



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Bildungspolitik in Finnland und Österreich - Vergleichende Policy-Forschung mit Fokus auf Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen im Rahmen von Sprachfördermaßnahmen“

verfasst von / submitted by

Ümit Gökgül

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2022 / Vienna 2022

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

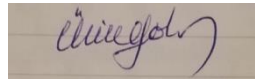
MMag.DDr.Ursula Juliane Naue

Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

Gökgül Ümit

13.06.2022



Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle ganz herzlich bei meiner Betreuerin Frau. MMag. DDr. Ursula Naue bedanken. Sie hat mich beim gesamten Prozess stets mit hilfreichen Tipps unterstützt und hat wesentlich dazu beigetragen, dass diese Masterarbeit ihren finalisierten Zustand erreicht hat.

Abstrakt

Diese Arbeit vergleicht die Sprachfördermaßnahmen und Bildungspolitik Österreichs und Finnlands im Rahmen der Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen auf der Basis einer Case-Study nach Yin (2018) und untersucht ob ein potenzieller Policy-Transfer möglich ist, indem übergeordnete Polity-Strukturen, wie die EU und die OECD miteinbezogen werden und die Kohärenz zu deren Vorgaben und Empfehlungen untersucht wird. Sowohl die Bildungs-Policies von Finnland wie auch von Österreich entsprechen den Anforderungen der OECD und der EU. Finnland hat passendere Strukturen für gezielte Sprachfördermaßnahmen, da eine sehr stark dezentralisierte Verwaltung wie auch eine flexible Policy Struktur vorhanden ist, um jeweilige Anpassungen vorzunehmen. Die komplementären Ansätze der Polity Strukturen lassen sich als Bottom-Up (für Finnland) und Top-down (für Österreich) beschreiben. Ein Policy-Transfer zwischen den beiden Ländern ist potenziell möglich, hierfür müssten jedoch strukturelle Veränderung, innerhalb der Rahmenbedingungen der jeweiligen Policies stattfinden, damit die Sprachfördermaßnahmen auf die lokalen Bedingungen in den jeweiligen Gemeinden angepasst werden können.

Abstract

This thesis aims to research the language support measures and education policy of Austria and Finland, on the background of educational disadvantages of Migrants the basis of the Case-Study Method based on Yin (2018). Moreover the potentiality of a possible policy transfer is analysed by incorporating superior polity structures like the EU or the OECD and the coherences between their requirements and advice and the corresponding education policy of the Countries. Both countries fulfil the requirements and advice given by the EU and OECD. Finland has got a more fitting substructure for individualized language support measures, because of its decentralised administration system and flexible policy backgrounds. The Polity structures of the two countries can be described as Bottom-up for Finland and Top-down for Austria. A potential policy Transfer can be considered, but structural changes in the polity and administrative dimensions need to be considered to implement language support befitting the local administrative multiplicities.

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Migrationsanteil an Schulen- Staatenvergleich (OECD, 2018)</i>	<i>3</i>
<i>Abbildung 2: Nationalität und Geburtsorte der Personen mit Migrationshintergrund in Finnland (Statistics Finland 2020).....</i>	<i>4</i>
<i>Abbildung 3: Geburtsorte der Personen mit Migrationshintergrund in Finnland von 1990 bis 2020 (Statistics Finland 2020).</i>	<i>5</i>
<i>Abbildung 4 Bildungsausgaben (Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2021, S.170)</i>	<i>16</i>
<i>Abbildung 5 Bildungsausgaben pro Kopf zwischen 2000 - 2017 (Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2021, S.204)</i>	<i>17</i>
<i>Abbildung 6 Bildungsausgaben pro Kopf im Jahr 2017 (Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2021, S.204)</i>	<i>18</i>
<i>Abbildung 7 Gesamtasylanträge in der EU zwischen 2008 – 2020 (Eurostat 2020).</i>	<i>20</i>
<i>Abbildung 8 Schematische Darstellung der Systemtheorie (Portmann 2018, S.500).....</i>	<i>46</i>
<i>Abbildung 9 Vertikale und Horizontale Ebene (Jänicke 2015, S.5789)</i>	<i>63</i>

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
1.1 Forschungsinteresse und Problemstellung	13
1.2 Fragestellung	19
2. BEGRIFFSDEFINITIONEN	21
2.1 Bildungspolitik.....	22
2.2 Bildungssystem.....	25
2.3 Bildungsbenachteiligung.....	28
2.4 Plurilingualismus und interkultureller Dialog	31
2.5 Europäisierung	34
2.6 Globalisierung	38
2.7 Policy-Transfer	41
2.8 Pfadabhängigkeiten	42
2.9 Inklusion	43
3. THEORIE.....	45
3.1 Funktional-strukturelle Systemtheorie.....	45
3.2 Mehrebenenansatz (Multi-level Perspective und Multi-level Governance)	53
3.3 Machtressourcentheorie.....	59
3.4 Zusammenführung der drei theoretischen Ansätze	62
4. METHODE.....	66
4.1 Case Study	66
4.2 Policy Dokument Analyse.....	69
4.3 Literaturanalyse.....	70
4.4 Horizontal Comparison	71
4.5 Anwendung der Methoden	72
5. BILDUNGSPOLICY	75
5.1 Europäische Union	75
5.2 OECD	78
5.3 Case Study: Bildungspolitik Österreich.....	81
5.3.1 Bildungsbenachteiligungen	88
5.3.2 Sprachstandserhebungen	90
5.3.3 Policies und Modelle zur Umsetzung gezielter Förderung im Bereich der Sprache... ..	92
5.3.4 Problematiken und Komplikationen in der Implementierung von Sprachfördermaßnahmen	95
5.4 Case Study: Bildungspolitik Finnland.....	97
5.4.1 Bildungsbenachteiligungen	101
5.4.2 Sprachstandserhebungen	102
5.4.3 Policies und Modelle zur Umsetzung gezielter Förderung im Bereich der Sprache ..	103
5.4.4 Problematiken und Komplikationen bei der Implementierung von Sprachfördermaßnahmen	106
6. POLICY DOKUMENT ANALYSE	107

6.1 Auswahlkriterien und Analyse-Aspekte.....	107
6.2 Analyisierte Dokumente.....	109
6.3 Gesetzliche Pfadabhängigkeiten Österreichs	110
6.4 Finnland Policy Dokumente	112
6.4.1 National Core Curriculum (2014)	112
6.4.2 Act on Early Childhood Education and Care (2018).....	113
6.4.3 Education Policy Report (2021)	114
6.4.4 Education Monitoring Plan (2021)	115
6.4 Synopsis der Dokumente	116
6.5 Implikationen der Dokumente	117
7. Vergleich.....	118
7.1 Allgemeines.....	118
7.2 Betrachtung auf Basis des Theorierahmens	120
7.3 Policy-Transfer-Potenzial	124
7. CONCLUSION	125
7.1 Limitationen	129
7.2 Ausblick.....	130
8. LITERATURVERZEICHNIS	131
8.1 Internetquellen	140

1. Einleitung

Bereits seit Jahren steigt der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in den europäischen Industriestaaten stetig an. Insgesamt gab es im Jahr 2020 136.343 Einwanderungen nach Österreich und seit Anfang 2021 weisen 17,1 % der österreichischen Bevölkerung einen Migrationshintergrund auf. Im Vergleich dazu betrug diese Zahl im Jahr 2011 10,9 %, es hat fast eine Verdopplung der Anzahl von Personen mit Migrationshintergrund stattgefunden (vgl. statista 2021). Die Statistik Austria teilte 2020 mit, dass derzeit 2,07 Millionen Menschen und somit 23,7% der Bevölkerung in Österreich über einen Migrationshintergrund verfügen. Die Statistik Austria fast jedoch, im Gegensatz zur Definition dieser Arbeit, Migranten und Migrantinnen als aus dem Ausland nach Österreich migrierte auf. Der Anteil stieg stetig, betrug im Jahr 2008 noch 17,4% (Statistik Austria 2020). Obwohl der Migrationsdiskurs in Österreich häufig ein dominantes gesellschaftliches Thema, auch Anfang des 20. Jahrhunderts innerhalb der rechtspopulistischen Diskurse war, erfährt er insbesondere durch die Zuwanderung von geflüchteten Menschen in den Jahren 2015 und 2016 politische Relevanz. Vor allem standen ab den 2015er-Jahren Inhalte, wie die Unterbringung und Inklusion der Migranten und Migrantinnen im Vordergrund. Das führte zu Umbrüchen in der Gesellschaft, und innerhalb des politischen Systems vieler europäischer Staaten. Da sowohl Policy¹ wie auch Polity² Novellierungen bzgl. der neuen Situation folgen mussten (vgl. Brown 2018, S. 98f.).

Es ist zu erwähnen, dass für diese Arbeit sowohl im Inland als auch im Ausland geborene Kinder, deren Eltern aus einem anderen Land stammen, als Menschen mit Migrationshintergrund bezeichnet werden, deren Erstsprache nicht Deutsch ist. Die hier verwendete Definition orientiert sich maßgeblich an den im Inland wie auch im Ausland geborenen Personen, welche Deutsch als Fremdsprache oder als Zweitsprache erlernen. Es kann angenommen werden, dass Personen mit einem solchen Migrationshintergrund, mangels frühzeitiger Integration in das deutschsprachige Bildungssystem, sprachliche Defizite aufweisen können (vgl. Brink 2019, S. 61). Über im Inland geborene Personen ist anzunehmen, dass sie bereits in

¹ Die allgemeine Definition einer Policy ist nach Thomas Dye (1972): „*Jegliches Handeln oder nicht Handeln von Seiten der Regierung*“ (vgl. Engel & Rothmayr-Allison 2014, S.17).

² Politie ist in diesem Sinne als: die Institutionen der Regierung aufzufassen (vgl. Lauth et. al. 2015, S.12)

der Kindertagesstätte und Grundschule eventuelle sprachliche Defizite kompensieren konnten. Zum einen wird innerhalb des Diskurses nämlich angenommen, dass die MigrantInnen dadurch, dass sie Zuhause eine andere Umgangssprache haben, weniger praktische Deutsch Erfahrung aufweisen, und das gegen dieses Defizit im Rahmen der frühkindlichen Bildungsinstitutionen entgegengewirkt werden kann (vgl. Röhner et. al. 2009, S.32f).

Aufgrund der bereits vorher erwähnten Hintergründe der veränderten Migrationssituation, wie beispielsweise die Steigerung der Zahlen an EinwohnerInnen mit Migrationshintergrund und der Zuwanderung von geflüchteten Menschen, scheint der Begriff der heterogenen Gesellschaft nach Kazuhiro Yuki und Zhiwei Cen immer relevanter zu werden. Dieser Heterogenitätsbegriff beinhaltet demographische und ökonomische Parameter und ist von einer geographischen Fluktuation der Populationen geprägt (vgl. Tadokoro et. al. 2018, S.20; Yuki & Cen 2018, S.20). Dadurch werden Policies, welche die Parameter der neuen Heterogenität beachten immer relevanter (vgl. ebd. S.48). Es wird bereits seit Anfang der GastarbeiterInnen-Bewegungen von einer multikulturellen Gesellschaft gesprochen, die sich darin veräußert, dass die Personen, welche die Gesellschaft ausmachen aus verschiedenen Ethnien stammen und somit, im Gegensatz zur homogenen Gesellschaft, viele verschiedene Kulturen innerhalb eines Landes vorhanden sind (Giddens & Sutton, 2014, S.117f.).



Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund als prozentualer Anteil aller 15-Jährigen, ausgewählte OECD-Länder (2015)

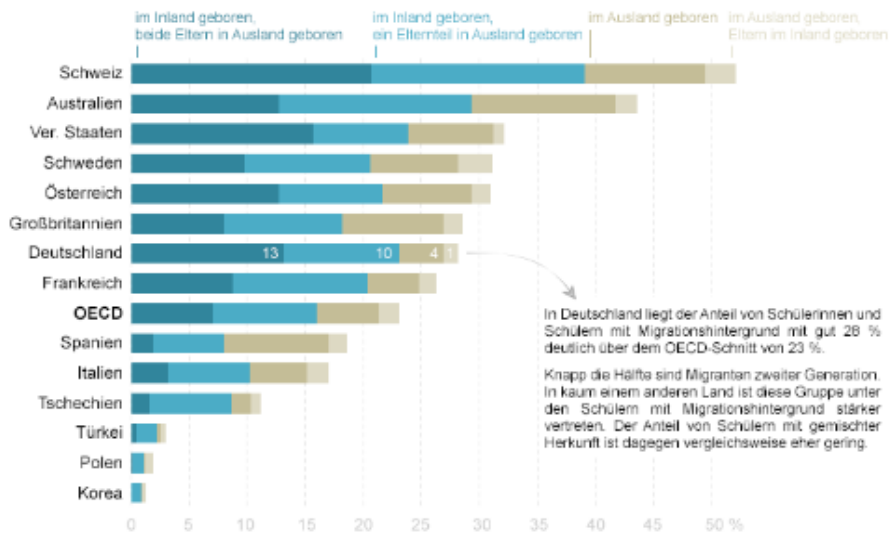


Abbildung 1: Migrationsanteil an Schulen- Staatenvergleich (OECD, 2018)

Die oben angeführte Abbildung 1 zeigt die Länder aus denen die SchülerInnen mit und ohne Migrationshintergrund stammen. Laut dem Integrationsbericht 2021 besteht die Tendenz, dass die Anzahl der Kinder mit Migrationshintergrund insgesamt immer weiter ansteigt, da sowohl die insgesamt Geburtenzahl von MigrantInnen gestiegen ist und auch vermehrt Zuwanderungsbewegungen stattfinden (vgl. Bundeskanzleramt 2021, S.20ff.). Der exakte Zuwachs hängt, wie die Abbildung 1 andeutet, von der Definition der Migration ab: Innerhalb der Darstellung sind vier Gruppen als SchülerInnen mit Migrationshintergrund definiert. Die ersten beiden Gruppen sind im Inland geborene Kinder, deren beide Eltern im Ausland geboren sind und jene, wo nur ein Elternteil im Ausland geboren ist. Danach folgt die Gruppe, wo sowohl Eltern wie auch Kinder im Ausland geboren sind und als letztes die Gruppe, in der nur das Kind im Ausland geboren ist. Somit ist festzuhalten, dass die Gruppe der Migranten und Migrantinnen sehr divers in ihrer jeweiligen Genese und Aufstellung sind, und somit eine individuelle Lösungsstrategie für die Bildungssituation der jeweiligen Gruppe einzubringen ist. Da innerhalb dieser Arbeit ein Ländervergleich zwischen Österreich und Finnland stattfinden soll, wird nachstehend auf die demografische Situation von Finnland eingegangen.

Finnland hat in Bezug auf die Demographie des Migrationshintergrunds eine andere Aufstellung als Österreich. Dies soll durch die folgenden Abbildungen dargestellt und diskutiert werden.

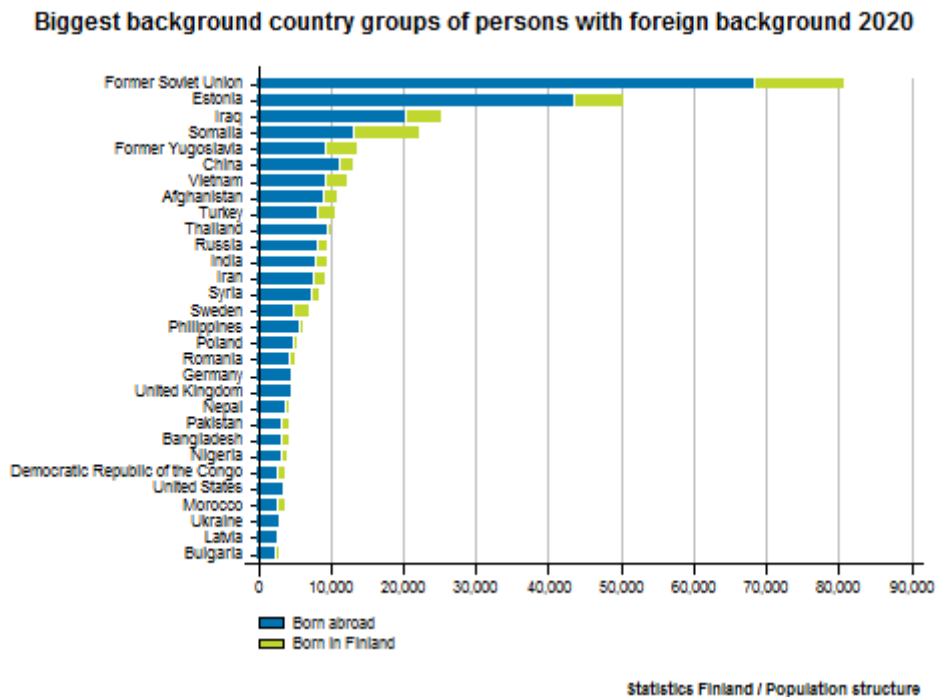


Abbildung 2: Nationalität und Geburtsorte der Personen mit Migrationshintergrund in Finnland (Statistics Finland 2020)

Aus Abbildung 2 sind die folgenden Sachverhalte bezüglich der finnländischen Demographie mit Migrationshintergrund abzulesen. Zum einen unterscheiden sich die Länder, aus welchen die Migranten und Migrantinnen, die nach Finnland einwandern, grundsätzlich von denen aus Österreich. Zum anderen, und das ist ein relevanter Punkt, sind die meisten Personen mit Migrationshintergrund in Finnland außerhalb Finnlands geboren.

