

Lea Schäfer

Institutioneller Wandel und Steuerung von „Förderbedürftig- keit“ im Zuge inklusiver Bildung in Spanien 1960-2013

Ein qualitativer Mehrebenenvergleich zur Berücksichtigung
von Diversität in Sekundarschulen in Andalusien

Schäfer

**Institutioneller Wandel und Steuerung von
„Förderbedürftigkeit“ im Zuge inklusiver
Bildung in Spanien 1960-2013**

Interdisziplinäre Beiträge zur Inklusionsforschung

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

Lea Schäfer

Institutioneller Wandel und Steuerung von „Förderbedürftigkeit“ im Zuge inklusiver Bildung in Spanien 1960-2013

Ein qualitativer Mehrebenenvergleich
zur Berücksichtigung von Diversität
in Sekundarschulen in Andalusien

Verlag Julius Klinkhardt
Bad Heilbrunn • 2021

k

Meiner Familie.

Die Open-Access-Publikation dieser Arbeit wurde aus dem Open-Access-Publikationsfonds der Humboldt-Universität zu Berlin und dem Sammlungsbudget der Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin gefördert.



Diese Arbeit wurde von der Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin unter dem Titel „Institutioneller Wandel und Steuerung von „Förderbedürftigkeit“ im Zuge inklusiver Bildung. Ein qualitativer Mehrebenenvergleich am Fallbeispiel von Sekundarschulen in Andalusien“ als Dissertation angenommen.

Erstgutachterin: Prof'in Dr. Vera Moser, Zweitgutachter: Prof. Dr. Justin J.W. Powell.

Tag der Disputation: 06.09.2019.

Dieser Titel wurde in das Programm des Verlages mittels eines Peer-Review-Verfahrens aufgenommen.
Für weitere Informationen siehe 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.

Druck und Bindung: Bookstation GmbH, Anzing.
Printed in Germany 2021.
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem alterungsbeständigem Papier.



*Die Publikation (mit Ausnahme aller Fotos, Grafiken und Abbildungen) ist veröffentlicht unter der
Creative Commons-Lizenz: CC BY-SA 4.0 International
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>*

ISBN 978-3-7815-5876-2 Digital doi.org/10.35468/5876

ISBN 978-3-7815-2441-5 Print

Zusammenfassung

Inklusive Bildung ist spätestens seit der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-CRPD) im internationalen und nationalen Diskurs vieler Länder verankert. Dennoch wird die Umsetzung national und regional unterschiedlich interpretiert und realisiert. Spanien, das bereits lange vor der UN-CRPD den Wertewandel von segregierter zu integrativer und schließlich zu inklusiver Bildung auf rechtlicher Ebene vollzogen hat sowie über eine im europäischen Vergleich äußerst niedrige Segregationsquote von Schüler*innen mit besonderen Bedürfnissen verfügt, steht im Fokus der vorliegenden Studie, die einen Beitrag zur internationalen Inklusionsforschung leistet.

Durch die Anlage als qualitativer Mehrebenenvergleich kann der Forschungsgegenstand, die Berücksichtigung der „Förderbedürftigkeit“ von Schüler*innen im spanischen Schulsystem, auf unterschiedlichen Ebenen analysiert und in einigen Sekundarschulen in Andalusien regional eingegrenzt untersucht werden. Dies geschieht, um der Fragestellung nachzugehen, welche Rolle dabei Behinderung im Kontext des Diversitätskonzepts spielt, um inklusive Bildung und Chancengleichheit zu gewährleisten. Dabei bildet die Analyse des institutionellen Wandels von „Förderbedürftigkeit“ seit der Demokratisierung des Landes auf der nationalen Ebene den Ausgangspunkt der Studie, um diesen Begriff historisch herzuleiten, dessen pfadabhängige Entwicklung auf eine hohe institutionelle Stabilität sowohl hinsichtlich segregierter Beschulungsformen als auch bzgl. der Kategorisierung von Schüler*innen hinweist.

Gleichzeitig zeigt die Untersuchung auf Schulebene, dass asymmetrische Steuerung in Kombination mit einer hohen Institutionalisierung segregierter Strukturen zur Reproduktion der rechtlich verankerten Berücksichtigung von Diversität von Schüler*innen in den Schulen führt – wenn auch anhand divergierender Differenzkategorien.

Schlagwörter: Inklusive Bildung, Diversität, Sonderpädagogik, institutioneller Wandel, Spanien, Andalusien

Abstract

Since the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UN-CRPD), inclusive education is a recurring topic in international and national discourse. Nevertheless, implementation is interpreted and realized differently at national and regional level. Legally, Spain already shifted its focus from segregated to integrative and finally to inclusive education long before the UN-CRPD and has one of the lowest segregation ratios of students with „special educational needs“ in Europe. Therefore, Spain is the primary focus of this study, which makes a contribution to international research on inclusion.

Due to the qualitative multi-level approach of this study, the subject of research, the consideration of „special educational needs“ within the Spanish school system, can be analyzed at different levels and examined in some secondary schools in Andalusia on a regional basis. Therefore, the aim is to answer the question, which role disability plays in the context of the concept of diversity to guarantee inclusive education and equal opportunities. The analysis of the institutional change of „special educational needs“ since the democratization of the country on the national level is the basis of the study in order to derive this term historically, whose path-dependent development points to a high institutional stability both with regard to segregated forms of schooling and to the categorization of students. At the same time, the investigation at school level shows that asymmetrical control in combination with a high degree institutionalization of segregated structures leads to the reproduction of the legally established considerations of diversity of students in schools – although on the basis of diverging difference categories.

