheide an. „Präventive Maßnahmen wie Beratung und Förderung sollen im Vordergrund stehen, damit ggf. ein SPF-Bescheid und eine Stigmatisierung vermieden werden. Dort, wo ein Bescheid gerechtfertigt ist, muss dieser auf einem nachvollziehbaren, schlüssigen Gutachten fußen. (...) Die

Begründungen für das Ausstellen eines SPF müssen national vergleichbar und standardisiert sein, das Bescheidverfahren muss transparent und nachvollziehbar sein, und der Bezug zu rechtlichen Gegebenheiten muss ausgewiesen werden. Bescheide sollen Fördermöglichkeiten aufzeigen, die geeignet sind, die dem Antrag zugrunde liegende Problemsituation zu verbessern“ (bmbf 2015, S.9f.). Ein in der Schweiz entwickeltes „Standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV)“ (Hollenweger/Lienhart 2011), könnte ein Vorbild für die SPF-Verfahren in Inklusiven Modellregionen sein, muss aber erst adaptiert, erprobt und evaluiert werden.

Ausblick

Die Bundesländer Kärnten, Steiermark und Tirol, die bereits viel Vorarbeit für die Entwicklung inklusiver Schulsysteme geleistet haben, starten ab dem Schuljahr 2015/16 mit dem Aufbau Inklusiver Modellregionen auf Basis der hier vorgestellten Richtlinien. Erst in weiterer Folge und unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den o.g. Bundesländern soll diese Richtlinie weiterentwickelt und als Grundlage für alle Bundesländer erlassen werden. Bis 2020 sollen alle Bundesländer Inklusive Modellregionen errichtet haben. Die Bundesregierung verfolgt damit weiterhin konsequent das Prinzip, den Regionen pragmatisch zu ermöglichen, Schritt für Schritt inklusive Schulen aufzubauen. Die Verbindlichen Richtlinien ermöglichen engagierten Ländern, erste notwendige strukturelle Veränderungen durchzuführen und stellen den anderen Bundesländern verdeutlicht in Aussicht, dass diese Richtlinien in Kürze auch bei ihnen anzuwenden sind.

Damit wird zumindest ein vorsichtiges politisches Signal in die richtige Richtung gesetzt, auch wenn aus Sicht des Bundeszentrums für Inklusive Bildung und Sonderpädagogik (BZIB) eine radikalere Vorgehensweise wünschenswert gewesen wäre. So fehlt im Erlass z.B. jegliche Aussage zu zusätzlichen Ressourcen. Ein Systemwandel kann aber letztendlich nur erfolgreich erreicht werden, wenn für die Begleitung des Wandels Ressourcen zur Verfügung gestellt werden – und zwar auf Schulebene ebenso wie auf Landesebene.

Literatur

Bacher, Johann/Altrichter, Herbert/Nagy, Gertrud (2010). Ausgleich unterschiedlicher Rahmenbedingungen schulischer Arbeit durch eine indexbasierte Mittelverteilung. In: *Erziehung & Unterricht* 160, S. 384-400. URL: http://www.jku.at/soz/content/e94921/e95831/e96904/e96916/E&U_3-4_2010_Bacheretal_ger.pdf [12.9.2015].

bmask (2012). *Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012–2020. Strategie der österreichischen Regierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Inklusion als Menschenrecht*

- und Auftrag. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Download unter http://www.sozialministerium.at/site/Soziales/Menschen_mit_Behinderungen/Nationaler_Aktionsplan_Behinderung_2012_2020/ [20.9.2015].
- bmbf (2015). *Verbindliche Richtlinien zur Entwicklung von Inklusiven Modellregionen*. Erlass GZ BMBF 36.153/0088-I/5/2015 vom 3. September 2015; URL: www.bzib.at [20.9.2015].
- Boban, Ines & Hinz, Andreas (Hrsg.) (2003): *Index für Inklusion. Lernen und Teilhabe in der Schule der Vielfalt entwickeln*. Halle: Martin-Luther-Universität. URL: <http://www.eenet.org.uk/resources/docs/Index%20German.pdf> [5.9.2015].
- Dyson, Alan (2010). Die Entwicklung inklusiver Schulen. Drei Perspektiven aus England. In: *Die Deutsche Schule* 102 (2010)2, S. 115-129.
- Fachhochschule Nordwestschweiz (2008). *Bewertungsraster zu den schulischen Integrationsprozessen an der Aargauer Volksschule. Instrumente zur Schulevaluation und zur Schulentwicklung*. URL: http://www.schulevaluation-ag.ch/downloads_oeffentlicher_bereich.cfm [5.9.2015].
- Feyerer, Ewald (2013). Inklusive Regionen in Österreich. Bildungspolitische Rahmenbedingungen zur Umsetzung der UN-Konvention. In: *behinderte menschen. Zeitschrift für gemeinsames Leben, Lernen und Arbeiten*, 36. Jg., Heft 2, 34 – 44.
- Hollenweger, Judith/Lienhart, Peter (2011). *Standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV). Instrument des Sonderpädagogik-Konkordats als Entscheidungsgrundlage für die Anordnung verstärkter individueller Massnahmen. Handreichung*. Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). URL: http://peterlienhard.ch/download/2011_SAV_d.pdf [20.9.2015].
- Timmons, Vianne/Wagner, Maryam (2008). *Connection Between Inclusion And Health*. Url: http://www.integration-tirol.at/dokumente/upload/c1ebd_canada_2008_h&l.pdf [13.9.2015].
- UNESCO (2008). *Inclusive Education: The Way of the Future. Conclusions and Recommendations of the 48th Session of the International Conference on Education (Ice)*. URL: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-5_Conclusions_english.pdf [30.8.2015].