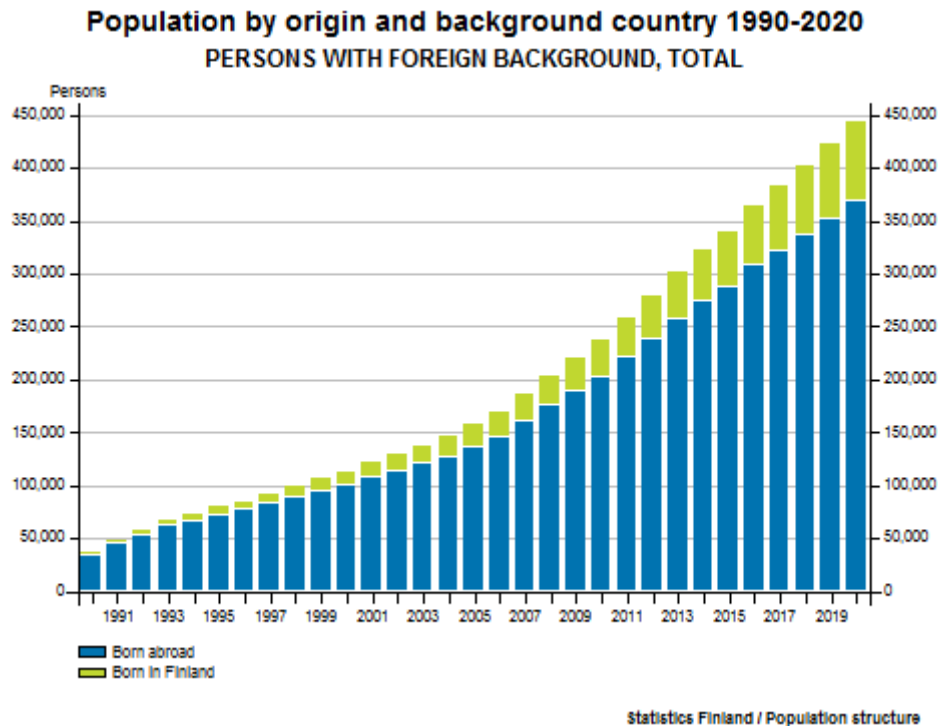


Abbildung 3: Geburtsorte der Personen mit Migrationshintergrund in Finnland von 1990 bis 2020 (Statistics Finland 2020).

Aus Abbildung 3 ist abzuleiten, dass die meisten Personen mit einem Migrationshintergrund in Finnland außerhalb von Finnland geboren wurden. Dies ist in Finnland eine Konstante seit den 90er Jahren, wobei der Anteil von in Finnland geborenen Migranten und Migrantinnen ebenfalls gestiegen ist, jedoch nicht so stark wie die Zahl der im Ausland geborenen.

Hieraus ergeben sich folgende Implikationen: Die Personen mit Migrationshintergrund weisen zwischen Finnland und Österreich wesentlich andere Hintergründe auf. Somit sind Finnlands Bildungs-Policies eher darauf fokussiert Personen, denen die finnische Kultur und Gesellschaft vollkommen fremd sind zu integrieren, wohingegen in Österreich der Fokus eher auf die im Inland geborenen Migranten und Migrantinnen liegt und auch liegen sollte, da diese die Mehrheit der Personen mit Migrationshintergrund innerhalb des Bildungssystems darstellen. Ob sich hieraus Konsequenzen bei der potenziellen Policy Übertragung ergeben, soll in späteren

Kapiteln diskutiert werden. Da Migranten und Migrantinnen³ meist andere Sprachen sprechen als die autochthone⁴ Bevölkerung, soll im Folgenden auf die Mehrsprachigkeit eingegangen werden und auf die Implikationen, die sich für das Bildungssystem daraus ergeben.

Die Anzahl der Kinder mit Migrationshintergrund steigt immer weiter, da die Einwanderungszahlen selbst im Jahr 2020 noch höher sind als die Abwanderungszahlen (vgl. Bundeskanzleramt 2021, S.20). Vor allem in Österreich, führt unausweichlich zu der Frage, wie damit umzugehen ist und wie Bildungsbenachteiligungen⁵, entstehend durch Sprachdefizite, vorgebeugt und miniert werden können. Essenziell ist daher, inwieweit die politischen Rahmenbedingungen verändert werden können, damit Bildungsbenachteiligungen vorgebeugt und reduziert werden können (vgl. Brown 2018, S.32).

Europaweit gibt es über 50 Sprachen, die offiziell gesprochen werden. Zudem kommen noch 60 regionale Sprachen einiger Gruppen hinzu und die Sprachen, welche von Personen mit Migrationshintergrund gesprochen werden (vgl. Lapresta Rey 2019, S.1). In Österreich sind es 80 verschiedene Alltagssprachen, die von SchülerInnen gesprochen werden können (vgl. Oberwimmer et. al. 2019, S.44). Dieser Hintergrund bildet eine multilinguale Sprachkultur innerhalb Europas, dadurch können sich sowohl Vorteile wie auch Komplikationen bei dem Erwerb der Amtssprache des jeweiligen Landes ergeben. Vorteile hierbei wären eine diversere und heterogenere Sprachkultur. Komplikationen könnten potenziell dann entstehen, wenn nicht genug Förderungen für anders sprachige Mitmenschen in einem bestimmten Land bestehen, um sich die Landessprache anzueignen und somit autonom innerhalb der Gesellschaft agieren zu können (Khan 2018, S.39f.). Um diese potenziellen Komplikationen einzudämmen und im Sinne einer diversifizierten Gesellschaft zu utilisieren, braucht es einen passenden Policy-Unterbau der Sprachfördermaßnahmen, für MigrantInnen aller Altersgruppen

³ Es wurde sich bewusst gegen den Begriff Allochthone entschieden, welcher der Konträre Begriff zu Autochthon wäre, da dies die MigrantInnen, welche im Land geboren sind, nicht umfassen würde, und somit die Gruppe, die erfasst wird zu weit eingrenzen würde.

⁴ Hiermit sind Personen gemeint, die keinen Migrationshintergrund aufweisen

⁵ Der Begriff der Bildungsbenachteiligung soll näher im Kapitel 2.3 erläutert werden. Als Arbeitsdefinition sei an diesem Punkt erwähnt, dass die Bildungsbenachteiligung sich darauf bezieht, dass im Bildungssystem trotz gleicher Startbedingungen einige Gruppen von SchülerInnen nicht die gleiche Leistung innerhalb der Schule erbringen können (vgl. Brandmayr 2018)

mit Bildungsbenachteiligung bedingt durch sprachliche Defizite in Österreich. Da der aktuelle Maßnahmenplan Österreichs nur mittelmäßige Erfolge in diesem Bereich aufzeigt (vgl. Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2021, S.74f.)

Die Policy-Analyse von Lorenz Lassnigg im Bildungsbericht 2012 hat gezeigt, dass sich die Policies der Bildungssteuerung und des Bildungscontrollings Österreichs innerhalb eines strukturellen Wandels befinden, jedoch nur unzureichend die diversen aufkommende Problemsituation erfassen. Der Spracherwerb und das Sprachniveau der Migranten und Migrantinnen und die jeweiligen Maßnahmen für Sprachförderung, werden innerhalb dieser Analyse jedoch nicht berücksichtigt (vgl. Oberwimmer et. al. 2019, S.269f.).

Die Relevanz eines Paradigmenwechsels der BildungspolitiK zur Förderung von MigrantInnen durch ein erhöhtes Monitoring und individuelleren Maßnahmen, innerhalb der Bildungspolicies und bei den Sprachförderungsmaßnahmen ist in der multilingualen, multikulturellen und divers ethnischen gegenwärtigen Realität Europas gut zu erkennen (vgl. Lapresta-Rey & Huguet 2019, S.217f.). Innerhalb der Kernprinzipien der Policy-Gestaltung der Europäischen Union gilt der interkulturelle Dialog⁶ als ein wichtiges Konzept (vgl. Lähdesmäki & Ylönen 2020, S.25). Es soll im weiteren Verlauf darauf eingegangen werden unter welchen administrativen Bedingungen die jeweiligen Policies generiert bzw. umgesetzt werden können.

Die Verwaltung Österreichs basiert auf einem föderalen Verwaltungsprofil mit zentralistischen Tendenzen⁷, das bedeutet, dass die Verwaltung einem Subsidiaritätsprinzip untersteht. Subsidiarität bedeutet, dass kleinere untergeordnete Verwaltungsebenen autonom in ihren Handlungen bleiben, solange bis die Maßnahmen nicht greifen, und hierarchisch höher geordnete staatliche Institutionen eingreifen müssen. Dieses Prinzip gewährleistet eine allgemeine Selbstbestimmung innerhalb von Kommunen und Gemeinden (vgl. Veit et al. 2019, S.43). Die Kommunen

⁶ Auf dieses Konzept soll in Kapitel 2.4.1 näher eingegangen werden.

⁷ Die föderalen Aspekte der Verwaltung sind innerhalb der bürokratischen bzw. verwaltenden Strukturen und der jeweiligen Umsetzung auf der regionalen Ebene verankert. Die rechtliche Entscheidungsgewalt und die Planung konkreter Politiken und Policies liegt immer noch in der Macht des Bundes (vgl. Veit et. al. 2019, S.43)

bemühen sich vorwiegend für mehr bürgerliche Partizipation innerhalb der Gesellschaft, im Sinne eines direktdemokratischen Verständnisses. Sie bilden innerhalb des Bundes eine dezentralisierte Instanz, die auf die subnationalen Bedürfnisse der Kreise und Gemeinden eingeht (vgl. Veit et. al. 2019, S.9). Sie unterstehen zwar der Regulierung durch die Bundesländer, können jedoch autonom innerhalb der Bearbeitung einiger örtlicher Anliegen agieren (vgl. ebd., S.19). Zwischen dem Bund und den Kommunen (Bezirken und Gemeinden) agieren die Bundesländer als Zwischeninstanz der Verwaltungshierarchie (vgl. ebd., S.166).

Die Bildungspolitik in Österreich wird von folgenden Institutionen bestimmt: dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, welches letzten Endes die Policy-Generierung und Implementierung übernimmt. Als Evaluierungsinstitutionen für die Parameter innerhalb, welche die Policies generieren, dienen der österreichischen Wissenschaftsrat und das Institut des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen (vgl. OECD 2017, S.15).

Es gibt folgende Kompetenzverteilung⁸ im Schulwesen gemäß des Artikels 14 B-VG aus dem Jahr 2008⁹: Der Bund hat in folgenden Bereichen sowohl die gesetzgebende wie auch die Vollziehungsmacht: Bei frühkindlichen Erziehungsanstalten, dem Sekundarbereich 1 und 2, den allgemeinbildenden höheren und berufsbildenden Schulen, der Sekundarbereiches 2. Zudem regelt der Bund die dienst- und personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten der LehrerInnen, die an öffentlichen Schulen angestellt sind. Die Lehrpläne werden durch die Verordnung von Bundesunterrichtsministerium festgelegt. In Schulen, die nicht diesen Bereichen angehören, hat der Bund die gesetzgebende Macht und die Länder das Vollziehungsrecht. In folgenden Aspekten hat der Bund nur die Grundsatzgesetzgebung und die Länder die Ausführungsgesetzgebung und das Vollziehungsrecht: Die Gliederung der Schulbehörden in den Ländern und die äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen¹⁰. Die Ausübung der Diensthoheit gegenüber LehrerInnen und Kindergärten und Horte unterstehen sowohl in der

⁸ Synonym: Zuständigkeitsbereiche

⁹ Einige der Veränderungen bzgl. der genauen Vollziehungsmacht und Autonomitätsspektrums haben sich in den letzten Jahren verändert. Sie sollen im 5. Kapitel thematisiert werden. Bei diesen Ausführungen geht es um die ungefähre Struktur der verwaltungsrechtlichen Akteure im Bildungssystem Österreichs.

¹⁰ Der Aufbau und die Instandhaltung der Schulen und SchülerInnenzahlen und Unterrichtszeiten

Gesetzgebung wie auch der Vollziehung dieser Gesetze den jeweiligen Ländern (vgl. Hüttmann et al. 2012, S.80).

Im Folgenden soll eine kurze einführende Auseinandersetzung mit Finnland stattfinden, da Finnland innerhalb dieser Arbeit als potenzielles Policy Transfer Land und Best Practice Beispiel agiert.¹¹

Finnland ist laut der eigenen Verfassung bilingual, die Amtssprachen sind Schwedisch und Finnisch, obwohl die schwedisch sprechende Population nur 6 % der Gesamtbevölkerung ausmacht (vgl. Lapresta-Rey & Huguet 2019, S.196). Dies ist wichtig, da im Kern der finnischen Nationalität bereits die Beachtung von Minderheiten integriert ist, da ab einer Populationsdichte von über 6 % die jeweilige Sprache in dieser Region als zweite Amtssprache gilt (vgl. ebd.). In Finnland ist die Verwaltung, wie in Österreich ebenfalls dezentralisiert, also föderalistisch aufgebaut. Jedoch offener für die Partizipation von Seiten der BürgerInnen, durch Transparenz und erweiterte Digitalisierung. Die Autonomie, welche die jeweiligen Kommunen genießen ist stärker ausgeprägt als in Österreich (vgl. Veit et. al. 2019, S.44). Was die Digitalisierung der Verwaltung angeht, genießt Finnland zudem global eine Vorreiterrolle in Bezug auf Implementierung und Ausweitung digitaler Systeme innerhalb der Verwaltung (vgl. ebd., S.215). Bei beiden Ländern spielen innerhalb der Kommunen staatlich festgelegte Budgets eine wesentliche Rolle als Regulierungsmechanismus von Seiten der nationalen Verwaltung (vgl. ebd., S.473). Finnlands Verwaltung besteht aus 309 Kommunen. Die jeweiligen Kommunen agieren autonom in den Bereichen der öffentlichen Einrichtungen, wie Schulen und dem Gesundheitswesen und sind die ausführende Gewalt. Die rechtliche Gewalt ist zentral aufgestellt. In Bereichen außerhalb der wohlfahrtstaatlichen Tätigkeiten, Bildung und Gesundheit agieren die zentral staatlichen Administrationen sowohl als kontrollierende wie auch ausführende Macht. Die Bezirke und Gemeinden sind also zur Ausführung der von der zentralen Staatsgewalt bestimmten Regelungen da. Die Gemeinden dienen zur Ausführung der wohlfahrtstaatlichen Dienste. Sie unterscheiden sich insoweit, dass sie wesentlich größer sind als jene von Österreich und sich in 70 Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen haben. Die regionale Verwaltung

¹¹ Vgl. hierfür Kapitel 5.4

weist ebenfalls Autonomie in den Bereichen der finanziellen Ausgaben auf¹². Obwohl die ehemaligen 19 Landschaften keine Relevanz mehr in der Verwaltung aufweisen, kooperieren die Gemeinden immer noch innerhalb ihrer Landschaftsverbünde (vgl. ARL 2022, online). Der Staat ist also ein Regulationsmechanismus, um für die Chancengleichheit und Einheitlichkeit innerhalb der einzelnen Regionen und Kommunen zu sorgen. Hierdurch sind die einzelnen Kommunen und Regionen sehr autonom innerhalb ihres Spektrums, in dem sie agieren können, aufgestellt (vgl. Hüttmann et. al. 2012, S.144).