Keywords: Inclusive education, Diversity, Special education, Institutional change, Spain, Andalusia

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
2	Behinderung, Diversität, „Förderbedürftigkeit“ oder Inklusion? Eingrenzung des Gegenstandes	15
3	Forschungsstand	19
4	Neoinstitutionalismus	23
4.1	Strömungen und Perspektiven des Neoinstitutionalismus	23
4.2	Vom alten Institutionalismus zum soziologischen Neoinstitutionalismus	25
4.3	Relevante Begrifflichkeiten des soziologischen Neoinstitutionalismus	27
4.3.1	Organisation und Institution	27
4.3.2	Drei-Säulen-Modell von Institutionen nach W.R. Scott	30
4.3.3	Diffusion und Legitimität	38
4.3.4	Organisationales Feld	39
4.4	Institutioneller Wandel	43
5	Educational Governance – Steuerung von „Förderbedürftigkeit“ und Diversität im Schulsystem	49
6	Einordnung und Anlage der Untersuchung	55
6.1	Qualitativer Mehrebenenvergleich	55
6.2	Methodologie: Rekonstruktives Untersuchungsdesign	61
6.3	Methodisches Vorgehen und Differenzierung der Fragestellungen	63
6.3.1	Dokumentenanalyse – nationale Entwicklung von „Förderbedürftigkeit“	64
6.3.2	Schulkonzeptanalyse – Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität	66
6.3.3	Expert*inneninterviews – „Förderbedürftigkeit“ auf Mikroebene	69
7	Institutioneller Wandel im spanischen Schulsystem: Behinderung, Diversität und Inklusion auf nationaler Ebene	83
7.1	Phase I: Demokratische Transformation des Bildungssystems (1970–1985) ...	84
7.2	Phase II: Internationale Adaption (1986–2006)	99
7.3	Phase III: Finanzkrise (2007–2012)	111
7.4	Entwicklung der Zahlen zu „Förderbedürftigkeit“ im spanischen Schulsystem ...	113
7.5	Zwischenfazit: Institutioneller Wandel von „Förderbedürftigkeit“	116
8	Strukturen und Maßnahmen zur Berücksichtigung der Diversität: Andalusien – Huelva – Schulkonzepte	119
8.1	Gegenwärtige Situation in Andalusien	119
8.2	Strukturen der Förderung auf Ebene der Provinz Huelva	125
8.3	Falldarstellung der Schulen	129
8.4	Ergebnisse der Schulkonzeptanalyse	131

9	Mikroebene: Rekontextualisierung und Steuerung von „Förderbedürftigkeit“ durch Schulleitung und Koordinator*innen	135
9.1	Thematischer Vergleich der Schule 1: Eine offene Schule als Antwort auf „konflikthafte“ Schüler*innen	135
9.2	Thematischer Vergleich der Schule 5: Separation innerhalb der Regelschulen ersetzt die Sonderschulen	140
9.3	Theoretische Konzeptualisierung der Ergebnisse	147
9.3.1	Berücksichtigung von „Förderbedürftigkeit“ in Schule 1	149
9.3.2	Berücksichtigung von „Förderbedürftigkeit“ in Schule 5	153
10	Ebenenrelationierung – Zusammenführung und Diskussion der Ergebnisse: „Förderbedürftigkeit“ in andalusischen Sekundarschulen	157
10.1	Hinweise auf Ursachen institutioneller Reproduktion	159
10.2	Strukturen und Maßnahmen zur Berücksichtigung von „Förderbedürftigkeit“	161
11	Fazit und Ausblick	165
	Verzeichnisse	173
	Literaturverzeichnis	173
	Abkürzungsverzeichnis	182
	Tabellenverzeichnis	183
	Abbildungsverzeichnis	183
	Anlagen	185
Anlage A	Überblick über einzelne Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität entsprechend der Angaben in den Schulleitungsfragebögen	185
Anlage B	Übersicht über die Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität laut Schulkonzepten	186
Anlage C	Interviewleitfaden zur Berücksichtigung von Diversität in der Schule	188
	C.1 Für die Schulleitung	188
	C.2 Für die Koordinator*innen/Lehrkräfte	191
Anlage D	Grafik des spanischen Bildungssystems 2019/20	196
	Dank – Muchas gracias	197

1 Einleitung

„Die Gesetzgebung spricht davon, dass nicht klassifiziert werden soll, dass es eine inklusive Schule gibt“ (Interview 5.a, Z. 233–235).

Laut spanischer Bildungsgesetzgebung wird nach o.g. Aussage des Koordinators einer Sekundarschule in Andalusien im Schulsystem inklusive Bildung bereits umgesetzt. Diese Aussage wird durch eine Separations- und Segregationsquote in Spanien von 0,45 % im Schuljahr 2017/18 (Ministerio de Educación y Formación Profesional; i.F. MEFP, 2019) gestützt, wohingegen das UN-Komitee im Jahr 2017 u.a. kritisierte, dass Spanien aufgrund eines segregierenden Schulsystems für Menschen mit Behinderungen gegen Artikel 24 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Convention on the Rights of Persons with Disabilities; i.F. UN-CRPD) verstößt (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2017). Wie sind diese konträren Aussagen zu verstehen? Ist das spanische Bildungssystem sowohl inklusiv wie nicht inklusiv? Oder ist es in Teilen inklusiv? Ist es möglicherweise in bestimmten Bereichen und auf bestimmten Ebenen inklusiv und auf anderen segregierend? Was bedeutet in diesem Zusammenhang eigentlich ‚Ebenen‘? Was verstehen die Akteur*innen unter ‚inklusive‘? Die vorliegende Forschungsarbeit stellt sich die Aufgabe, zu ergründen, wie es zu solch widersprüchlichen Aussagen über ein und dasselbe Schulsystem von unterschiedlicher Akteur*innen innerhalb und außerhalb dieses Systems kommen kann, indem untersucht wird, wie und wo – d.h. auf welchen gesellschaftlichen und bildungssystemischen Ebenen – inklusive Bildung interpretiert wird und wie diese Ebenen und Akteur*innen miteinander zusammenhängen und interagieren.

Dabei gilt es Folgendes zu beachten: Das Bildungsministerium der Zentralregierung Spaniens gibt im nationalen Bildungsgesetz den einzelnen Autonomen Regionen Bildungsziele wie u.a. die Chancengleichheit vor, die insbesondere durch inklusive Bildung und *Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität* gewährleistet werden soll (Ecoem, 2007). Aufgrund der föderalen Struktur des Landes muss diese Vorgabe jedoch noch durch Akteur*innen auf diversen Ebenen des Bildungssystems weiter interpretiert werden, bevor sie in den einzelnen Schulen ankommt. Ein wichtiger Punkt in der Gesetzgebung ist, die eingangs von einem Koordinator zitierte De*Kategorisierung historisch gewachsener Verständnisse von „Förderbedürftigkeit“ der Schüler*innen, auf dem Weg zu einem inklusiven Bildungssystem, was einen intendierten Wandlungsprozess beschreibt, den es zu berücksichtigen gilt. Um diese Interpretationen der Vorgaben, die „Rekontextualisierung“ (Fend, 2008b, 176) als außenstehende Person verstehen zu können, bedarf es eines Wissens darüber, wie und in welchem breiteren Kontext sich der Begriff der inklusiven Bildung in Spanien entwickelt hat, an welche Diskurse er anschließt und welche Entwicklungen außerhalb des Bildungssystems darauf Einfluss hatten. Nur so kann eine adäquate und differenzierte Analyse und Interpretation des aktuellen Standes im spanischen Bildungssystem durchgeführt werden (ebd.).

Der aktuelle Forschungsstand zu der genannten regulativen Vorgabe zeigt, dass sowohl die einzelnen Autonomen Regionen diese sehr unterschiedlich umsetzen (Arnaíz, Martínez, de Haro & Escarbajal, 2013, Rodríguez, 2013, Castillo, del Moral & Ramos, 2016) als auch, dass im selben Maße die Schulen die einzelnen Maßnahmen im Rahmen der Vorgabe unterschiedlich nutzen (Arnaíz, 2009, Martínez, 2011). Grundsätzlich stellen Santiuste, Vicente, Miras und

Padilla (2009) für den Kontext dieser Vorgabe fest, dass die befragten Lehrkräfte in Andalusien, Madrid und Extremadura inklusive Bildung als positiv beurteilen, wobei sich das Verständnis darüber, wie diese in den Schulen umgesetzt werden soll, in den einzelnen Regionen unterscheidet. Unklar bleibt vor dem Hintergrund dieser Studien, *wie* sich diese rechtliche Grundlage zur Berücksichtigung von Diversität entwickelt hat, an welche Diskurse sie anschließt und wie auf unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems auf die individuellen Bedürfnisse der Schüler*innen eingegangen wird, wenn Kategorisierungen und damit auch Kategorien wie Behinderung, vermieden werden sollen (s. einleitendes Zitat). Darüber hinaus beantworten die o.g. Studien nicht die Frage nach den Ursachen für die unterschiedlichen Interpretationen der Vorgaben, einzig die Untersuchung von Bonal (2000) erklärt den Einfluss unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Interessensgruppen auf die spanische Bildungspolitik und die Konsequenz daraus, dass aufgrund extrem unterschiedlicher Kontroversen der geringste gemeinsame Konsens in Form eines Gesetzes verabschiedet wird und somit die Diskursarenen auf die anderen Ebenen verlagert werden. Diese Studie legt den Untersuchungsschwerpunkt bei der Analyse der historischen Entwicklung auf die Bildungspolitik allgemein und nimmt dabei in diesem Schritt die nationale und regionale Ebene in den Fokus.

Die im europäischen Vergleich niedrige Segregationsquote in Spanien (Eurydice, 2019), verbunden mit einer langen Tradition integrativer und inklusiver Beschulung und der Tatsache, dass inklusive Bildung in Spanien im Kontext der internationalen Inklusionsforschung bislang noch ein Desiderat darstellt (s. u.a. Dyson, 2004, Johnson, 2013, Köpfer, 2013, Kiuppis & Peters, 2014, Powell, 2014, Brüggemann, Köpfer & Bergmann-Hauptmann, 2016, Köpfer, Kotthoff & Rakhkochine, 2018, Powell, 2018, Schäfer, Köpfer & Aust, 2016, Schäfer, Köpfer, Aust, Powell & Brendel, 2018), machen die Relevanz der Untersuchung inklusiver Bildung in diesem Land deutlich. Dabei ist Andalusien als Autonome Region mit den meisten Schüler*innen aller Regionen Spaniens aufgrund dessen interessant, da es als eine der ersten Regionen die Autonomie bzgl. Bildung erlangte und infolgedessen die „vollständige Integration“ (Consejería de Educación, 1986, 1095) gesetzlich verordnete. Darüber hinaus führten die Vermittlung von Kontakten durch Verantwortliche der European Agency in Spanien zu einem ersten explorativen Forschungsaufenthalt in Huelva und Madrid mit zahlreichen Schulbesuchen und Interviews auf allen Ebenen des Schulsystems, was schließlich – verbunden mit den vorhandenen regionalen Sprachkenntnissen der Autorin – zu einer Eingrenzung auf Andalusien führte. Die Provinz Huelva wiederum stellt im Vergleich der einzelnen Provinzen Andalusiens jene mit der niedrigsten Segregationsquote dar (Schuljahr 2017/19: 0,35 %; eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten des MEFP¹, 2019), was die empirische Untersuchung von Schulen in dieser Provinz besonders interessant macht. Diese umfasste sowohl die Analyse der Schulkonzepte als auch Interviews mit jeweils fünf unterschiedlichen Akteur*innen in fünf Schulen Huelvas auf Mikroebene der Untersuchung. Als Schulform wurden Sekundarschulen ausgewählt, da die regulative Vorgabe zur „Berücksichtigung von Diversität“ in ihrer Differenziertheit bzgl. der Maßnahmen explizit an diese adressiert ist. Darüber hinaus war für die Fragestellung der Rekontextualisierung und Steuerung dieser Vorgabe die Perspektive der Koordinator*innen als entscheidende Schnittstelle relevant, welche erst in den Sekundarschulen an jeder Einzelschule vorgesehen und fester Bestandteil des Schulteams sind.

1 Ministerio de Educación y Formación Profesional, auf deutsch: Ministerium für Bildung und Berufsausbildung, i.F. MEFP

Die Auswertung fokussierte sich dann auf vier Schulen auf Ebene der Schulkonzepte und zwei Schulen mit jeweils zwei Expert*inneninterviews, um ein differenzierteres Bild von den Maßnahmen und möglichen entscheidenden Punkten bzgl. Rekontextualisierung dieser zu erhalten.