In Finnland wird der Hintergrund¹³ für potenzielle Policies von der ‚*Finnish Education Evaluation Centre*¹⁴‘, der ‚*Finnish Education Evaluation Council*‘ und der ‚*Finnish National Agency for Education*‘ analysiert. Auf Basis dieser Analysen entstehen Berichte, die wiederum auf Grundlage der übergeordneten Policy Instanzen, wie der ‚*European Association for Quality Assurance in Higher Education*‘ und der OECD, Auflagen zu Policy Plänen umwandeln, die im Zuge von Aktionsplänen versuchen innerhalb des finnischen Bildungssystems implementiert zu werden (vgl. OECD 2020, S.17).

In Finnland reguliert der Staat durch folgende drei Parameter das Bildungssystem: Gesetzgebung, Curriculum¹⁵ und die Finanzierung. Zur gesetzgebenden Macht des Staates gehört die Struktur der LehrerInnenausbildung und des Schulwesens und die Rechte und Pflichten der SchülerInnen. Der Rahmenplan, der die Basis für die Unterrichtsgestaltung der einzelnen Schulen innerhalb der Kommunen darstellt, wird vom Zentralamt des Unterrichtswesens herausgegeben. Dieser Rahmenplan¹⁶ wird jedoch nicht unbedingt verpflichtend von den jeweiligen Kommunen und Schulen implementiert, sondern dient lediglich zur Orientierung. Die Kommunen arbeiten einen lokalen Lehrplan aus, die Schulen können diesen übernehmen oder durch individuelle Maßnahmen umgestalten. Auch bei der Auswahl der Lernmaterialien haben die

¹² Sie dürfen Steuern für ihre eigenen direktiven Entscheidungen eintreiben.

¹³ Also die Basis auf der die Policies basieren, somit die jeweiligen Gegebenheiten etc. für die noch Maßnahmen getroffen werden müssen.

¹⁴Für die Evaluierung der ‚learning outcomes‘ zuständig (vgl. Niemi et. al. 2016, S.31).

¹⁵ Das Curriculum ist ein Rahmenplan.

¹⁶ Definiert die Parameter, in denen sich der jeweilige Unterricht von Schulen bewegen sollte. Er gibt die Wertebasis an und spiegelt die Inhalte und den Umfang von Fächern wider. Die Interpretation hierbei liegt bei der Autorität jeder einzelnen Schule. Es werden also eher Bildungsstandards und Lernziele festgelegt.

Schulen keine staatlichen Vorgaben, sondern können sich autonom entscheiden (vgl. Böhm 2015, S.197). Das Ergebnis einer solchen Steuerung ist ein sehr stark dezentral ausgeprägtes Schulsystem

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Bildungspolitik Österreichs zentral gesteuert ist, im Gegensatz zur regional durch Gemeinden gesteuerten Bildungspolitik Finnlands¹⁷.

Es geht allgemein durch den Integrationsbericht des Jahres 2020 hervor, dass bei Kindern mit einem Migrationshintergrund deutlich schlechtere Noten vorliegen (vgl. Bundeskanzleramt 2020, S.3). Sie erreichen in vielen Bereichen lediglich Grundkompetenzen. Hierfür wären beispielsweise die beiden PISA Studien aus den Jahren 2015 und 2018 zu erwähnen, bei denen festgestellt wurde, dass SchülerInnen mit Migrationshintergrund schlechtere Schulleistung aufweisen (vgl. OECD 2020, S.8; OECD 2016, S.264). Es gibt viele Faktoren die diesbezüglich eine Rolle spielen, dabei wären sowohl das soziale Milieu, die kulturellen Hintergründe, n wie auch institutionelle Gegebenheiten zu nennen (OECD, 2018). Vor allem der Bereich der Sprachkompetenz ist der Faktor für die geringere Schulleistung zu erwähnen, da in vielen Fällen die vorher genannten Migranten- und Migrantinnengruppen mit einer Bildungsbenachteiligung Zweit- bzw. Fremdsprachler darstellen (vgl. Tiefenbacher et al. 2018, S.8).

Vor allem der Spracherwerb der SchülerInnen gilt als zentrales Kriterium, welches eine wünschenswerte Leistung ermöglichen soll (vgl. Bundeskanzleramt 2020, S.4). Deshalb sind Policies, die Sprachförderung unterstützen im Rahmen dieser Arbeit ein wichtiger Fokus. Bildungspolitische Policies welche Sprachfördermaßnahmen ermöglichen, haben einen direkten Einfluss auf das Bildungssystem (Lähdesmäki et al. 2020, S.27).

Mit Sprachfördermaßnahmen sind alle Policies gemeint, die eine Kompensation bzw. Verbesserung des Sprachniveaus von Zweit- sowie Fremdsprachlern bezichtigen, seien diese präventiver Natur (beispielsweise in der frühen Kindheitserziehung oder

¹⁷ Welche Implikationen dies mit sich bringt, soll in späteren Kapiteln näher erläutert werden.

unterstützend, im Sinne der begleitenden Sprachunterstützung während der Schullaufbahn (vgl. Tiefenbacher et al. 2018, S.9f.). Der konkrete Maßnahmenkatalog Österreichs sowie von Finnland soll in dem jeweiligen Kapitel 5 zu den jeweiligen Cases der beiden Länder erfolgen. Der Begriff der Sprachfördermaßnahme korreliert in seinem Kontext sehr stark mit dem Begriff der Bildungsbenachteiligung und ist im Kapitel 2.3 im jeweiligen Kontext zu beachten.

Dabei sind Policies die ausschlaggebende Basis sowohl für Novellierungen wie auch für Reformierungen innerhalb der Bildungspolitik und haben somit einen direkten Einfluss auf das jeweilige Bildungssystem und auf die unterliegende Gruppe der SchülerInnen mit Migrationshintergrund (vgl. Pulkkinen 2019, S.6). Dieschlechtere Schulleistung von Migranten und Migrantinnen bzw. bildungsbenachteiligten Gruppen, wird als Bildungsbenachteiligung aufgefasst. Vor allem wurde diese Art der Bildungsbenachteiligung durch die PISA Studien hervorgehoben (vgl. Bollweg et al. 2020, S.379).¹⁸

Um das Potenzial der Kinder entfalten zu können, braucht es eine Bildungspolitik, die sich auf die Heterogenität und Diversität der SchülerInnen innerhalb des Bildungssystems Europas fokussiert. Jedes vierte Kind in den OECD- Ländern hat ausländische Wurzeln. Im Durchschnitt weisen innerhalb der OECD Länder 14.4 % der EinwohnerInnen einen Migrationshintergrund auf (vgl. OECD 2020, S.24).

Die verantwortlichen Entscheidungsträger in der Bildungspolitik sollten sich mit der Veränderung der Gesellschaft auseinandersetzen, und sich nicht weigern mit dem neuen Status Quo der heterogenen Gesellschaft umzugehen (vgl. Lähdesmäki et. al. 2020, S.11f.). Es ist essenziell, dass von alten Denk- und Handlungsansätzen, die von einer homogenen Bevölkerung geprägt waren und den Nationalstaat und die Bildungspolitik einer Volksgruppe repräsentierten, loszulösen. Die Arbeitsmigration, vor allem in den 90er Jahren und der gesteigerten Fluchtmigration ab den 2010er Jahren, haben zu der Diversifizierung der Gesellschaft auf der demografischen Ebene geführt, sodass neue Lösungen, welche die Bedürfnisse einer heterogenen

¹⁸ Es sei hier erwähnt, dass Bildungsbenachteiligung ein Prozess ist, welcher die Ursache von Bildungsungleichheit im Sinne der Soziologie bildet (vgl. Bollweg et. al. 2020, S.379). Diese Begriffe werden nicht als Synonyme in dieser Arbeit verwendet. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 2.3.

Gesellschaft entsprechen, gefunden werden sollten. Diese Lösungen wären eine Umänderung bzw. Anpassung der jeweiligen Bildungs-Policies¹⁹ als maßgebliche Umwälzung der vorher erwähnten Paradigmen (vgl. ebd., S.6).

Die wichtigsten supranationalen Organisationen, welche von Seiten der nationalen Policy Akteuren und Akteurinnen von Österreich und Finnland berücksichtigt werden, sind: Die europäische Union, die OECD und die United Nations. Die United Nations (UN) werden aber nur prekär innerhalb von Bildungspolicies durch ihre ‚*Sustainable Development Goals*‘ (SDG) berücksichtigt, da sie auch Bildungsparameter umfassen. Die SDG beschäftigen sich vorwiegend mit der Erreichung des Zieles der Nachhaltigkeit, basierend auf der Agenda 2030 der UN (vgl. Vladimirova & La Blanc 2015). Die OECD nennt im Gegensatz zur EU keine konkreten Policy Empfehlungen, sondern macht eher unpräzise Empfehlungen, in welche Richtung die Tendenz der potenziellen Policies gehen sollte (vgl. Jornitz et. al. 2021, S.172).

Es gilt somit herauszufinden, inwiefern die Sprachfördermaßnahmen bzw. die jeweiligen Policies geeignet sind und ob und wie eine Verbesserung des Maßnahmenkataloges stattfinden kann.

Auf diese letzten Aspekte, die genannt wurden, soll im folgenden Kapitel des Forschungsinteresses und der Problemstellung näher eingegangen und konkretisiert werden.

1.1 Forschungsinteresse und Problemstellung

Ausgangslage für das Forschungsinteresse sind die Unterschiede zwischen der finnischen und der österreichischen Bildungs-Policies²⁰, welche innerhalb dieses Kapitels angeführt werden sollen, um die Forschungsproblematik genauer erörtern zu können.

¹⁹ Vor allem im Rahmen der Sprachfördermaßnahmen.

²⁰ Innerhalb dieses Kapitels werden allgemeine Bildungs-Policies aufgegriffen. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit soll der Fokus jedoch verstärkt auf den Bildungs-Policies für Sprachfördermaßnahmen gelegt werden. Eine Erörterung der allgemeinen Bildungs-Policies findet statt, um fundamentale Unterschiede der beiden Länder beispielhaft hervorzuheben, um die jeweilige Problemstellung besser darstellen zu können.

Finnland gilt global als das Ziel für einen potenziellen Policy-Transfer im Rahmen der Bildungspolitik. Policy- Transfer bedeutet gleichzeitig das Lernen und Übertragen von und aus Policies- Institutionen und administrativen Entscheidungen von anderen Ländern (vgl. Hadjisky et. al. 2017, S.1). Das Produkt eines Policy-Transfers ist die Policy-Translation, in der nach den neuen Parametern die gegebenen Handlungen auf die jeweilig transferierten Policies angepasst werden (vgl. Krautzer 2019, S.47f.). Es sei jedoch erwähnt, dass ein solches Transferpotenzial lediglich als ein Denkanstoß aufgefasst werden kann, der die groben Linien von Reformen skizzieren soll. Da jegliche Bildungspolitiken und Systeme von Ländern ihre inhärenten Traditionen, Komplikationen und Pfadabhängigkeiten aufweisen. Hierdurch kann die Propagierung von internationalen Policy-Transfer-Vorschlägen lediglich als ein Ansatzpunkt aufgefasst werden, der dazu dienen soll zum weiteren Diskurs anzuregen (vgl. Trumpa et al. 2017, S.17).

Die PISA Studie misst nicht den Wissenstand der SchülerInnen, sondern die allgemeinen schulischen Kompetenzen. Es ist somit ein Instrument, welches international eingesetzt werden kann. Aus der PISA Studie 2018 ist deutlich herauszulesen, dass Finnland vorbildliche Maßnahmen getroffen hat, um die durch den demografischen Wandel entstandenen Disparitäten innerhalb der Bildung zu bewältigen (vgl. Chung 2019, S.106). Dies scheint der Fall zu sein, obwohl sich die finnische Sprachbildungs-Policies nicht stark von anderen europäischen Ländern unterscheiden. Vorteile bietet das finnische System gegenüber anderen darin, dass die Bilingualität konstitutionell in Finnland verankert ist²¹ (vgl. Rey & Huguet 2019, S.195f.). Finnland hat, unterschiedlichen Meinungen zufolge, die Anpassung der Bildung an die wechselnde Demographie noch nicht vollendet und ist gegenwärtig in einem Wandlungsprozess. EU-Policies suggerieren zwar auch eine Integrierung religiöser Diversität innerhalb des Bildungssystems, diese seien jedoch nur prekär erwähnt, da sie nur indirekten Einfluss auf die Entstehung von Sprachdefizite haben. Insofern, dass die Ausübung bestimmter religiöser Praktiken zu einer Verminderung der gesellschaftlichen Partizipation führen kann (vgl. Sakaranaho et al. 2020, S.40).

²¹ Da sowohl Schwedisch wie auch Finnisch als Nationalsprachen gelten und wenn eine Sprachminderheit eine bestimmte Größe erreicht, finden diese ebenfalls als Verwaltungssprache in der jeweiligen Gemeinde Anerkennung (vgl. Lapresta-Rey & Huguet 2019, S.196).

Vergleichsweise ist Finnland jedoch einer der Staaten in Europa, der am weitesten fortgeschritten, bezüglich seiner Integrations-Policy²², ist. Dies zeigten verschiedene Berichte, wie z.B. der Multiculturalism Policy Index aus dem Jahr 2010 und der Migrant Integration Policy Index 2015. Durch die Autonomie der Schulen sind jedoch die Policies nur ein Leitfaden bzw. Orientierungspunkt für die jeweiligen Schulen, da das Bildungssystem zwar in den Parametern der Bildungspolitik agiert, jedoch durch sein dezentrales Fundament die jeweilige Implementierung der Policies individuell gestalten kann (vgl. Sakaranaho et al. 2020, S.43).

Die OECD nannte bereits 2017 eins der Hauptprobleme des österreichischen Bildungssystems und Bildungs-Policy. Dies sei die Benachteiligung von Migranten und Migrantinnen bzw. die allgemeine schlechtere Leistung dieser innerhalb des Bildungssystems (vgl. OECD 2017, S.6.). Dass eine Verbesserung der Benachteiligung von Migranten und Migrantinnen innerhalb des Bildungssystems in Österreich stattfinden muss, hat auch die Europäische Union (2017) empfohlen (vgl. ebd., S.6).

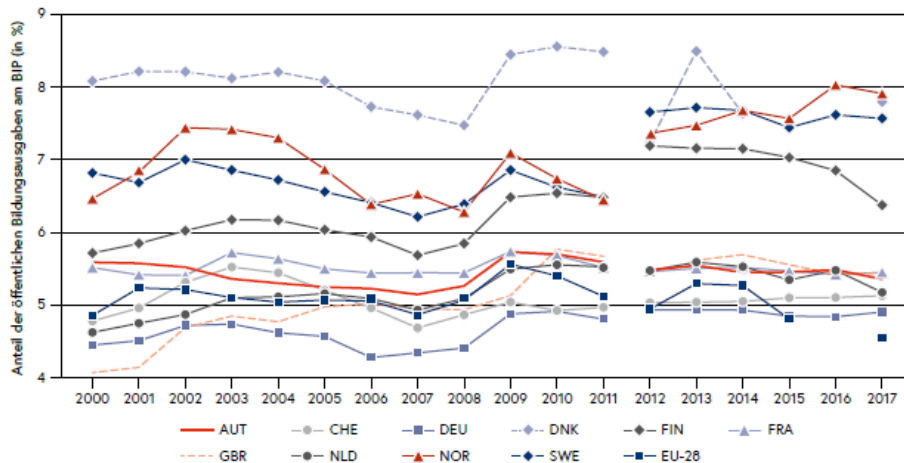
Folglich stellt sich die Frage, wie und ob die Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen in Österreich adäquat kompensiert wird.²³ Ein Indikator für die Situation der Bildungsbenachteiligung dieser Gruppe könnte der prozentuale Anteil der bildungsfernen Elternhäuser von Kindern der Primärstufe sein, welcher in Österreich im Vergleich zu anderen EU-Ländern mit 19 % deutlich höher ist (vgl. Oberwimmer et al. 2019, S.27). Jedoch scheidet dieser als Faktor zur Erfassung für Bildungsbenachteiligung aus, da eine Studie der OECD aus dem Jahr 2020 aufzeigt, dass in Finnland der sozio-ökonomische Status keine wesentlichen Auswirkungen auf die Leistung der SchülerInnen hat (OECD 2020, S.3).

Als Unterbau dafür das es sich bei den beiden Cases um ähnliche und deshalb Vergleichbare Staaten geht folgenden Abbildungen und deren Implikationen hervor.

²² Auf die konkreten Policies Österreichs und Finnlands wird in den Kapitel 5 eingegangen

²³ Inwiefern die Policies für ein solche Kompensierung der Bildungsbenachteiligung geeignet sind, soll im Kapitel 5.3 eingegangen werden.