Die Annäherung an das Forschungsfeld in Spanien vollzog sich explorativ vor dem Hintergrund der Fragestellung, welche Erklärungsansätze es für die bereits genannte und seit Jahren unter 0,5 % bleibende Separations- und Segregationsquote gibt. Im Laufe des Forschungsverlaufs hat sich das Erkenntnisinteresse weiter konkretisiert und es geht vor dem Hintergrund des aktuellen Forschungsstandes um den bereits skizzierten Prozess, der durch die historische Dimension dreidimensional aufgebaut ist. Die aus der Verordnung von 2008 entnommene Begrifflichkeit der *Berücksichtigung von Diversität* umfasst dabei die Inhalte der rechtlichen Grundlage zum Umgang mit der Diversität der Schüler*innen in den Schulen (Consejería de Educación, 2008). Die Bedeutung des Begriffs der „Förderbedürftigkeit“ ergibt sich wiederum aus der historischen Herleitung des heutigen Diversitätsbegriffs im spanischen Schulsystem und definiert den Gegenstand der Analyse. Dementsprechend ist im Laufe der vorliegenden Arbeit kontextabhängig entweder von der Berücksichtigung von Diversität die Rede, wenn es um die Verordnung hierzu geht oder entsprechend von „Förderbedürftigkeit“, wenn es um den Bedarf der Schüler*innen geht, die spezifische Förderung erhalten sollen.

Vor diesem Hintergrund bleiben jedoch wichtige Fragen offen, die sich in jenem Vakuum konstituieren, das sich einerseits im Kontext der historischen Entwicklung und andererseits zwischen den Ebenen konstituiert: Es entsteht ein Forschungsdesiderat, welches lediglich mittels Mehrebenenanalysen zu beheben ist.

Um die Rekontextualisierung von Diversität durch die einzelnen Ebenen des spanischen Schulsystems darstellen zu können – mit Fokus auf die Verbindungsstellen zwischen diesen Ebenen und deren Bedeutung für die Berücksichtigung von Diversität – bedarf es neben einer komplexen Gegenstandskonzeption und einer differenzierten theoretischen Grundlage, einer qualitativen Mehrebenenanalyse. Damit wird auch der Einbezug der historischen Analyse der Entwicklung des Verständnisses von „Förderbedürftigkeit“ im spanischen Bildungssystem mit Fokus auf die Regulative möglich.

Die leitende und übergeordnete Fragestellung, der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nachgegangen werden soll, lautet:

Wie wird die rechtliche Vorgabe zur Berücksichtigung von Diversität über die unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems hinweg rekontextualisiert?

Folgende daraus abgeleiteten Unterfragestellungen schließen sich daran an und konkretisieren das Forschungsvorhaben:

- Wie hat sich das Verständnis von „Förderbedürftigkeit“ der Schüler*innen im Rahmen der Vorgabe zur Berücksichtigung von Diversität und vor dem Hintergrund inklusiver Bildung im historischen Verlauf entwickelt? Welche Ursachenkonstellationen spielten für die Entwicklung eine Rolle?
- Wie gehen Sekundarschulen in Huelva mit der regulativen Vorgabe von nationaler Ebene um und welche Rolle spielt hierbei das Verständnis von „Förderbedürftigkeit“ einzelner Akteur*innen?
- Welche Formen der Steuerung/Mechanismen der Handlungskoordination zwischen den Akteur*innen werden für die Rekontextualisierung der Vorgaben eingesetzt?

Die Beantwortung dieser Fragen erfordert eine theoretische Konzeption, die sowohl den Wandel im historischen Verlauf abbildet als auch differenziert genug unterschiedliche Aspekte von „Förderbedürftigkeit“ im Rahmen von Diversität erfassbar machen. Die Anlage der Studie als qualitative Mehrebenenanalyse strukturiert dabei den Aufbau und das Vorgehen der Untersuchung. Als metatheoretischer und methodologischer Rahmen ermöglicht der Neoinstitutionalismus mit dem Drei-Säulen-Modell von Institutionen nach Scott (2014) eine differenzierte Beschreibung und Analyse des Gegenstands, indem er eine analytische Einteilung der regulativen, normativen und kulturell-kognitiven Dimensionen von „Förderbedürftigkeit“ vornimmt (ebd.). Das Konzept der Pfadabhängigkeit ermöglicht darüber hinaus die Erklärung für institutionellen Wandel im historischen Verlauf, der jedoch eher von Stagnation und kleinen Veränderungen als von tatsächlich revolutionären Ereignissen geprägt ist. Analytische Kategorien des Ansatzes der Educational Governance ergänzen die genannten theoretischen Bausteine um die Perspektive auf die Verbindungen zwischen Akteurskonstellationen und die Frage nach der Steuerung auf Schulebene. Zusammengefasst formuliert liegt das Erkenntnisinteresse einerseits auf den Strukturen und Maßnahmen der Schulen zur Berücksichtigung von Diversität im Sinne der regulativen Vorgabe als Rekontextualisierungsleistung sowie andererseits auf den Sinnkonstruktionen der Akteur*innen in einzelnen Schulen.