Abb. A1.3.b: Entwicklung der gesamten öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt im Vergleich mit ausgewählten Ländern (2000 bis 2017)



Anmerkungen: Aufgrund einer Umstellung des Erhebungskonzepts kommt es im Jahr 2011 zu einem Zeitreihenbruch. Werte bis 2011 basieren auf ISCED-1997, Werte ab 2012 basieren auf ISCED-2011. Zudem bestehen vereinzelt fehlende Werte (siehe Online-Datenmaterial).
Quellen: UNESCO, Eurostat und World Bank. Berechnung und Darstellung: IHS.

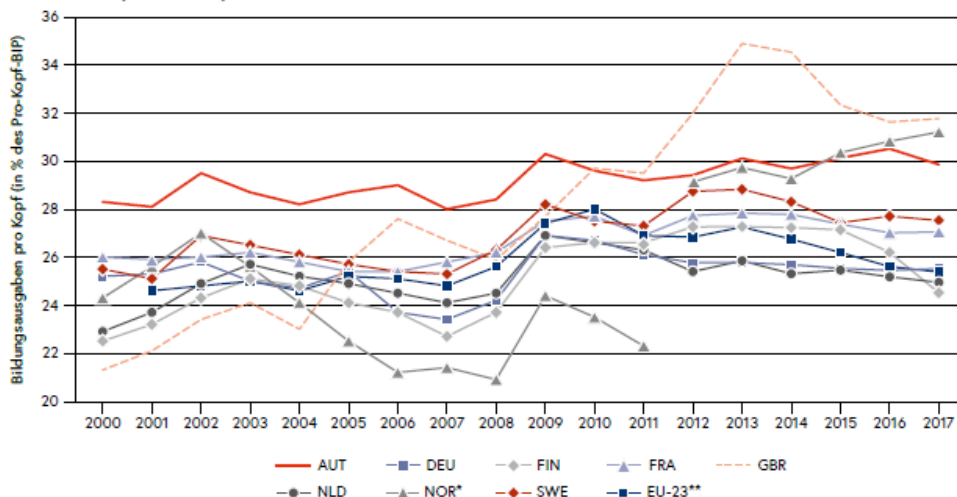
Abbildung 4 Bildungsausgaben (Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2021, S.170)

Abbildung 4 zeigt die gesamten öffentlichen Bildungsausgaben am Prozentwert des Bruttoinlandsproduktes²⁴ gemessen. Zu erkennen ist in dieser Darstellung, dass die Ausgaben Österreichs zwischen 2012 und 2017 konstant zwischen 5 – 6 % liegen. Die Bildungsausgaben Finnlands liegen zwischen 2012 und 2015 bei über 7 %, sinken aber in den folgenden beiden Jahren auf bis zu 6.5 % ab. Insgesamt ist zu sehen, dass die Bildungsausgaben Finnlands prozentual am BIP gemessen im Vergleich zu Österreich nur unwesentlich höher sind.²⁵

²⁴ Abgekürzt BIP.

²⁵ Es sei hier angemerkt, dass die OECD die Angabe macht, dass die gesamten Bildungsausgaben nicht mit der jeweiligen Bildungsqualität korrelieren (vgl. OECD 2020).

Abb. B1.2.b: Bildungsausgaben pro Kopf relativ zum BIP pro Kopf im Vergleich ausgewählter Länder (2000–2017)



Anmerkungen: Berechnung für alle Bildungsbereiche zusammen. * Zeitreihenbruch 2011–2012, ** EU-Durchschnitt bezieht sich auf die verfügbaren Daten jener EU-Länder, die Mitglied der OECD sind.
Quellen: Eurostat (Jahre 2000–2011), OECD (Jahre 2012–2017). Darstellung: IHS.

Abbildung 5 Bildungsausgaben pro Kopf zwischen 2000 - 2017 (Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2021, S.204)

Wird dieser Sachverhalt so wie in Abbildung 5 noch mit den jeweiligen Bildungsausgaben pro Kopf ergänzt, so sind die Bildungsausgaben Österreichs pro Kopf zwischen den Jahren 2012 und 2017 konstant bei um die 30 % liegen. Finnland liegt zwischen 2012 und 2015 bei fast 28 %, sinkt jedoch bis 2017 auf fast 24 % ab. Hierbei ist wieder kein großer Unterschied festzustellen.

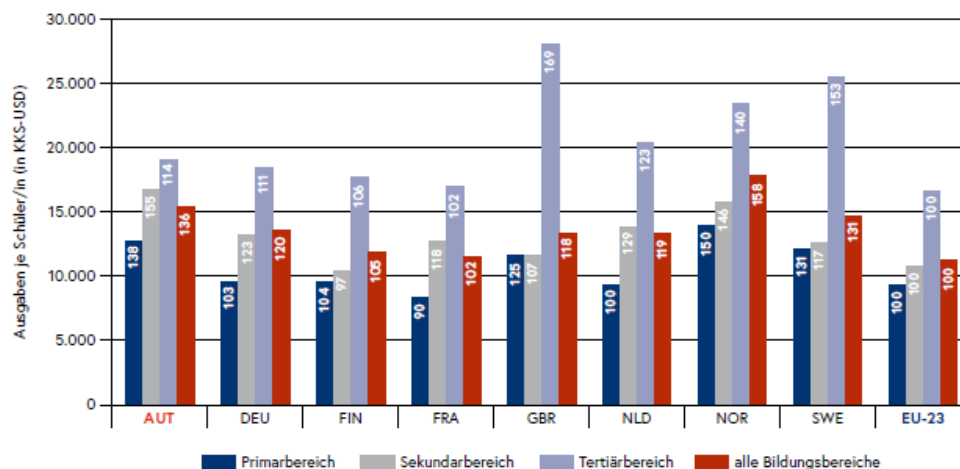
Diese beiden prozentualen Angaben der pro Kopf Bildungsausgaben zwischen 2012 und 2017, zeigen den Unterschied im Verwaltungsaufbau Österreichs und Finnlands, da der Staat Finnlands die jeweiligen Bildungsressourcen an die Kommunen weitergibt, um sie innerhalb des jeweiligen Bildungskontextes einzusetzen. In Österreich hingegen spielt der Staat eine größere Rolle bei den Bildungsausgaben. Wird auch noch beachtet, dass Finnland eine geringere Einwohnerzahl und ein geringeres BIP aufweist, so ergibt sich, dass die gesamten Bildungsausgaben Finnlands unwesentlich niedriger sind als jene von Österreich.²⁶ Wird dies im Kontext von Policy-Transfer-Möglichkeiten betrachtet, so ergibt sich, dass für ein solches Unterfangen finanziellen Ressourcen kein Problem darstellen.

²⁶ Zudem ist aus der Disponierung des BIP sichtbar, dass die Ressourcen, welche vorhanden sind, adäquat eingesetzt werden.

Aus anderen Quellen geht hervor, dass Finnland im Jahr 2015 fast 40 % mehr finanzielle Mittel pro SchülerInnen investiert hat als Österreich. In sekundärer Schulbildung sind das fast 50 % mehr gewesen, jedoch investiert Österreich bei der Grundausbildung fast 20 % mehr pro Person. Hierbei ist ein grundsätzlicher Prioritätenunterschied zu erkennen. Finnland investiert wesentlich mehr Mittel in die Grundbildung und Österreich ist eher darauf fokussiert SchülerInnen bei dem Übergang in den Arbeitsmarkt zu unterstützen²⁷ (vgl. Krautzer 2019, S.19f).

B1.2 – Bildungsausgaben pro Kopf im internationalen Vergleich

Abb. B1.2.a: Bildungsausgaben pro Kopf nach Bildungsbereichen im Vergleich ausgewählter Länder (2017)



Anmerkungen: Datenwerte beziehen sich auf den Index pro Bildungsbereich (EU-23=100). Bildungsbereiche nach ISCED-2011. KKS-USD: kaufkraftstandardisierte US-Dollar.
Quelle: OECD (2020). Berechnung und Darstellung: IHS.

Abbildung 6 Bildungsausgaben pro Kopf im Jahr 2017 (Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2021, S.204)

Aus Abbildung 6 ist ersichtlich, dass die pro Kopf Ausgaben Österreichs in allen Bereichen der Bildung wesentlich höher sind als jene Finnlands.²⁸ Obwohl Österreich in allen Bereichen 20 % mehr investiert, erfüllt das Bildungssystem und Policy Finnlands wie im weiteren Verlauf der Arbeit ersichtlich werden wird mehr den Zweck einer fachgerechten Förderung²⁹ (vgl. Europäische Kommission 2021a, S.3; European Commission 2021b, S.3).

Nach diesen Ausführungen sei die jeweilige Problemstellung erwähnt, mit der sich diese Arbeit auseinandersetzt. Es soll untersucht werden, inwieweit Policies geeignet sind, um die Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen auf Grund des

²⁷ Hierdraus kann eine Ökonomisierung der Bildungspolitik abgelesen werden

²⁸ Auf diesen und andere Sachverhalte soll im späteren Verlauf der Arbeit näher eingegangen werden

²⁹ Hierdrauf wird im späteren Verlauf der Arbeit eingegangen

Sprachniveaus zu kompensieren. Zudem kommen welche Maßnahmen den von den jeweiligen zwei Cases³⁰ implementiert wurden, um der Bildungsbenachteiligung entgegenzuwirken. An diesem Punkt sei noch nicht voreilig erwähnt, welches Land die besseren oder effektiveren Policies für diesen Zweck umgesetzt hat. Bisher wurden nur allgemeine Unterschiede innerhalb der beiden Cases dargestellt, um den Forschungsgegenstand und das damit einhergehende Forschungsinteresse darzustellen. Es wird vorerst durch die Ergebnisse der Literaturrecherche angenommen, dass Finnland als Best Case Beispiel geltend gemacht werden kann. Inwiefern dies im Vergleich mit Österreich der Fall ist und ob sich daraus Policy-Transfer-Potenziale ergeben, soll die zentrale Problemstellung dieser Arbeit darstellen.

Im nächsten Kapitel werden die Hintergründe für die Formulierung für die als Unterbau dieser Arbeit dienenden Fragestellung aufgezeigt und im weiteren Verlauf die Fragestellung aufgeworfen und die Relevanz der Erforschung dieser erläutert.

1.2 Fragestellung

Aus den bisherigen Ausführungen ergeben sich folgende Befunde: Ein ansteigender Anteil von SchülerInnen mit Migrationshintergrund ist die logische Folge eines ansteigenden Migrationsanteils in der Gesamtbevölkerung, der u. a. durch kriegerische Auseinandersetzungen im Nahen Osten verursacht ist³¹. Neben Faktoren, wie das soziale Milieu, sind vor allem das Beherrschen der Landessprache als gemeinsames Kommunikationsmedium für den Bildungserfolg maßgeblich entscheidend und beugt eventuellen Bildungsbenachteiligung vor³².

Die Fragestellung soll sich darauf beziehen, wie gezielte Policies für bessere Sprachförderung von Kindern mit nicht deutscher Muttersprache eingesetzt werden können. Es sollen vor allem Policies und bildungspolitische Entscheidungen, die Auswirkungen auf Sprachfördermaßnahmen haben berücksichtigt werden³³. Finnland

³⁰ Österreich und Finnland

³¹ Siehe Ausführungen und Statistiken in der Einleitung bzgl. der Demographie.

³² Dies wird im Kapitel der Bildungsbenachteiligung 2.3 genauer erläutert und thematisiert werden.

³³ Da der jeweilige Spracherwerb und das Sprachniveau die zentrale Problematik der Bildungsbenachteiligung von MigrantInnen darstellen.

wird hierbei als Best Practice Beispiel herangezogen³⁴ und es wird eruiert, inwiefern ein Policy- Transfer Sinn machen würde.

Die Forschungsfrage lautet daher:

„Wie gestalten sich Sprachfördermaßnahmen³⁵ für Migranten und Migrantinnen im Kontext der Bildungs-Policies und deren Auswirkung in verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) innerhalb Österreichs und Finnlands, mit besonderer Berücksichtigung von Auflagen und Empfehlungen der OECD und der Europäischen Union seit dem Jahr 2014 bis heute? Welche potenzielle Policy-Transfer-Möglichkeiten können dadurch erschlossen werden?“

Der Grund, warum die Jahre ab 2014 bis zur Gegenwart innerhalb dieser Arbeit erforscht werden, ist die erhöhte Zahl von Asylantrag stellenden Menschen ab dem Jahr 2014. Die folgende Abbildung 7 zeigt, inwieweit sich die Zahlen von Asylantrag stellenden Menschen in der EU ab dem Jahr 2014 drastisch gesteigert haben. Hierdurch wird klar, dass innerhalb der EU eine Veränderung der Demographie stattgefunden hat.

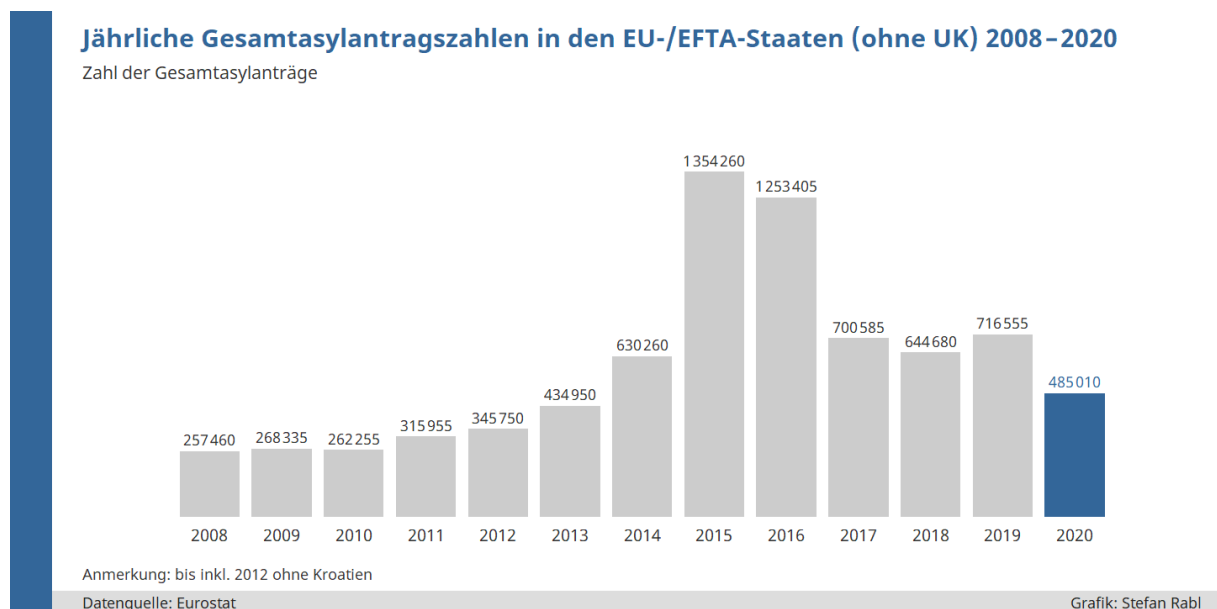


Abbildung 7 Gesamtasylanträge in der EU zwischen 2008 – 2020 (Eurostat 2020).

³⁴ Da bereits im Kapitel 1.1 durch die Literaturrecherche hervorging, dass Finnland oft innerhalb des Diskurses um Bildungspolitik und Policies als Musterbeispiel genommen wird. Inwieweit dies der Realität entspricht und ob sich hieraus Policy-Transfer-Potentiale ableiten lassen, soll weiter erforscht werden.

³⁵ Siehe Fußnote 16, Seite 10. Für eine Arbeitsdefinition des Begriffs Sprachfördermaßnahmen.

Der Grund, warum Finnland im Fokus liegt, ist, dass Finnland trotz dieser Schwierigkeiten im Jahre 2018 in der PISA Studie besonders gut abgeschnitten hat (vgl. Chung 2019, S.208f.). Es soll festgestellt werden, ob einige Policies, die Finnland in der Bildungspolitik implementiert hat, innerhalb der letzten 3 Jahre auch in Österreich etabliert wurden, da Österreich in der PISA Studie von 2017 schlechter abschnitt. Sowohl von Seiten der europäischen Union wie auch von der OECD soll eine Verbesserung der Bildungsbenachteiligung, bedingt durch Sprache, von Seiten der Migranten und Migrantinnen verbessert werden (vgl. OECD 2017).