Die vorliegende Studie ist in den Kontext der o.g. internationalen Inklusionsforschung einzuordnen und beinhaltet keinen expliziten Vergleich zwischen Deutschland und Spanien, da der Fokus auf ein möglichst breites Verständnis und Wissen über die Situation in Spanien sowie einzelne Aspekte inklusiver Bildung im Sinne einer internationalen Norm gelegt wird. Dabei ist jedoch im Laufe der Studie der „implizite“ internationale Vergleich durchaus zu berücksichtigen², da die Autorin dieser Studie nicht in Spanien sozialisiert wurde und sich dadurch besondere Herausforderungen an den gesamten Forschungsprozess stellen. Diese erfordern einen sorgfältigen und differenzierten Umgang mit Sprache, Kultur und Menschen sowie eine ständige Reflexion der eigenen Rolle als Forscherin, insbesondere während der Forschungsaufenthalte und bei der Auswertung der Daten. Alle spanischsprachigen Materialien, die in der vorliegenden Studie verwendet werden, wurden von der Autorin selbst übersetzt – bei Bedarf gemeinsam mit Unterstützung von Menschen, die vor Ort leben und mit dem Untersuchungskontext vertraut sind, was sich insbesondere bei der Bedeutung relevanter Begriffe als wertvoll erwies³. Darüber hinaus bringt diese externe, als implizit vergleichende Perspektive angelegte Untersuchung Vorteile beim Blick auf den Gegenstand, da sämtliche Ebenen des spanischen Schul- und Bildungssystems vorbehaltlos von außen, und ohne entsprechende, methodische Kontrolle der Seins- und Standortgebundenheit des Wissens (Bohnsack, 2017) beobachtet werden können. Diese Perspektive ermöglicht damit den Blick auf Entwicklungen und Aspekte inklusiver Bildung, die auch für das deutsche Schulsystem relevant sein können und bietet sich gleichzeitig als Grundlage für explizite Vergleiche zwischen beiden Ländern an (Schäfer, 2021).

Ziele und Aufbau der Arbeit

Die Ziele der vorliegenden Untersuchung lassen sich aus dem oben beschriebenen Erkenntnisinteresse ableiten und folgendermaßen zusammenfassen: es geht um die Analyse und Rekonst-

- 2 S. zum „impliziten Vergleich“ z.B. Klauer und Mitter (1987, 13) und Bürli (1997). Kurz zusammengefasst ist die Annahme hinter dieser Art des Vergleichs, dass durch die Herkunft einer Person aus einem bestimmten Land sowie aufgrund des Aufwachsens und der Sozialisation in diesem, erscheint es unmöglich, eine streng objektiv gehaltene Darstellung zu liefern ohne jeglichen Einfluss der subjektiven Betrachtungsweise auf die ‚fremden‘ Sachverhalte.
- 3 In der vorliegenden Arbeit wird aufgrund der Vielzahl original spanischsprachiger Quellen nicht mehr explizit auf übersetzte Inhalte hingewiesen.

ruktion von Mechanismen institutioneller Reproduktion (Mahoney, 2000), um Ursachen für die Aufrechterhaltung von „Förderbedürftigkeit“ im Laufe der historischen Entwicklung des spanischen Schulsystems zu identifizieren. Zudem steht als weiteres Ziel die Analyse der Rekontextualisierung insbesondere auf der Ebene der Autonomen Region Andalusien sowie auf Schulebene unter Berücksichtigung von Konstellationen der Handlungskoordination beteiligter Akteur*innen im Fokus. Auf Ebene der Einzelschulen interessiert dann im daran anschließenden Teil der Arbeit, wie die Schulen diese Maßnahmen zugunsten des Ziels der inklusiven Beschulung der Schüler*innen mit „Förderbedürftigkeit“ nutzen und welche Rolle das Verständnis von „Förderbedürftigkeit“ für die Aufrechterhaltung segregierter Beschulungsformen spielt.

Dabei orientiert sich der Aufbau der Arbeit einerseits am sinnlogischen Aufbau einer Mehrebenenanalyse und andererseits an den einzelnen Ebenen des Schulsystems, wie sie entsprechend im Rahmen der Beschreibung der Anlage der Untersuchung in Kapitel 6.1 expliziert werden. Vorab werden die Begrifflichkeiten Behinderung, Diversität und „Förderbedürftigkeit“ in Kapitel 2 definiert und zueinander in Beziehung gesetzt und deren Bedeutung in der spanischen Gesetzgebung herausgestellt, bevor dann in Kapitel 3 der aktuelle Forschungsstand dargestellt und das Desiderat formuliert wird, das sich daraus ergibt. Kapitel 4 beschreibt daran anschließend den metatheoretischen Ansatz dieser Arbeit, die Herleitung des soziologischen Neoinstitutionalismus, damit verbundene relevante Begrifflichkeiten und schließlich den institutionellen Wandel, der zentral im Mittelpunkt dieser Arbeit steht. Educational Governance in Kapitel 5 ermöglicht im Rahmen der Datenanalyse die Untersuchung von „Governance-Mechanismen“ (Benz & Dose, 2010, 262) auf Schulebene, die es ausgehend von der Rekonstruktion von Akteurskonstellationen und der diesen zugrundeliegenden Mechanismen der Handlungskoordination erlauben, die Begrenzung des Handlungsspielraums der Akteur*innen in den Schulen zu erklären. Anschließend umfasst Kapitel 6 sowohl die Einordnung und Anlage der Untersuchung als auch alle in diesem Mehrebenenvergleich zur Anwendung gekommenen Methoden.

Der institutionelle Wandel von „Förderbedürftigkeit“ im historischen Verlauf, der die Analyse der Mechanismen institutioneller Reproduktion beinhaltet, stellt schließlich den ersten Analyseteil der vorliegenden Untersuchung in Kapitel 7 dar, in dem der Gegenstand der „Förderbedürftigkeit“ hergeleitet und begründet wird. Daran anschließend liegt der Fokus des darauffolgenden Kapitels 8 auf der Situation in Andalusien, Huelva und auf Ebene der in die Fallanalyse einbezogenen Schulen mit Blick auf die Strukturen und Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität.

Der daran anschließende Analyseteil umfasst die Rekonstruktion des Expert*innenwissens sowie des Verständnisses von „Förderbedürftigkeit“ einzelner Akteur*innen auf der Mikroebene. Dieses 9. Kapitel stellt die einzelnen und komparativ erschlossenen Ergebnisse zu den drei Dimensionen von „Förderbedürftigkeit“ sowie zu Governance-Mechanismen auf Schulebene und Ursachen institutioneller Reproduktion in zwei differenziert analysierten Schulen dar. Und abschließend geht es in Kapitel 10 um die Verbindung der einzelnen Ebenen, die zwar im Aufbau der Arbeit implizit gegeben ist, die jedoch bzgl. einiger thematischer Aspekte, die sich im Laufe der Analyse als relevant herausgestellt haben, noch einmal explizit herausgearbeitet wird, bevor im Fazit in Kapitel 11 bzgl. der oben explizierten und differenzierten Fragestellung die wichtigsten Befunde zusammengetragen und ein Ausblick in Form zukünftiger Entwicklungen und an die Arbeit anschließender Forschungsdesiderate gegeben wird.