Die beiden Länder sollen erst als *Separate Cases*³⁶ in Kapitel fünf analysiert werden. Als Basis hierfür wird der erarbeitete Literaturkatalog dienen. Daraufhin soll eine Analyse der finnländischen Policies für Sprachfördermaßnahmen sowie der Gesetzlichen Pfadabhängigkeiten Österreichs in Kapitel sechs erfolgen³⁷. Um die jeweiligen Ergebnisse des Case-Vergleiches evaluieren zu können, wird eine Policy-Dokumentenanalyse stattfinden, damit die Möglichkeiten eines potenziellen Policy Transfers erforscht werden³⁸

Zudem soll sich die Arbeit damit beschäftigen welche Art der Entwicklung innerhalb dieser Zeit in Finnland stattgefunden hat. Hierdurch sollen Ressourcen, welche für einen potenziellen Policy-Transfer wertvoll sein könnten, festgestellt und fixiert werden.

Im nächsten Kapitel sollen die relevanten Begriffe für die Arbeit definiert werden.

2. Begriffsdefinitionen

Im folgenden Kapitel sollen die relevanten Begriffe dieser Arbeit definiert werden, um eine dezidiertere Auseinandersetzung mit der Thematik zu ermöglichen. Es wird auf folgende Begriffe eingegangen: *Bildungspolitik*, *Bildungssystem*, *Bildungsbenachteiligung*, *Europäisierung*, *Globalisierung*, *Policy-Transfer*, *Pfadabhängigkeit* und *Inklusion* welche zentrale Begriffe für das Forschungsvorhaben darstellen.

³⁶ Case Study nach Yin (2018). Wird im Methodenkapitel 4 erläutert.

³⁷ Dies wird ebenfalls im 4. Kapitel erläutert.

³⁸ Wie dies stattfinden soll, soll ebenfalls in Kapitel 4 erklärt werden.

2.1 Bildungspolitik

Bildungspolitik ist ein schwer eingrenzbarer Begriff, da er sehr viele Felder umfasst. Alle von öffentlichen und privaten Organisationen getroffenen Entscheidungen, Handlungen, Regelungen und Programme, welche für das Aufkommen der Ressourcen, Inhalten und Organisation des Bildungssystems zuständig sind, fallen in diesen Themenkomplex. Die genannten Aspekte stehen jedoch unter einem ständigen Wandel, je nachdem was die gegenwärtige Gesellschaft innerhalb ihrer Policy, Politics und Politie als Bildungsrelevant erachtet (vgl. Mause et al. 2018, S.498). Für den Begriff der Politie wird die Definition von Ferguson et al. (2000) herangezogen. Ihnen zufolge sind Politics die institutionalisierte Fähigkeit Personen und Ressourcen für bestimmte Ziele und Zwecke zu mobilisieren (vgl. Ferguson et al. 2000, S.8). Institutionen bilden in dieser Konzeption den zentralen Ausgangspunkt von diesem Mechanismus und fungieren als mobilisierende Gewalt innerhalb eines Apparates, dessen Funktion aus Identifikation, Organisation und Produktion besteht (vgl. ebd.). Politics sind im weitesten Sinne regierende Autoritäten, welche Gewalt in ihrem jeweiligen Bereich ausüben können, jedoch von anderen oder übergeordneten Politics ebenso beeinflusst werden (vgl. ebd. S.29f.). Als Beispiel für eine solche Beeinflussung wäre das Bundesministerium für Bildung (im österreichischen System die BMBWF) zu nennen, die als Politie-Entität innerhalb seines Machtbereiches Entscheidungen trifft, diese jedoch übergeordneten Entitäten, wie der europäischen Union oder der OECD unterordnen muss. Um einen Rahmen für diese Arbeit setzen zu können, werden vorwiegend Aspekte der Programme und Ziele der Bildungspolitik betrachtet sowie Ressourcen, die aufgebracht werden, um sie zu realisieren.

Die Bildungspolitik eines Landes wird sehr stark von den jeweiligen PISA Ergebnisse mitgeprägt (vgl. Trumpa et al. 2017, S.11). Da die Vorgaben der OECD vor allem auf ökonomischen Parametern basieren, sollten die PISA Studien nicht als absolut gewertet, sondern kritisch als Leitlinien hinterfragt werden, da hinter dem Konzept eine Ökonomisierung der Schulleistung festzustellen ist. Da die Faktoren, welche einbezogen werden, quantitativ messbare Werte sind und intrinsische Merkmale nicht einkalkuliert werden (ebd., S.15). Ein anderes Evaluierungssystem, das aktiv die jeweiligen Bildungsfortschritte in Österreich verfolgt, ist das Institut des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. Es wird innerhalb der jeweiligen

BildungsPolicy- Analyse mit einfließen und sei bereits an diesem Punkt erwähnt (vgl. IQS 2022, online).

Der Begriff der Bildung innerhalb der Bildungspolitik umfasst sowohl die Bereiche des Bildungssystem wie auch die Bildung von Persönlichkeit, soziokulturelle und politische Kompetenz im Sinne der Inklusion innerhalb der Gesellschaft, wie auch die Aneignung und Weitergabe von Fachwissen, spezifisch für die Arbeitswelt (vgl. Mause et al. 2018, S.498). Innerhalb der Bildungspolitik werden jedoch die Felder der Hochschule, Allgemeinbildung und Berufsbildung sowie der politischen und sozialen Bildung grundlegend voneinander unterschieden, da sie andere Fokusse haben und anderweitige Ressourcen produzieren und weitergeben. Deshalb werden die jeweiligen Gebiete in verschiedene Institutionen eingeordnet, um die verändernden Bedürfnisse des spezifischen Themenfeldes besser zu erkennen und umzusetzen (vgl. ebd.).

Innerhalb des Bildungssystems ist eine Bildungspolitik auch deshalb wichtig, da durch die allgemeine Schulpflicht in vielen Ländern die Bildung eine interpersonale Ebene einnimmt und zum Thema der Öffentlichkeit wird (vgl. ebd., S.502). Die Politik bzw. die jeweiligen Parteien haben insoweit Einfluss auf die Bildungspolitik, da sie durch ihre Parteipläne strukturelle und finanzielle Ziele für die eigene Bildungspolitik setzen (vgl. ebd., S.505). Jedoch bedeutet dies nicht, dass durch neue politische Akteure und Akteurinnen eine Umwälzung der jeweiligen Bildungspolitik stattfindet. Wie bereits in vorherigen Kapiteln erwähnt, ist durch das Subsidiaritätsprinzip gewährleistet, dass Länder, Bund und Gemeinden autonom entscheiden, wie die jeweiligen Policies der Bildungspolitik umzusetzen sind. Das bedeutet, dass ein Eingriff von Seiten der politischen Akteure und Akteurinnen insoweit erfolgt, als dass sie innerhalb der Policy Ebene neue Aktionspläne einbringen und die jeweiligen finanziellen Ausgaben (Budgets) auf der supra- nationalen Ebene regulieren können (vgl. Mause et al. 2018, S.505.). Aktuell ist der Kosten-Nutzen-Aspekt von gegenwärtigen Bildungspolitiken ein breit diskutiertes Thema (vgl. ebd., S.517).

Um den Entscheidungsverlauf innerhalb der Bildungspolitik weiter zu verdeutlichen, ist das Policy-Cycle-Konzept ein hilfreiches Mittel. Bedingt durch Unzufriedenheit mit der

gegenwärtigen Schulleistung, die durch verschiedene Messmethoden, wie PISA etc. festgestellt wird, werden Aktionspläne neue Bildungsstandarte, Initiativen bzw. Bildungsagenden festgelegt, welche den Mangel oder das Problem innerhalb der Bildung entgegenwirken soll. Es wird hierbei auch auf die finanziellen Mittel geachtet und festgelegt, wie diese bezogen werden sollen. Nach der Phase der Problemanalyse und Lösungsansatzgenerierung folgt die Planung der Implementierung (vgl. ebd., S.505f.). Innerhalb der Implementierung kann es auf der Mikroebene des Bildungssystems durch fehlende Ressourcen zu Stagnationen der Ausführungen der Lösungsansätze kommen (wie z.B. mangelnde Ausrüstung in den Schulklassen). Dahingehend spielen die Länder und Gemeinden innerhalb des Problem-Lösungs-Zyklus eine zentrale Rolle, da sie ebenfalls finanzielle Mittel aufbringen können, um für die notwendigen Mittel zu beschaffen.

Als letzter Schritt folgt im Policy-Cycle die Evaluierung, in welcher der Erfolg oder Misserfolg der jeweiligen Bildungs-Policies festgestellt wird und gegebenenfalls weitere Maßnahmen ergriffen werden (vgl. ebd., S.507). Die Bildungspolitik der beiden Walfahrtstaaten Österreich und Finnland weisen dieselben Tendenzen in Hinsicht auf eine Präferierung bzw. Fokussierung von Evaluierungsmethoden der Bildungsleistung auf. Dahingegen werden Assessment-Practices, also die Analyse von dem was die SchülerInnen genau lernen, nicht in den Mittelpunkt gerückt. Somit ist eine quantitative Beobachtung der Bildungsleistung der jeweiligen Policies innerhalb dieser Länder wichtiger als eine qualitative Nachforschung darüber, inwieweit das gelernte internalisiert wurde. Es kann davon ausgegangen werden, dass in den beiden Ländern von einem formativen Assessment der Bildungsleistung zu sprechen ist (vgl. Jornitz et al. 2021, S.158).

Wie bereits erwähnt, wird die Bildungspolitik eines Landes maßgeblich von den internationalen Lernstandserhebungen, wie z.B. der PISA Studie, beeinflusst. Länder erwägen eine Reformierung oder Ausweitung der jeweiligen Bildungspolitik, je nach positiven oder negativen quantitativen Messwerten (vgl. Chung et al., 2019, S.6). Ökonomische und bildungspolitische Entscheidungen werden als zwei Prozesse begriffen, die sich reziprok beeinflussen. Bei einem ökonomischen Boom wird dieser mit der Bildungspolitik in Zusammenhang gebracht, im umgekehrten Fall werden

vorhandene Strukturen überdacht, um Novellierungen zu etablieren (vgl. Chung et al. 2019, S.7).

Im Kontext der Bildungspolitik sind nicht nur die Rahmenbedingungen der Politik und deren Entscheidungen zu analysieren, sondern die Außenbedingungen des Politikfeldes spielen ebenfalls eine maßgebliche Rolle. Als Beispiel wäre hier zu nennen, dass der hohe Bildungserfolg Finnlands nicht allein der Bildungspolitik geschuldet ist, sondern Faktoren beinhaltet, wie eine ausgeprägte Lesekultur durch längere Dunkelheit im Winter und die Untertitelung von fremden Filmen, die in anderen Ländern in der Landessprache neu vertont werden, in Finnland jedoch Untertitelung werden. Dies sind zwei Beispiele für prägende Außenfaktoren, welche auf passive Art und Weise die Bildungspolitik beeinflussen (vgl. Förster 2014, S.105).

Die globale Bildungskampagne, die Bildung als ein universales Menschenrecht definiert, setzte folgende Hauptziele einer erfolgreichen Bildungspolitik fest: Innerhalb des Bildungssystems sollte keine Diskriminierung erfahren werden und es sollte eine allgemeine Chancengleichheit herrschen. Privatisierung sollte weitläufig vermieden werden und die Bildung in öffentlicher Hand liegen. Die Einplanung eines großen Teiles des nationalen Budgets und des Bruttosozialproduktes in die Bildung zu investieren. Bildungsdaten sollten frei zugänglich sein und eine zivile Partizipation sollte ermöglicht werden (vgl. Binder & Oelkers 2020, S.272).

Innerhalb der nationalen Bildungspolitik der Mitgliedsstaaten übernimmt die europäische Union nur eine passive Rolle, in der sie koordiniert und unterstützt. Die Mitgliedsstaaten sind hinsichtlich der Bildungspolitik weitgehend autonom (vgl. Hüttmann et al. 2012, S.183).

2.2 Bildungssystem

Das Bildungssystem untersteht direkt der Steuerung der Bildungspolitik und der jeweiligen Bildungsadministration (vgl. Breit et al. 2019, S.363). Die Landesebene stellt in Österreich die jeweiligen Behörden, deshalb sind Variationen innerhalb der einzelnen Kommunen nicht gängig und können sich auf die jeweiligen regionalen Bedingungen nicht anpassen (vgl. ebd., S.389).

Die Ebenen des Bildungssystems sind innerhalb der Mikroebene der Unterricht, in der Mesoebene die Schule und in der Makroebene die Region, die Metaebene wäre in diesem Falle das Gesamtsystem (ebd., S.413). Diese Ebenen könnten aber auch auf folgende Art und Weise betrachtet werden: In dem die Bildung als ein Mehrebenensystem betrachtet wird, in welcher auf der Makroebene die staatliche Steuerung von Seiten von Regulierungen und Gesetzen steht, die Mesoebene die einzelnen Bildungsinstitution selbst, d.h. die SchulleiterInnen stehen, und auf der Mikroebene die jeweilige pädagogische Organisation des Schulalltags von Seiten der LehrerInnen (vgl. Altrichter & Merki 2016, S.302).

Die Regulierungen des Bildungssystems finden über fünf Ebenen statt: Auf der untersten Ebene ist der Bildungsmarkt, in welchem sich die Schule befindet. Es handelt sich dabei um die jeweiligen SchülerInnenzahlen, um die von einzelnen Schulen konkurriert wird. Über dieser Ebene steht die hierarchische Regulierung von Seiten der LehrerInnen, danach die Schulleitung. Hiernach folgen die Gemeinde und das Land (am Beispiel von Österreich) und auf der höheren Ebene die staatlichen Regulierungen (vgl. ebd., S.10).

Ein erfolgreiches Bildungssystem zeichnet sich durch Standardisierung, Evaluierung, systematische Steuerung, Förderung von Benachteiligten und ein vielfältiges Bildungsangebot aus (vgl. Altrichter & Merki 2016, S.36).

Über die allgemeinen Ziele von Bildungssystemen in Europa kann folgendes gesagt werden:

- Dass SchülerInnen erfolgreich in der Schule und somit gut vorbereitet auf ihre Zukunft sind
- Empowerment der Fähigkeiten, damit diese gezielt in dem sozioökonomischen Kontext der jeweiligen Gesellschaft eingesetzt werden können
- Identitätsbildung
- Demokratische Werte vermitteln
- Inklusion (vgl. Grommes & Hu 2014, S.21)

Bildungssysteme zeichnen sich dann als liberal aus, wenn sie für mehr Meinungsfreiheit und Mündigkeit sorgen, sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen für die Strukturbildung orientieren, verschiedene Meinungen zulassen und konfessionsfrei sowie undogmatisch sind (vgl. Binder & Oelkers 2020, S.9). Zudem müssen sie sowohl frei, kostenlos und barrierefrei für soziale Unterschiede und dem jeweiligen Schulgesetz des Landes verpflichtet sein, sowie verbindliche Lehrpläne inkorporieren, die von einer professionalisierten Leitung ausgeführt werden, um als öffentliche Bildungseinrichtung bezeichnet zu werden (vgl. ebd.).

Um im Bildungssystem für die notwendigen Veränderungen sorgen zu können, sind die richtigen Bildungs-Policies die Grundsteine, welche gelegt werden müssen. Hierbei kann aber nicht von einem radikalen Umbruch ausgegangen werden, sondern die Veränderung eines Bildungssystems ist immer ein langwieriger und aus dem Bildungssystem selbst herausgehender Prozess (vgl. Binder & Oelkers 2020, S.44).

Es sei also für diese Arbeit festzuhalten, dass der Forschungsgegenstand jeweilig eine direkte Auswirkung auf das Bildungssystem ausübt und somit interdisziplinär verwendbare Ergebnisse liefern könnte. Ein Kernmerkmal von Bildungssystemen ist der Prozess der Transition. Sie beinhalten einen starken Kontext der Transition, in der von einer essenziellen Lebensphase in die nächste gewechselt wird. Innerhalb des österreichischen Bildungssystems findet die erste relevante Transition bereits in einem sehr frühen Lebensalter, am Ende der Primärstufe 1, statt. Wohingegen die erste Transitionsphase in Finnland in der neunten Klasse mit 16 Jahren in der Gemeinschaftsschule stattfindet (vgl. Böhm 2015, S.189f.). Im Kontext der Bildungsbenachteiligung und Chancengleichheit in der Bildung bedeutet dies, dass ein Segregieren von leistungsschwachen SchülerInnen in Österreich bereits in einem sehr frühen Alter stattfindet. Daher kann bereits in einem sehr frühen Alter von einer Übervorteilung von leistungsschwachen SchülerInnen, vor allem bei Migrantinnen und Migrantinnen gesprochen werden. Es ist somit eine soziale Exklusivität im Bildungssystem Österreichs festzustellen, da sozial schwächer gestellte Familien bis zum Alter der ersten Transition nur schwer die Förderung aufbringen können, die den erfolgreichen Übergang in die Sekundarstufe eins gewährleisten würde (Böhm 2015, S.205).