2 Behinderung, Diversität, „Förderbedürftigkeit“ oder Inklusion? Eingrenzung des Gegenstandes

In diesem Kapitel soll deutlich werden, was unter den in einer Arbeit verwendeten Begrifflichkeiten zu verstehen ist, damit Aussagen und Ergebnisse nachvollzogen und korrekt interpretiert werden. Selbsterklärend ist die Fokussierung auf für die Studie relevante Termini – weitere Erläuterungen, die sich im Laufe der Untersuchung als notwendig sinnbildend herausstellen. Eine besondere Herausforderung stellen in diesem Kontext internationale Studien dar, für die auf allen Ebenen einer Untersuchung das allgemeine „Problem des Fremdverstehens“ in „zugespitzter Art und Weise“ (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2010, 308) gilt.

„Wie gelingt (...) das Verstehen von Materialien, die nicht in der eigenen Muttersprache“ (ebd., 308) verfasst sind? Die von Przyborski und Wohlrab-Sahr angesprochene Herausforderung schlägt sich in dieser Länderstudie auf allen Untersuchungsebenen nieder, da zwar in einigen Kapiteln notwendigerweise auf deutschsprachiges Material zurückgegriffen wird, wie z.B. bei der Literatur zur theoretischen Einordnung oder im weiteren Verlauf zur Methodologie und Auswertung, das untersuchte Material an sich – angefangen bei der Literatur zur Klärung der Begrifflichkeiten über die Analyse der Original-Gesetzestexte bis hin zum Interviewmaterial – jedoch auf Spanisch verfasst ist. Dessen ungeachtet ist zwischen der Ebene des Verstehens von Fachliteratur und Gesetzestexten auf der einen Seite und jener der Interpretation von Interviews auf der anderen Seite hinsichtlich des jeweiligen Umgangs mit der Fremdsprache zu unterscheiden. Insbesondere bei der Definition der in der Arbeit verwendeter zentraler Begrifflichkeiten wird ausschließlich auf spanischsprachige Fachliteratur zurückgegriffen. Zudem spielt die Kenntnis der kulturellen Bedingungen vor Ort für das Verständnis von Begriffen, aber auch von Zusammenhängen und Diskursen eine entscheidende Rolle. Dieses Wissen wird durch ausgedehnten und wiederholten Aufenthalt vor Ort gewährleistet.

Wie im Laufe der Arbeit differenziert analysiert wird, reagierte der damalige Bildungsminister Spaniens Villar Palasí mit dem Allgemeinen Bildungsgesetz („Ley General de Educación“; i.F. LGE) noch während der Diktatur Francos im Jahre 1970 auf die vielfältigen Veränderungen innerhalb der spanischen Gesellschaft und der damit einhergehenden massiven Kritik am spanischen Bildungssystem (Capitán, 2002). Dieser erste Versuch der Demokratisierung der Bildung – in Zeiten der diktatorischen Herrschaft – legte zwar den Grundstein für alle anschließend vollzogenen rechtlichen Reformen und bildete damit die Grundlage eines auf rechtlicher Ebene auf Chancengleichheit ausgerichteten Bildungssystems⁴, dennoch führten die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen in den folgenden 15 Jahren dazu, dass dieser Wandel nur sehr langsam eingeleitet wurde. Diese Zeitspanne von 1975 bis 1985/1990 stellte für Spanien die große Umbruchsphase aller gesellschaftlichen Teilbereiche durch den Prozess der Demokratisierung (transición) dar, welcher sich in der Bildungsgesetzgebung widerspiegelt. So kristallisierte sich in dieser Phase eine Veränderung des Verständnisses von „Förderbedürftigkeit“ von Schüler*innen heraus: Mitte der 1980er-Jahre ist nun von Integration als Ziel für alle als förderbedürftig bezeichneten Schüler*innen die Rede, sie wird regulativ verankert und es werden entsprechende strukturelle und organisatorische Maßnahmen beschlossen. „Förderbedürftigkeit“ als Kontinuum über die historische Entwicklung hinweg ist in dieser Phase noch

4 Zu Chancengleichheit im spanischen Schulsystem s. Schäfer, 2014

stark mit Behinderung verbunden und Integration wird als Strategie zur Gewährleistung von Chancengerechtigkeit gesehen, was sich – abhängig von der regierenden Partei – im Laufe der Jahre auch verändert. Die „Förderbedürftigkeit“ einer bestimmten Gruppe von Schüler*innen wird dann ab 1990 nicht mehr ausschließlich auf Behinderung reduziert und resultiert 16 Jahre später in der rechtlichen Verankerung der Berücksichtigung von Diversität in den Sekundarschulen (Ecoem, 2007).

„Förderbedürftigkeit“ als Institution wurde im Laufe der letzten Jahrzehnte also mit divergierenden Begriffen und Zielgruppen von Schüler*innen inhaltlich gefüllt, mit unterschiedlich konnotierten Zielen jeweils verbunden und mündete in der regulativen Vorgabe zur Berücksichtigung von Diversität im Jahre 2006 im Rahmen des nationalen Bildungsgesetzes LOE (Ley Orgánica de Educación, Bildungsgesetz; i.F. LOE), die im Fokus des Forschungsinteresses dieser Arbeit steht. Auch Inklusion, Bildungsgerechtigkeit und kompensatorische Bildung lösen – zumindest auf gesetzlicher Ebene – den Begriff der Integration, der seit 1978 als normative Dimension des Schulsystems umgesetzt wird, ab. Um die Verbindungen dieser für die vorliegende Arbeit zentralen Begrifflichkeiten zu verdeutlichen, soll folgende Darstellung (auf Grundlage des LOE, 2006) helfen (s. Abbildung 1):