Beurteilungen der Leistung finden erst nach der vierten Klasse statt, was ebenfalls zu einem bildungsgerechteren Schulumilieu zwischen Autochthonen und Migranten und Migrantinnen beiträgt. Zudem kommt der Aspekt, dass die gesamte Leistung innerhalb des Jahres in die Beurteilungen einfließen (formative Bewertung) und nicht wie im österreichischen Bildungssystem eine Akkumulierung der Noten hin zur Endnote (summative Bewertung) (vgl. ebd., S.206). In Österreich ist das Bildungssystem in den Primärbereich von der ersten bis zur vierten Klasse gegliedert. Daraufhin folgt der Sekundarbereich eins, welcher die Klassen bis zur 10. Stufe darstellen. Im Anschluss kann entweder die Sekundarstufe zwei besucht werden, die für den Tertiärbereich (Hochschule)vorbereitet, oder es kann im Quartärbereich eine Ausbildung gemacht werden (vgl. Mause et al. 2018, S.499). In Finnland fehlt die Differenzierung zwischen Primär- und Sekundarbereich eins. Sie sind zusammengefasst, eine Differenzierung erfolgt erst nach dem Besuch der Einheitsschule.

Den Ausführungen über die Begriffe Bildungspolitik und Bildungssystem folgend, setzt sich die Arbeit mit dem Begriff der Bildungsbenachteiligung auseinander.

2.3 Bildungsbenachteiligung

Ein erfolgreiches Bildungssystem zeichnet sich durch Chancengleichheit aus, in der trotz verschiedener Startbedingungen gleiche bzw. ähnliche Lernerfolge erzielt werden können (vgl. Brandmayr 2018, S.64). Die Qualitätsmessung des Bildungssystems findet jedoch auf ökonomischen Parametern statt, wie der Erwerbsquote und ist hiermit in den Kontext der Ökonomie indirekt eingebettet (vgl. Brandmayr 2018, S.62).

Chancengleichheit herrscht dann vor, wenn nur die Leistung den Bildungserfolg prägt und sekundäre Faktoren, wie soziale, ethnische oder geschlechtliche Merkmale nicht intervenieren (vgl. Krautzer 2019, S.26). Chancengleichheit ist hierbei synonym mit Chancengerechtigkeit zu verstehen. Das bedeutet, dass für eine Chancengleichheit gesorgt ist, sobald miteinander vergleichbare Werte (Noten)entstehen und durch individuelles Streben die Disparität vermindert werden kann. Hierbei ist die Bildungsbenachteiligung eine Konsequenz auf den Modus der Systematik der Chancengleichheit, wobei die Bildungsbenachteiligung als gesellschaftliches

Phänomen verstanden wird, jedoch durch individuelles Streben überkommen werden soll (vgl. Brandmayr 2018, S.65).

Es kann und wird somit innerhalb des Bildungssystems zur Bildungsbenachteiligungen kommen. Es sind jene Prozesse, die zu einer Bildungsungleichheit führen (vgl. Bollweg et. al. 2020, S.379f.). Um die jeweiligen Mechanismen der dahinter liegenden Bildungsbenachteiligung zu erkennen, ist es wichtig, dass sich mit dem Kontext und gegenwärtigen Bildungsproblemen des jeweiligen Landes explizit auseinandergesetzt wird (vgl. Brink & Nissinen 2019, S.13).

Die Bildungsbenachteiligung fängt bereits bei den zur Messung verwendeten Werten an, um diese zu erörtern. Es wird allgemein auf die schulische Leistung bestimmter Schülergruppen geachtet. Hierdurch entsteht unweigerlich das Ergebnis, dass SchülerInnen mit Migrationshintergrund eine Bildungsbenachteiligung bezüglich ihrer Milieuzugehörigkeit erfahren (vgl. Bollweg 2020, S.380).

Die Bildungsbenachteiligung ist somit ein Mikro-Aspekt auf den von Seiten der Bildungspolitik eingewirkt wird. Ein Unterpunkt von Bildungsbenachteiligung ist die direkte schulische Benachteiligung. Davon wird gesprochen, wenn die schulische Benachteiligung bedingt durch bestimmte Personen oder durch institutionelle Gegebenheiten innerhalb der Schule selbst ausgelöst wird. Relevante Personen hierbei können LehrerInnen, wie auch Direktoren und Direktorinnen sein. Hierbei können soziale, nationale, geschlechtliche oder religiöse bzw. intersektionale Faktoren ein Grund sein. Welche ausschlaggebend dafür sein können, dass das Kind von Seiten der LehrerInnen nicht gefördert oder strenger benotet wird, da diesem weniger zugetraut wird. Das kann sogar an Diskriminierung grenzen, wenn sich negativ über die Zugehörigkeit geäußert wird bzw. solche Äußerungen von Seiten der Lehrperson geduldet werden (vgl. Bacher 2005, S.39).

Bildungsbenachteiligung auf Grund von ökonomischen Faktoren ist erst ab der höheren Bildung, sprich der Universität maßgeblich. Da einige Universitäten privat sind und eine monatliche Gebühr verlangen, kann die Partizipation innerhalb dieser Institutionen erkaufte werden. Dies bildet eine Kontradiktion gegenüber der allgemeinen

egalitären Haltung der Staaten der europäischen Union gegenüber dem Bildungszugang (Kosunen 2018, S.67, online). Für den Forschungsrahmen dieser Arbeit ist das universitäre Feld jedoch nicht relevant, da die essenzielle Bildungsbenachteiligung bereits in früheren Bildungsstufen anfängt und eine gleichzeitige Betrachtung universitärer Bildungsbenachteiligung außerhalb des Rahmens dieses Forschungsunterfangens liegt.

Durch Bildungsbenachteiligung kann es zur sogenannten Bildungsarmut kommen. Der Begriff der Bildungsarmut wurde von Jutta Allmendinger (1999) geprägt. Bildungsarmut besteht, wenn vorgegebenen Mindestabschlüsse eines Landes nicht erreicht werden können und objektive Probleme für die jeweilige Person entstehen, oder diese sich anderweitig, bedingt durch ihren minderen Bildungsstatus, diskriminiert fühlen (vgl. Quenzel & Hurrelmann 2019, S.4). Die Bildungsarmut kann auch eine indirekte Auswirkung mangelnder Bildungs-Policies bzgl. der Sprachförderung von Migranten und Migrantinnen sein. Um eine solche Bildungsarmut zu vermeiden, ist das Tracking (also die Erhebung des Spracherwerbs) und Sprachfördermaßnahmen von großer Bedeutung (vgl. Quenzel & Hurrelmann 2019, S.505).

Die migrantische Population hat generell einen niedrigeren Bildungsabschluss als die der lokal abstammenden Population eines Landes (vgl. Brown 2018, S.270). In Österreich haben die meisten Migranten und Migrantinnen niedrige Bildungsabschlüsse (vgl. ebd.). Daher kann von einer indirekten Bildungsarmut von Migranten und Migrantinnen gesprochen werden. Ungefähr 11 % der Betroffenen verlässt das Bildungssystem ohne ein Bildungszertifikat (Brown et. al., S.280).

Ein potenzieller Grund für die Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen kann darin gesehen werden, dass die Halbtagschulen-Policy in Österreich nachteilig für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund ist, bedingt durch die geringen kulturkapitalen Ressourcen, welche die Eltern meist nicht aufbringen können, um ihren Kindern zu helfen. Da das System der Halbtagschule auf einem solchen reziproken Bildungsdualismus zwischen Elternhaus und Schule aufbaut (vgl. ebd., S.281), könnte davon gesprochen werden, dass das Bildungssystem Österreichs grundlegend auf den Bildungsbedürfnissen einer homogenen Gesellschaft aufbaut. Was im Sinne von Bildungsbenachteiligung und

Bildungsarmut einen Reproduktionsmechanismus für diese beiden Sachverhalte darstellt.

Da die Parameter und der Kontext von Bildungsbenachteiligung erklärt wurde, soll im Folgenden der Begriff der Plurilingualismus und des interkulturellen Dialogs erläutert werden.

2.4 Plurilingualismus und interkultureller Dialog

Plurilingualismus gilt von der EU-Kommission als ein zentraler Wert, welchen die EU verkörpert. Dieser Aspekt ist innerhalb der europäischen Charter für regionale Sprachminderheiten im Jahr 1992 festgelegt worden (Lapresta-Rey & Huguet 2019, S.214f.).

Es handelt sich hierbei um die Anerkennung von Sprachminderheiten innerhalb der Population einer Nation. Einige Länder der EU erkennen diese als offizielle Sprache ab einem bestimmten Prozentsatz an, wie z.B. Finnland. Andere Länder, wie beispielsweise Österreich erkennen die Rechte von Sprachminderheiten innerhalb von Bildungsmöglichkeiten in der jeweiligen Muttersprache an. Wieder andere Länder innerhalb der EU erkennen Sprachminderheiten nicht an, wie z.B. Spanien. Die Art und Weise wie Sprachminderheiten anerkannt werden, kann in folgender Art und Weise stattfinden: 1. die Etablierung von Alternativmodellen, 2. Bildungsmöglichkeiten in der jeweiligen Sprache, oder 3. die gänzliche Anerkennung der Minderheitensprache als eine offizielle im jeweiligen Land (vgl. Lapresta-Rey & Huguet 2019, S.211f.).

Plurilingualismus ist im Kontext der Bildung deshalb relevant, weil durch richtige Konzepte in diese Richtung die Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen negiert werden kann (vgl. ebd., S.215). Österreich partizipierte im Jahr 2008 bei der LEPP Initiative, welche eine gemeinsame Aktion des europäischen Konzils und seiner Mitgliedsstaaten bezüglich Plurilingualismus ist. Hierbei wurden vor allem Aspekte der frühkindlichen Sprachbildung bei der Ausbildung von LehrerInnen geachtet, um sie auf eine plurilinguale SchülerInnenschaft vorzubereiten. Zum Beispiel, wie die Inklusion und Anerkennung von verschiedenen Sprachen von

Minderheiten möglich ist, wie Sprachbildung effizienter werden kann, und ob und wie bilinguale oder multilinguale Bildung implementiert werden kann (vgl. Grommes & Hu 2014, S.43f.).

Im Allgemeinen zeichnen sich auch die Bildungssysteme innerhalb Europas durch eine Pluralität der gesprochenen Sprachen von Seiten der SchülerInnenschaft aus (vgl. Grommes & Hu 2014, S.15).

Das Europäische Konzil hat mit der *„Entwicklung von Sprache in der Bildungspolitik Europas“*-Initiative nachstehende Argumente für die Mehrsprachigkeit des europäischen Bildungswesens getroffen, damit mit der Mehrsprachigkeit innerhalb der Bildung adäquat umgegangen wird. Dass die Verwendung von mehreren Sprachen ermutigt wird, Plurilingualismus und Kulturalismus sind eine Bereicherung für kulturelle und ökonomische Parameter, es muss mehr Anerkennung für verschiedene Sprachen entstehen, nur der Plurilingualismus von aktiv im gesellschaftlichen Leben partizipierenden Personengruppen ist relevant, gegenwärtige Identitäten sind divers und können nur durch Anerkennung gewahrt werden (vgl. Grommes & Hu 2014, S.22). Diese Schritte, die unternommen wurden, sind deshalb relevant, da ein Leistungsunterschied zwischen einsprachiger und mehrsprachiger SchülerInnen in Europa festgestellt wurde. Insofern ist eine Kohärenz zwischen dem Migrationshintergrund der Mehrsprachigkeit und der geringeren Schulleistung zu erkennen (vgl. Khan 2018, S.39).

Sind Personen mehrsprachig, so weisen sie plurilinguale Kompetenzen auf. Diese können für interkulturelle Interaktionen verwendet werden, bzw. sind essenziell für diese und im Weiteren auch für den interkulturellen Dialog (vgl. Grommes & Hu 2014, S.19).

Das Zusammenleben innerhalb einer Gesellschaft ohne Diskriminierung und in Frieden, wird ermöglicht durch interkulturelles Lernen. Interkulturelles Lernen ist als ein Prozess zu begreifen, der es ermöglicht Menschen verschiedener ethnischer, sprachlicher, alters und geschlechtlicher Hintergründe einander besser zu begreifen und somit ein toleranteres Miteinander zu gestalten (Schneider-Wohlfart et al. 1990,

S.39). Aus dem Konzept des interkulturellen Lernens entspringt der interkulturelle Dialog. Dieser gilt gleichzeitig als ein essenzieller Aspekt der Demokratien in der momentanen Situation aufrechterhält. Somit ist er auch eine politische Strategie, um kulturelle Diversität und sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten. Interkulturelle Kommunikation bedarf einen Raum, wofür das Bildungssystem einen geeigneten Ort darstellen würde (vgl. Lähdesmäki et al. 2020, S.11).

Die Grundbedingungen für interkulturellen Dialog werden in dem folgenden Zitat deutlich: *„The main prerequisite to establish a dialogic climate is the attitude that no part/side/partner in the dialogue stays in the center of the world or in an absolute position. On the contrary, the ‘center’ must be emptied for the sake of dialogue in order for the majority-minority discourse to be overcome.”* (vgl. Lähdesmäki et al. 2020, S.12).

Das bedeutet, damit interkultureller Dialog überhaupt erfolgen kann, muss ein passendes Milieu vorzufinden sein. Dadurch ist interkultureller Dialog erst möglich, sobald andere Faktoren der Inklusion und Integration von Migranten und Migrantinnen erfolgt ist. Solche Faktoren sind die ökonomische und soziale Eingliederung innerhalb der Gesellschaft, da, wie bereits aus dem Zitat hervorgeht, interkultureller Dialog nur auf Augenhöhe stattfinden kann (vgl. Ebd.)

Ein wichtigster Faktor, um interkulturellen Dialog zu ermöglichen, ist laut dem ERICart Report aus dem Jahr 2008 die Sprachförderung (vgl. ebd., S.13). Somit sollte eine Implementierung des interkulturellen Dialoges innerhalb der Bildungs-Policies eine vielversprechende Basis für ein integratives Schulsystem darstellen. Innerhalb der Europäischen Union ist der Begriff interkultureller Dialog immer im Kontext von Multilingualität zu verstehen (vgl. ebd., S.40). Innerhalb des allgemeinen Policy-Diskurses und spezifisch innerhalb der Bildungs-Policies Europas wird Interkulturellen Dialog Maßnahmen ein wichtiger Platz beigemessen (vgl. Lähdesmäki et al. 2020, S.2). Interkultureller Dialog kann auch unter den Überbegriff der Diversity-Policies gefasst werden, da er eine Untermaßnahme dieser Kategorie darstellt. Unter Diversity-Policies fallen jegliche Maßnahmen, welche die soziokulturelle und ökonomische Disparität

zwischen der autochthonen und der migrierten Bevölkerung versucht zu überbrücken (vgl. ebd., S.8).

Verschiedene Arten des interkulturellen Dialoges wurden bereits in Europas Maßnahmenkatalog aufgenommen, unter anderem Diversity Governing, interkulturelle Bildung, interkulturelle Kommunikation (vgl. ebd.). In Europa wurde der interkulturelle Dialog vor allem ab den 2014er-Jahr, da ein starker demografischer Wandel durch die hohe Einwanderungszahl von Geflüchteten innerhalb Europas stattfand (vgl. ebd., S.5).

Im Folgenden wird der Begriff Europäisierung genau beleuchtet.

2.5 Europäisierung

Da sowohl Österreich wie auch Finnland Staaten sind, welche der europäischen Union angehören, erscheint eine Thematisierung der Europäisierung als relevanter Ansatz, um die unterliegenden Mechanismen, wie politische Verordnungen, Gesetzesentwürfe und juristische Grundlagen, innerhalb der Bildungspolitik besser verstehen zu können. Im Allgemeinen ist die Europäisierung wie folgend zu definieren: Ein supra nationales Politie Verständnis, welches auf der kontinentalen Identität Europas basiert, und sich auf zentrale Bereiche, wie Ökonomie, Kultur, Policy und Politik ausweitet (vgl. Röhner et. al. 2009, S.87). Der Europäisierungsprozess kann verstanden werden als ein gemeinsames Wirken von kulturellen und ökonomischen Kontingenzen auf supra-nationaler Ebene (vgl. Amos et al. 2013, S.207f.).

Es geht in dem Konzept von Europäisierung vorrangig um die Erfassung der Interaktionen zwischen den jeweiligen Mitgliedsstaaten und der Ebene der europäischen Union. Wobei zwischen Interaktionen von Seiten der EU zu den jeweiligen Ländern und der Kommunikation von den Ländern zur EU unterschieden wird. Die Interaktion von Seiten der EU wird also Top-Down Prozess bezeichnet, in welcher die EU die Richtlinien vorgibt und die jeweiligen Länder diese integrieren. Inwiefern die einzelnen Policy, Politie und Politics die EU beeinflussen wird Bottom-Up Modus der Europäisierung genannt (vgl. Börzel & Panke 2015, S.238). Die EU wird als „*erste [...] postmoderne internationale politische Ordnung*“ (Bieling et. al. 2012,

S.188) beschrieben, im Sinne eines durch reduzierte absolute Hierarchien genannten ‚Governance‘-System, in welchem Akteure und Akteurinnen auf mehreren Ebenen Regulierungen treffen können, ohne eine zentrale Machtposition innezuhaben (vgl. ebd.).

Der Begriff der Governance steht hier im Gegensatz zu dem der Regierung, da viele Ebenen innerhalb der EU und der Mitgliedsstaaten mitwirken und Regierung eine monokausale Entscheidungsstruktur und hierarchische Abhängigkeit suggeriert (vgl. ebd., S.187).

Die EU-Staaten sind institutionell an die EU gebunden, in dem sie die europäische Union gemeinsam konstituieren. Zudem sind sie an EU-Gesetze und Regulierungen gebunden. Insgesamt kann gesagt werden, dass die EU einen größeren ökonomischen und politischen Effekt (Policy, Politie) auf die Mitgliedsstaaten hatte als die Globalisierung. Wobei Policies für die soziale Ebene eher prekäre Relevanz aufweisen (vgl. Busenmeyer et al. 2015, S.537). Die Europäische Union ist eine Governance-Ebene, welche innerhalb ihrer Entscheidungsgewalt keine Opposition hat, da sie nicht zentral gesteuert wird, sondern lediglich Regulierungen von Seiten der Mitgliedsstaaten erfährt. Daher hat sie kein parlamentarisches System innerhalb ihrer Entscheidungsfindung, sondern ist als ein übergeordnetes politisches System auf supra-nationaler Ebene zu definieren (vgl. Thierse & Badanjak 2021, S.1f.).

Die Grundlage der Europäisierung bilden die Europäische Union und der Europarat als die beiden zentralen Institutionen. Weiters die rechtliche Ebene der europäischen Menschenrechtskonvention, die von Seiten aller Mitgliedsstaaten als eine Mindestanforderung an Einhaltung von Menschenrechten geltend ist (vgl. Röhner et al. 2009, S.208).

Die Europäische Union wirkt auf die Bildungspolitik der Mitgliedsstaaten sowohl auf die Policies ein wie auch auf politische Institutionen, in dem sie Vorgaben und Empfehlungen für die jeweiligen Mitgliedsstaaten in Form von Resolutionen, Aktionsplänen und Verordnungen veröffentlicht. Beispiele hierfür sind auf der Ebene der Vorgaben, der Vertrag von Maastrich (1992) und der Stabilitäts- und

Wachstumspakt (1998) (vgl. Busenmeyer und Tober 2015, S.239.). Weitere Grundsteine der Europäischen Union sind das Kohle- und Stahlabkommen aus dem Jahre 1951 und der EG-Vertrag (1957) (vgl. Heidenreich 2019, S.9). Diese Verträge hatten einen sehr großen Einfluss auf die Politik der Mitgliedsstaaten. Es ist innerhalb des Zeitraumes von 1993 und 2013 fast eine Verhundertfachung von geltenden EU-Recht für Mitgliedsstaaten zu erkennen. Im Jahre 1993 waren die Zahlen der geltenden EU-Rechte bei unter 10.000, wohingegen im Jahr 2013 die Zahl bei fast 40.000 geltenden Rechtsklauseln lag. Dadurch ist zu erkennen, dass die EU einen strukturellen Wandel vollzogen hat, in dem die Parameter, die für die Mitgliedschaft innerhalb der Gemeinschaft immer spezifischer wurden, und hierdurch auch eine immer weitere Anpassung der jeweiligen Mitgliedsländer zu erkennen ist (vgl. Wenzelburger et al. 2015, S.235). Zudem sind innerhalb verschiedener Mitgliedsstaaten sehr ähnliche Politikprogramme und Institutionen für die jeweilige Europäisierung der Landespolitik bzw. der Integration von EU-Policies festgelegt worden. Das zeigt auf, dass nicht von einer sehr stark individualisierten EU-Normierung zu sprechen ist (vgl. ebd., S.237). Policy bzw. Politik-Transfer findet in der EU nur innerhalb des Binnenmarktes statt und ist zu großen Teilen auf diesen spezifiziert. Was den Austausch mit Nicht-EU-Mitgliedsstaaten hemmt und die zentralisierte Position der EU innerhalb der Mitgliedsstaaten stabilisiert (vgl. ebd., S.239).

In der vorliegenden Arbeit wird die Europäisierung der letzten 8 Jahre in den Vordergrund gerückt. Die Zunahme der Zuwanderung seit 2014 führte zu neuen Regelungen, um die jeweiligen Policy-Regulierungen, vor allem in Bezug auf die Bildung, an den stattfindenden demografischen Wandel anzupassen (vgl. Röhner et al. 2009, S.56f.).

Obwohl die EU viele Vorgaben für die Mitgliedsstaaten sowohl auf der Policy wie auf der gesetzlichen und menschenrechtlichen Ebene vorgibt, kommt es zu vereinzelt Über tretungen innerhalb der einzelnen Länder. Deshalb kann nicht von einer strikten Top-down Funktion der Europäischen Union gesprochen werden, in welcher sich die einzelnen Mitgliedsstaaten unweigerlich an die Vorgaben und Normen anpassen müssen. Es geht um die durchgehende Normierung von bestimmten Idealen, denen mit einem Mindestmaß entsprochen werden muss, um sich als Mitgliedsstaat mit der

EU identifizieren zu können (vgl. Wenzelburger et al. 2015, S.226f.). Jedoch sind Top-Down Anpassungsstrukturen staatlicher Akteure und Akteurinnen zu erkennen, welche versuchen die Vorgaben der EU innerhalb des eigenen Landes zu implementieren (vgl. Ebd. S.228). Dies resultiert aus der jeweiligen Effektivität, die von Seiten des EuGH (Europäischer Gerichtshof) innerhalb ihrer Kompetenzen Rechtsprechungen wirkungsvoll im Sinne der Politikformulierungskompetenzen zu erfassen, da die jeweilige Integrierung von Policies weitläufig von dem jeweiligen gesetzlichen Unterbau, der dafür festgelegt wird, abhängt. Insofern kann gesagt werden, dass je nach Gesetzeslage der vorgegebenen Anpassung, die stattzufinden hat, Potenziale der Flexibilität innerhalb der Integration der jeweiligen Policies innerhalb der einzelnen Staaten entstehen (vgl. ebd., S.232). Jedoch besteht die einzige Regulierung nicht nur von seitens des EuGHs, sondern auch von der EZB (europäischen Zentralbank), die das jeweilige Budget für die zu implementierenden Maßnahmen, im Sinne der finanziellen Ressourcen, die hierfür mobilisiert werden sollen, festlegen (vgl. ebd., S.236).

Bildungspolitik ist innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein eigener Politikbereich (vgl. Hüttmann et al. 2012, S.212). Die EU wirkt nur als beratende Instanz innerhalb bildungspolitischer Diskurse der Mitgliedsstaaten. Im Zuge der Lissabon-Strategie im Jahre 2000 änderte sich das. Die EU setze neue Policies bezüglich der Bildung und wurde mit der „*Europa 2020*“- Strategie noch ausgeweitet. Somit wurde die EU zu einem aktiv in die Bildungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten einwirkender Faktor, der die Anwendung von Haushaltsplänen und Maßnahmen überwacht (vgl. ebd.).

Eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Aspekte der beiden Strategien, die implementiert wurden, würde den Rahmen dieser Arbeit übersteigen und vom Hauptgegenstand dieser Arbeit abweichen. Diese beiden Strategien können aber als eine Ökonomisierung der Bildungspolitik aufgefasst werden welche dafür sorgen sollten das die Beschäftigungsrate innerhalb der EU erhöht wird in dem der Bildungsbinnenmarkt innerhalb der EU normiert wird, damit der Austausch zwischen den Ländern im Sinne eines Fachkräfteaustausches leichter stattfinden kann (vgl. Hüttmann et. al. et. al. 2012, S.197f.).

In den obigen Ausführungen wurde erläutert, warum ein BildungsPolicy-Vergleich von zwei EU-Ländern (Finnland und Österreich) stattfindet. Da Policy-Transfer innerhalb des EU-Binnenmarktes nur zwischen Mitgliedsstaaten einen ähnlichen Unterbau haben, um eine potenzielle Implementierung zu ermöglichen. Zudem ist die zentrale Stellung der EU-Policies auf die jeweiligen Länder und deren Policies deutlich geworden.

Nun folgen einige Ausführungen über den Begriff Globalisierung.

2.6 Globalisierung

Sollte eine allgemeine Definition des Begriffes Globalisierung erfolgen, so wäre es folgender Ansatz: Alle Prozesse, die dazu führen, dass geografisch voneinander getrennte Populationen zu einer kollektiven Gemeinschaft geformt werden (vgl. Giddens & Sutton 2014, S.20). Diese umfassen sowohl politische, kulturelle wie auch ökonomische Dimensionen (ebd., S.22). Die vorliegende Arbeit setzt sich vor allem mit der politischen Globalisierung auseinander. Die OECD stellt eine solche politische Globalisierung-Institution dar. Ein Aspekt, der die Globalisierung rasant vorangetrieben hat, ist die immer noch stattfindende Digitalisierung. Durch die Etablierung virtueller Räume wurden Distanzen irrelevant (vgl. Herlyn & Lévy-Tödter 2019, S.260).

Der Prozess der Globalisierung wurde vor allem durch die Monopolisierung großer Konzerne in den 90er Jahren vorangetrieben. Durch den Prozess der Globalisierung verlieren nationale Grenzen und geografische Distanzen ihre Relevanz. Das erleichtert manchen Konzernen und Organisationen eine marktübergreifende Policy zu führen (vgl. Tadokoro et al. 2018, S.14f.). Innerhalb dieses Paradigmas, das supranationalen Prozess darstellte, etablierten sich die Westlichen Nationen zu den Leitfiguren, von denen potenzielle Policy-Transfers für andere Nationen abgeleitet wurden (vgl. ebd., S.87). Es kann von einer globalen Verwestlichung - im Sinne der Globalisierung - insofern gesprochen werden, dass die westlichen Nationen eine dominante Position innerhalb der globalen Märkte einnahmen. Dies lag nicht zuletzt daran, dass viele Konzerne ursprünglich aus westlichen Nationen stammten und daher der Status Quo,

innerhalb der Politie und Policy dieser Konzerne, weitgehend westlicher Natur ist (vgl. ebd., S.88).

Innerhalb dieser Machtposition ist vor allem die Rolle der Europäischen Union und die der Mitgliedsstaaten der EU hervorzuheben. Sie führten Policy-Transfers nur intern aus, um die etablierten Mechanismen innerhalb der generellen EU-Policy zu erhalten und eine radikale Umwälzung innerhalb des eigenen Systems zu verhindern (vgl. ebd., S.7f.).

Als Hauptaspekt der Globalisierung ist die Agenda 2030 zu betrachten, welche sich vorwiegend mit der Nachhaltigkeit auseinandersetzt und 2016 international beschlossen wurde (vgl. Herlyn et. al. 2020, S.2). Diese Nachhaltigkeitsziele werden Sustainable development Goals (SDGs) genannt und formulieren 17 Ziele, die auf Ökonomie, Ökologie und das Sozialwesen fokussiert sind. Diese wurden von 197 Ländern weltweit akzeptiert und sollen weltweit bis 2030 implementiert werden (vgl. ebd., S.2f.). Bildung ist eines der Ziele. Die Hauptaspekte stellen die Gleichstellung der Geschlechter (vgl. ebd., S.46), die Möglichkeit und Gewährleistung von lebenslangem Lernen und eine hochwertige Bildung dar (vgl. ebd., S.154).

Inwiefern diese Bildungsziele für Europa relevant sind, ist fraglich, da die EU die Aspekte, welche die SDG beinhaltet, bereits innerhalb ihrer eigenen Bildungspolicies integriert hat. Ein Aspekt, der jedoch auch die europäische Union betrifft, ist jener der Bildungsgerechtigkeit. Diesen gilt es Milieu und Ethnie übergreifend zu realisieren (vgl. Hartong & Nikolai 2017, S.528). Innerhalb der SDG Ziele gibt es nationenübergreifende Policies, die es zu implementieren gilt. Dahingehend zeigen sich jedoch einige Probleme, die durch das Schisma der ationalen Souveränität und den Zielen der SDG entstehen. Sie sind supranationaler Art und deswegen überschneiden sich mit den Zielen einzelner Nationen, wie beispielsweise dem ökonomischen Wachstum. Insofern müssen Einschnitte in die Souveränität einzelner Staaten erfolgen, damit eine weitläufige Implementierung vieler Ziele der SDG realisiert werden können. Das scheitert jedoch an den Regulierungsdefiziten und wird

durch die Inkohärenz der nationalen Politiken zusätzlich erschwert (Herlyn & Lévy-Tödter 2019, S.48).

Das Erreichen der SDG Ziele gilt vorwiegend als eine Frage der richtigen Governance von Seiten der Akteure und Akteurinnen auf multiplen Ebenen. Diese sind lokale, subnationale und regionale Ebenen, wie auch nationale und globale Ebenen (vgl. Bruyninchkx et al. 2012, S.3).

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die jeweiligen Staatstätigkeiten, werden innerhalb dieser Arbeit mit der Effizienzthese nach Duane Swank (2010) begründet. Sie besagt, dass sich im Rahmen der Globalisierung die einzelnen Staaten in einem Prozess des „effizienter Werdens (im wirtschaftlichen Sinne)“ befinden. Somit sind politische Entscheidungen an Bedingungen des internationalen Wettlaufs zwischen den Staaten gebunden (vgl. Obinger & Schmidt 2019, S.182).

Diese Faktoren können, beispielsweise durch Budgetierung bzw. Uniformisierung, Auswirkungen auf die Bildungspolitik haben. Mit Uniformisierung sind die Angleichungen an die OECD-Empfehlungen gemeint. Die Theorie der Effizienzthese nach Duane Swank (2010) soll als Grundlage dienen, um die Wirkung der Globalisierung auf die Bildungspolicies in einen Kontext zu den OECD Empfehlungen setzen zu können. Der Zusammenhang ist darin begründet, dass die OECD eine supra-nationale Institution darstellt, die global agiert und eine Standardisierung der jeweiligen Nationen auf globaler Ebene bedingt. Globalisierung ist innerhalb der Thematik von Bildungspolicies deshalb relevant, weil durch die PISA Studie ein globaler Vergleich von Bildungssystemen erfolgt. Daher kann auch im Rahmen der Bildung, von einer globalen Konkurrenz gesprochen werden (vgl. Hartong & Nikolai 2017, S.520f.).

Es gibt zwei Hauptgründe für die Wirkungen von Globalisierung, zum einen existiert innenpolitischer Druck, welcher wieder durch die Effizienz These Begründet werden kann, da sowohl auf der Policy wie auch auf der Politie Ebene eine dauerhafter optimierungsdruck innerhalb von Nationen herrscht. Die andere Begründung für die Wirkung von Globalisierung liegt am internationalen Wettbewerb, da viele

verschiedene Ökonomische Märkte mit einander gekoppelt sind, und diese Kohärenz bedingt dass die Veränderung innerhalb einer Nation die reziproke Anpassung auf Supra nationaler Ebene bedingen kann (vgl. Wenzelburger et. al. 2015, S.206f.).

Es soll nun der Begriff Policy-Transfer definiert werden.