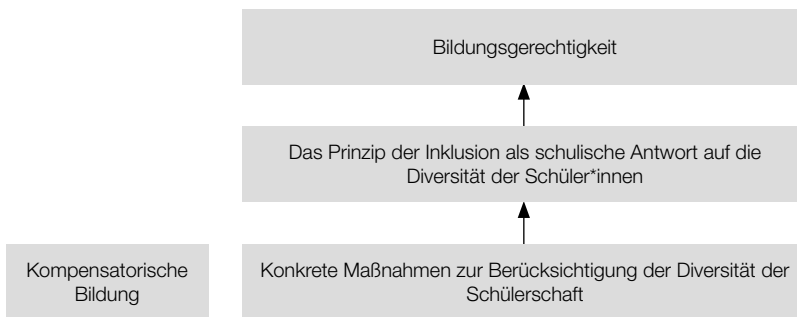


Abb. 1: Einordnung des Gegenstandes, entnommen aus LOE (2006)

Durch diese Abbildung 1 wird deutlich, dass auf Ebene der Schule, auf der Mesoebene des Bildungssystems, konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollen, um der Diversität der Schüler*innen gerecht werden zu können. Diese Maßnahmen – neben weiteren zur Gewährleistung von Bildungsgerechtigkeit – sind auf einer übergeordneten Abstraktionsebene in ein Verständnis von Inklusion als einzig mögliche schulische Antwort auf ebendiese Diversität eingebettet. Inklusion und ein extensives Verständnis von Diversität werden im LOE als Notwendigkeit für Bildungsgerechtigkeit und Bildungsqualität beschrieben (s. Kapitel 7.2). Entscheidend für die Ableitung konkreter Maßnahmen⁵ sowohl auf Ebene der Autonomen Region als

5 Diese Ableitung lässt sich auch als „Rekontextualisierung“ umschreiben, ein Begriff, der insbesondere durch Fend (2008a, 174–176; 2008b, 26–38) geprägt und von anderen Autor*innen aufgegriffen wurde (Rürup, 2011; Amrhein, 2011). Fend beschreibt damit die Verbindungsstellen zwischen den Ebenen des Schulsystems (s. Kapitel 5). Rahmenvorgaben müssen auf unterschiedliche Bedingungen in Schulen angepasst werden und Akteur*innen interpretieren diese auf jeweils unterschiedliche Weise. Dieser Prozess wird von „reflexiven Prozessen der Selbst- und Fremdwahrnehmung, von Kompetenzen der Aufgabenerfüllung und von situativen Konstellationen beeinflusst“ (Fend, 2008b, 27) und beschreibt die Tatsache, dass auf den verschiedenen Ebenen eines Schulsystems „jeweils eigene Handlungsaufgaben entstehen, die eigene Handlungsinstrumente, Kompetenzen und Verantwortungen erfordern“

auch auf Schulebene ist entsprechend das zugrunde liegende Verständnis von Diversität. Castillo et al. (2016) folgend, die in einem Vergleich der Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität in Andalusien und Extremadura den Begriff theoretisch einordnen und mit dem LOE verbinden, muss ein Schul- bzw. Bildungssystem sich an die natürlich gegebene Diversität und Einzigartigkeit einer jeden Schüler*in anpassen, um die maximale Entwicklung der individuellen Fähigkeiten ausschöpfen zu können. Diversität bedeutet hieran anschließend Diversität in Bezug auf „unterschiedliche Fähigkeiten, Tempi und Lernstile, Motivationen und Interessen“ mit Berücksichtigung der „unterschiedlichen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, sprachlichen und gesundheitlichen Situationen“, in denen sich Schüler*innen befinden können (ebd., 203). Castillo et al. (2016) beschreiben schulische Inklusion als nur *einen* Baustein der „inkluisiven Berücksichtigung von Diversität“ (ebd., 204), die jedoch tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen auf mehreren Ebenen erfordere.

Dieses Verständnis von Diversität und „Förderbedürftigkeit“ im Sinne des Konzepts der NEAE („alumnado con necesidad específica de apoyo educativo“, übersetzt: „Schülerschaft mit spezifischem Bedarf an schulischer Unterstützung“; i.F. NEAE) sehen Castillo et al. (2016) im LOE als gegeben an. Dieser Begriff löste ihres Erachtens die auf Behinderung und Beeinträchtigung fokussierte Bezeichnung der NEE („Necesidades educativas especiales“; übersetzt: „besondere schulische Bedürfnisse“, i.F. NEE) ab. NEE umfasst auf nationaler Ebene – allgemein gehalten – „Behinderung und schwerwiegende Verhaltensstörung“ (Ecoem, 2007) und auf Ebene der Autonomen Region Andalusien konkretisiert „Beeinträchtigungen der Mobilität, schwerwiegende Verhaltensstörungen, allgemeine Entwicklungsstörungen, Trisomie 21, auditive Behinderung, visuelle Behinderung und Taubblindheit, chronische Erkrankungen und geistige Behinderung“ (Consejería de Educación, o.J., 1). NEE wurde durch den Begriff NEAE jedoch keineswegs abgelöst, wie die historische Analyse zeigen wird, sondern existiert weiterhin wie 1990 eingeführt. NEAE umfasst neben der genannten Kategorie NEE im andalusischen Bildungsgesetz (Ley de Educación de Andalucía; i.F. LEA) darüber hinaus gravierende Lernschwierigkeiten, sozioökonomische Faktoren, späte Einschulung und Hochbegabung als Ursachen für spezifische Förderung (Ecoem, 2010). Neben kompensatorischen Bildungsmaßnahmen, die darauf abzielen, soziale, ökonomische, kulturelle, geografische und ethnische Benachteiligungen auszugleichen, sollen die Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität der Schülerschaft die genannte Zielgruppe fördern. Es handelt sich also um ein Bündel von Faktoren, die Förderung – integriert oder segregiert, je nach Ausmaß des Bedarfs – legitimiert und gleichzeitig Diversität auf Schul- und Schüler*innenebene definiert und kategorisiert.

Die vermeintlich anzunehmende Tatsache, dass der Behinderungsbegriff von jenem der Diversität abgelöst wurde, kann spätestens nach der Dokumentenanalyse des institutionellen Wandels dieser Begrifflichkeiten (s. Kapitel 6) nicht bestätigt werden. Dies erforderte eine neue Bezeichnung, die weder auf Behinderung verengt ist noch Diversität in ihrer extensiven Bedeutung beschreibt. Letztlich repräsentiert der Terminus „Förderbedürftigkeit“ auf passende Weise, was sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte in Spanien entwickelt und gewandelt hat, wenn auch nicht im Sinne einer Deinstitutionalisierung des Behindertenbegriffs sondern vielmehr entsprechend einem inkrementellen Wandel (s. Kapitel 6) der Zielgruppe, die als förderbedürftig kategorisiert wird, um Bildungsgerechtigkeit zu gewährleisten.

(ebd.). Diese kurze Zusammenfassung der Bedeutung des Begriffs soll an dieser Stelle ausreichen, da er in der vorliegenden Arbeit die Lücke des Begriffs für die Umschreibung der Ebenenrelationen füllt, was weder die theoretische Grundlage des Neoinstitutionalismus noch die Perspektive der Educational Governance ermöglichte.

Der Fachdiskurs seit der Einführung dieser politischen Vorgabe zur Berücksichtigung der Diversität umfasst ein heterogenes Feld der Einschätzung bzgl. ihres Nutzens und der Umsetzung (s. hierzu z.B. Arnaiz (2009), Araque & Barrio (2010), Escarbajal et al. (2012), García (2012), González, Méndez & Rodríguez (2009), Guirao (2012) und Piqué & Rajadell (2013)). Der aktuelle Forschungsstand auf wissenschaftlicher Ebene offenbart in den Autonomen Regionen differierende Formen und eine unterschiedlich stark ausgeprägte Effektivität dieser Vorgabe.

3 Forschungsstand

Im Gegensatz zu der Dissertation von Pohl (2005) mit dem Titel „Ökosystemische Integrationspädagogik in schulischen Kontexten“, die sich im Bereich der vergleichenden Analyse zwischen Deutschland und Spanien bewegt, steht in dieser Studie nicht der Anspruch im Vordergrund, beide Länder systematisch und explizit zu vergleichen. Die strukturierte und systematische Darstellung – den impliziten Vergleich mit Deutschland berücksichtigend und im Anschluss an die empirische Analyse der Situation vor Ort – erscheint gerade vor dem Hintergrund der Kritik an deskriptiven Studien, sie seien lediglich Reiseberichte (Klauer & Mitter, 1987), unverzichtbar. So kann die vorliegende Forschungsarbeit langfristig genutzt werden, um im Anschluss internationale Vergleiche anzustellen. Analysen zu inklusiver Bildung in anderen Ländern – ohne einen expliziten Vergleich zu Deutschland – finden sich u.a. bei Köpfer (2013) zu Kanada, bei Johnson (2013) zu den USA, bei Biermann (2016) zu Nigeria⁶ und bei Hummel (2016) zu Malawi. Darüber hinaus wurden bereits im Zuge der frühen Integrationsforschung vereinzelte Untersuchungen zu Integrationsprozessen z.B. in Italien/Südtirol und Spanien (u.a. Schöler, 1994; Cienfuegos, 1999) durchgeführt.

Die Fachliteratur zur regulativen Vorgabe der Berücksichtigung von Diversität in Spanien ist breit und vielfältig aufgestellt, wohingegen Studien jeweils nur einzelne Aspekte untersuchen. So wie z.B. die historische Entwicklung der nationalen Regulative ohne Verbindung mit anderen Ebenen wie bei Cerdá und Iyanga (2013), die auf Grundlage der Analyse ausgewählter nationaler Gesetze mit Fokus auf die Entwicklung der Sonderpädagogik zu dem Ergebnis kommen, dass die internationalen Entwicklungen hin zu inklusiver Bildung auch Einfluss auf die nationale Gesetzgebung bzgl. Sonderpädagogik hatten, was in Kapitel 6.2 im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auch eine Rolle spielen wird.

Darüber hinaus gibt es Studien, die einzelne Aspekte untersuchen, wie z.B. die Einstellung von Lehrkräften in Grundschulen zu Inklusion in den Autonomen Regionen Madrid, Extremadura und Andalusien (Santiuste, Vicente, Miras & Padilla, 2009), die zu dem Ergebnis kommen, dass die wenigsten Lehrkräfte für die Beschulung von Schüler*innen mit besonderen Bedürfnissen ausgebildet sind; hier bestehe – laut Aussagen der Lehrkräfte in Madrid und Andalusien – hoher Bedarf an Weiterbildungen, dennoch empfindet die Mehrheit eine inklusive Beschulung als positiv. Darüber hinaus empfinden die Lehrkräfte inklusive Beschulung mit steigender „Förderbedürftigkeit“ der Schüler*innen als zunehmend anstrengend. Ein für die vorliegende Studie relevanter Befund ist, dass die Lehrkräfte in Madrid und Andalusien – im Gegensatz zu den befragten Lehrkräften in Extremadura – angeben, dass für sie inklusive Bildung bedeutet, dass eine spezialisierte Lehrkraft mit im Unterricht ist, wohingegen die Lehrkräfte in Extremadura Inklusion als Förderung außerhalb des Klassenraumes verstehen (ebd.).

Arnaiz et al. (2013) untersuchten mittels halbstandardisierter Interviews mit Akteur*innen in fünf Sekundarschulen der Region Murcia, wie allgemeine und spezielle Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität eingesetzt werden und wie die Lehrkräfte, die diese umsetzen, dafür ausgebildet werden. Zwei vorherige Studien (Arnaiz, 2009 und Martínez, 2011) kommen zu dem Ergebnis, dass die Schulen, bevor sie allgemeine Maßnahmen zur Berücksichtigung von Diversität einsetzen, tendenziell direkt zu spezifischen Maßnahmen greifen, was eine Beschulung

6 Wobei die unveröffentl. Dissertation von Biermann den expliziten Vergleich von Deutschland und Nigeria zum Thema hat.