2.7 Policy-Transfer

Die Bedingungen eines Policy Transfer hängen von den jeweiligen Gesetzen und Normen eines Landes ab. Deshalb muss bei einem Policy-Transfer immer auch der jeweilige Rechtliche Rahmen mitbedacht werden. Hierdurch wird die Ebene des Policy-Transfers kein rein Bildungspolitisches Thema, sondern expandiert ebenfalls auf die juristische Ebene. Hierbei gibt es bei den Gesetzen und Normen interne Hierarchien, die Veränderungen erschweren, da zwischen den Ländern die jeweiligen Hierarchien der Normen und Gesetze variieren können (vgl. Delcour et al. 2019, S.19). Durch das föderale System der EU Mitgliedsstaaten und der Multi-Level-Governance³⁹ innerhalb der EU, ist allein durch die jeweiligen Strukturen der Polity, meistens nur ein Transfer sowohl von Gesetzen und Normen wie auch von Policies nur intern in der EU möglich (vgl. ebd. S.24). Es gibt jeweils den Vertikalen Policy Transfer, welcher im Rahmen der EU meistens, durch Anpassungen der jeweiligen Policy auf der Übergeordneten Ebene in die Untergeordneten Ebenen (Staaten) stattfindet. Zudem kommt noch der Horizontale Transfer⁴⁰ diese findet meistens zwischen Ländern statt, welche ähnliche Polity und Policy Strukturen aufweisen (vgl. ebd. S.72). Dies ist jedoch keine Grundbedingung für einen Policy Transfer, ähnliche Policy und Polity Strukturen vereinfachen nur den Prozess des Transfers und die jeweilige Implementierung (vgl. ebd. S.119). Zudem kommt noch die jeweilige Pfadabhängigkeit innerhalb der geplanten Veränderung, nicht nur das System, zu welchem der Policy Transfer erfolgen soll hat jeweilige Pfadabhängigkeiten, sondern auch die Policy, welche Transferiert werden soll, weist interne Pfadabhängigkeiten zu anderen Policies Normen und Gesetzen auf. Dies bedeutet, dass bei einem Policy Transfer, meistens keine einzelne Policy Transferiert wird, sondern ein ganzer Katalog von Gesetzen Normen und Policies (vgl. Delcour et al. 2019, S.123f.).

³⁹ Begriff wird im Kapitel 3.2 erklärt

⁴⁰ Dieser Transfer ist jener der für diese Arbeit beachtet wird, da zwischen zwei ähnlichen Ländern (Österreich und Finnland) das Transferpotenzial analysiert wird

Bei einem Policy Transfer gibt es drei zentrale Dimensionen, welche beachtet werden müssen: Die jeweilige Bedeutung der Policy, das Netz der involvierten Akteure, und die jeweilige Polity⁴¹ (vgl. ebd. S.128). Daraufhin folgt der Prozess die Policy zu übersetzen, dies bedeutet, die Bedeutung und die Handlungsebene der Policy auf die Rahmenbedingungen die innerhalb des Transferlandes vorhanden sind anpassen (vgl. ebd.).

Allgemein ist also ein Policy-Transfer als ein importieren von Handlungsmaßnahmen, welcher die jeweiligen verschiedenen Kontexte des Import und Export Landes beachtet und je nachdem Anpassungen auf der Ebene des Rahmens der Policy trifft um diese zu implementieren

Im Rahmen dieser Arbeit wird geschaut werden, ob bedingt durch die Policy und Polity Strukturen sowie Teilweise durch die Pfadabhängigkeiten eine Möglichkeit zum Policy Transfer besteht. Es soll alleinig das Potenzial untersucht werden, die jeweilige Implementierung und Realisierung soll nicht Teil dieser Arbeit sein, da dies den Rahmen dieser Arbeit übersteigen würde (vgl. ebd. S.129).

Es wird sich nachfolgend dem Begriff der Pfadabhängigkeit gewidmet.

2.8 Pfadabhängigkeiten

Die grundsätzliche Definition von dem Begriff Pfadabhängigkeit kann beschrieben werden als: die Abhängigkeit zukünftiger Entscheidungen von Vergangenen Entscheidungen. Diese Entscheidungen bzw. Ereignisse können sowohl von zentralen Akteuren getroffen werden oder auch durch sozio-ökonomischen Wandel bedingt sein. (vgl. Bednar, Page & Toole 2012, S.146).

Normen und Gesetze bestimmen einen großteil der Pfadabhängigkeiten, welche die normative Ebene der Pfadabhängigkeit bildet, hierzu kommt aber noch die informelle Pfadabhängigkeit. Was bedeutet dass auch wenn auf der übergeordneten Polity Ebene Veränderungen stattfinden, beinhalten diese Veränderungen keine

⁴¹ Bzw. die Institutionalisierung

Umstrukturierungen auf der Mikro-Ebene wie z.B den Gemeinden, innerhalb dieser besteht eine eigene Pfadabhängigkeit zur internen organisationellen Kultur, was bedeutet, dass sich auf der Untergeordneten Ebene Veränderungen nicht simultan mit einer Veränderung der Übergeordneten Ebene einbringen lassen, sondern das hier von zwei separaten Prozessen gesprochen werden muss (vgl. Delcour et al. 2019, S.5).

Dies bedeutet das bei der Pfadabhängigkeit nicht nur auf die gesetzliche Ebene geachtet werden muss, sondern dass hierbei noch strukturelle Aspekte⁴² einfließen, die als Faktoren genauso wichtig sind, da diese zentral für die Implementierung sind (vgl. Delcour et al. 2019, S.123).

Jedes Land hat innerhalb seiner Policies bestimmte Institutionelle und Gesetzliche Pfadabhängigkeiten, die im Sinne eines Policy-Transfers aufgedeckt und analysiert werden müssen. Zudem kommt, dass durch eine Veränderung der Policies keine Veränderung der Gesetzlichen Ebene stattfindet, sondern das die gesetzliche Ebene und die Institutionelle (Polity) Ebene allein relevant sind um Veränderungen innerhalb der Policy Struktur einzuführen (vgl. Delcour et al. 2019, S.123f.)

Die Anpassungen im Sinne von Policy-Transfer findet oft auf globaler Ebene statt, somit werden die Bildungspolitiken verschiedener Nationen immer uniformer (Vukasovic et al. 2017, S.10).

Es soll als letztes nun der Begriff der Inklusion definiert werden.

2.9 Inklusion

Inklusion im Rahmen der Bildung wird von Meijer & Watkinks (2016) folgendermaßen definiert: *„those educational settings where pupils with special needs follow the largest part of the curriculum in the mainstream class alongside peers without special educational needs”* (Meijer & Watkins 2016, S.5).

⁴² Wie z.B das Verwaltungssystem, und die Maßnahmen auf der Schulebene (im Sinne der Bildungspolitik) mitbedacht werden müssen

Der Begriff der Inklusion ist ein schwer definierbarer Begriff, da innerhalb des Inklusion Diskurses viele Faktoren beachtet werden müssen wie z.B. Die Sicht der Policy Akteure auf den Begriff der Inklusion, die Sprache, Gesetzliche Hintergründe (vgl. Meijer & Watkins 2016, S.3). Inklusionsmaßnahmen in der Bildungspolitik sind vor allem sonderpädagogische und allgemeine sonderfördermaßnahmen, die sich je nach Gruppe, welche gefördert werden soll unterscheiden (vgl. ebd. S.4), bei MigrantInnen würde z.B. die Sprache stärker in die Gewichtung von Inklusionsmaßnahmen fallen als bei autochthonen Gruppen der Förderbedarf aufweisen vgl. ebd. S.5 f.).

Im Rahmen des Begriffes Inklusion ist der Begriff der Diversität zentral. Bei dem Begriff der Diversität geht es vor allem, um die ethnische sprachliche und demografische Aufstellung eines Landes in Hinsicht auf die Einwohner. Somit kann gesagt werden, dass je diverser ein Land ist desto wichtiger wird der Begriff der Inklusion (vgl. Meijer & Watkins 2016, S.2). Im Rahmen der europäischen Bildungspolitik ist der Begriff der Inklusion ein ganz zentrales Thema, vor allem ist der Begriff der Chancengleichheit in der Bildung hierbei ganz zentral, sowie das minimieren von Bildungsbenachteiligung bedingt durch die individuelle Ebene⁴³ (ebd.).

Nachdem das Forschungsinteresse, die Fragestellung und die Begriffsdefinitionen vorgestellt wurden, widmet sich das folgende Kapitel dem theoretischen Teil der vorliegenden Arbeit.

⁴³ z.B. sozioökonomische Faktoren oder der Migrationshintergrund.

3. Theorie

Der theoretische Unterbau dieser Arbeit soll auf den folgenden Ansätzen, die in der Folge erläutert werden, basieren. Dies scheint essenziell, um die Forschungsfrage beantworten zu können und die gewonnenen Daten in einen größeren Kontext einordnen zu können.

3.1 Funktional-strukturelle Systemtheorie

Bevor die funktional strukturelle Systemtheorie (FSS⁴⁴) genauer erläutert wird soll zuerst erklärt werden, warum sich für einen Systemtheoretischen Ansatz im Rahmen dieser Arbeit entschieden wurde: Die Bildungspolitischen Systeme der erforschten Länder weisen starke systemische Tendenzen auf, da sie Dynamiken Strukturen und Funktionen aufweisen, welche sie als solche kategorisieren lassen. Eines der wichtigsten Merkmale hierbei ist,⁴⁵ dass beide Systeme selbstreferenziell⁴⁶ sind und sowohl verschiedene Abhängigkeiten wie auch Interdependenzen aufweisen die in ihrer Komplexität nur innerhalb eines systemischen Zugangs vollständig offengelegt werden können (vgl. Luhmann 1987, S.68). Die Strukturen sind hierbei die verschiedenen Ebenen auf, welcher Entscheidungen getroffen und implementiert werden, beide Bildungspolitiken der Staaten bestehen aus Sub-systemen und Übergeordneten Systemen, durch welche sie Bildungspolitische Maßnahmen in das fortlaufende System der Bildungspolitik implementieren. Diese Untergeordneten und Übergeordneten Systeme sind innerhalb ihrer Entscheidungen zwar hierarchisch voneinander Abhängig, jedoch in ihrer Funktionsweise voneinander unabhängig und autonom. Die Dynamik der beiden Systeme ist innerhalb ihrer Adaptabilität und Flexibilität zu erkennen, obwohl beide Systeme Pfadabhängigkeiten innerhalb ihrer Policies aufweisen, können sie trotzdem auf Verändernde Bedingungen, jeweilige Anpassungen treffen (vgl. ebd. S.70f.).

Zusammenzufassen wären die Punkte für die Entscheidung für einen Systemischen Ansatz die folgenden:

⁴⁴ Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird für den Begriff funktional-strukturelle Systemtheorie die Abkürzung FSS verwendet.

⁴⁵ Und auch einer der wichtigsten Beweggründe warum sich für einen Systemtheoretischen Ansatz entschieden wurde

⁴⁶ Autopoiesie (dieser Begriff wird im nachfolgenden erläutert werden)

- Die Komplexität der beobachteten Objekte ist nur durch einen systemischen Zugang vollständig aufzufassen, da die Systemtheorie sowohl die externen wie auch internen Faktoren, welche zu den genannten Komplexität führen beachtet und inkorporiert
- Die Strukturen und Funktionen der Objekte sind selbstreferenziell und jeweils spezifisch und Abhängig vom anderen selbstreferenziellen Systemen die ein weites Interaktionsspektrum von autonomen Akteuren umfasst die während sie mit den jeweiligen Bildungssystemen agieren selbst innerhalb eines Veränderungsprozess sind
- Durch die Systemtheorie wird ein ganzheitlicher Ansatz gewählt, welcher die Fragmentierung der Gesamtheit des beobachteten Objektes verhindert und sowohl die Vernetzungen wie auch die Verbindungen zwischen den System Elementen aufdeckt.

Die folgende Schematische Darstellung soll noch einmal die Ausführungen über die Entscheidung für einen systemischen Ansatz weiter ausführen.

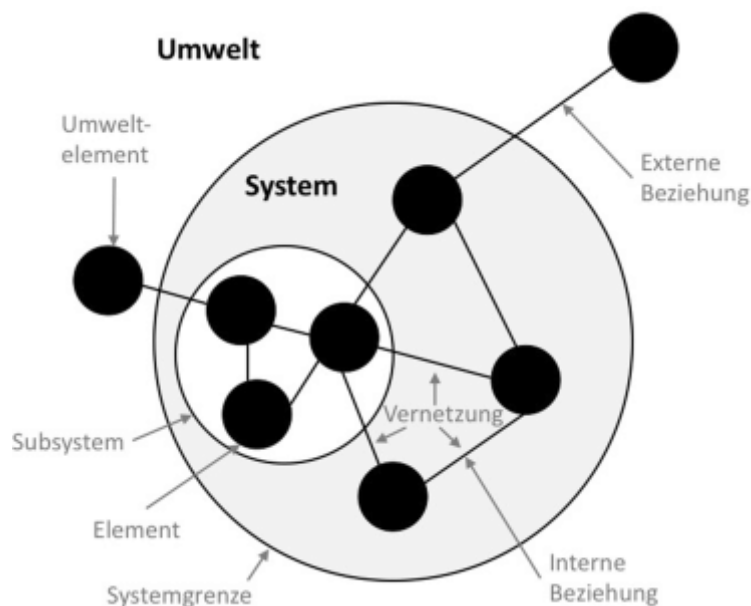


Abbildung 8 Schematische Darstellung der Systemtheorie (Portmann 2018, S.500)

Abbildung 8 stellt die jeweilige Komplexität, welche durch einen systemischen Ansatz inkorporiert wird vereinfacht dar. Als externer Einfluss agiert hier die sogenannte Umwelt, welche andere Systeme sind mit welchem das beobachtete System innerhalb eines Kommunikationsgefüges steht. Hierbei können im Rahmen dieser Arbeit Beispielsweise andere Länder Institutionen und Organisationen genannt werden mit

welchen das jeweilige Bildungssystem innerhalb eines kommunikativen Austausches steht. Im Sinne der Bildungspolitik von sowohl Österreich wie auch Finnland wären vor allem die EU und auch die OECD als jeweilige Umweltfaktoren zu nennen. Die Umweltelemente wären jeweils die untergeordneten Systeme bzw. Institutionen der EU und der OECD. Im Kern ist hierbei das System, welches im Falle dieser Arbeit die Bildungspolitik des jeweiligen Landes ist. Die Subsysteme wären die Bundesländer und Gemeinden sowie übergeordnete Institutionen wie die zuständigen Ministerien. Wie die Abbildung veranschaulicht ist zu sehen, dass die einzelnen Elemente innerhalb eines komplexen Vernetzung Gefüges stehen. Diese jeweiligen Vernetzungen und Austauschverhältnisse, Hierarchien und Abhängigkeiten sind der Grund warum ein systemtheoretischer Ansatz gewählt wurde.

Um eine genaue Betrachtung der Auswirkungen der Bildungspolitik auf die jeweiligen Migranten und Migrantinnen-Gruppen zu gewährleisten, wird sich der Theorie der funktional-strukturellen Systemtheorie nach Niklas Luhmann bedient (Luhmann 2000, S. 380-416). Luhmanns Ansatz vereinfacht die detaillierte Erfassung von verschiedenen, sich gegenseitig beeinflussenden, Systemen. Da die Bildungspolitik hinsichtlich ihrer Umsetzung und Implementierung, sowohl in Österreich als auch in Finnland, auf föderalistischen Prinzipien basiert, ist eine Betrachtung der jeweiligen Ebenen⁴⁷ aus Sicht von Luhmanns Theorie nötig. Es sollen die Abhängigkeiten und Zusammenhänge der jeweiligen Systeme strukturiert aufgezeigt werden. Beispielsweise sind Finnland und Österreich Teile von übergeordneten Systemen⁴⁸, gleichzeitig haben beide aber untergeordnete Systeme, die unabhängig voneinander agieren⁴⁹. Somit bietet die FSS die Möglichkeit sowohl alle Systeme und Sub-systeme in ihrer jeweiligen Abhängigkeit aufzufassen, gleichzeitig jedoch zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Sub-Systeme auch dynamische und autonome Strukturen und Prozesse aufweisen. Diese sollen bei einer ganzheitlichen Betrachtung der Bildungspolicies berücksichtigt werden.

⁴⁷ Bund, Länder, Gemeinden, etc.

⁴⁸ Beispielsweise: OECD, Europäische Union etc.

⁴⁹ Die untergeordneten Systeme Österreichs (Länder Gemeinden) und Finnlands (Kommunen) sind nicht voneinander abhängig.

Es werden nun die einzelnen Teile der FSS separat voneinander erläutert werden, um daraufhin die die FSS selbst zu erläutern.

Der Begriff des Funktionalismus stammt aus der Soziologie. Dieser Ansatz beobachtet die Wirkungen und Funktionen verschiedener Phänomene innerhalb einer Gesellschaft. Der Vorteil eines funktionalistischen Ansatzes ist darin zu sehen, dass er sich nicht in den Strukturen bestimmter Ontologien oder Epistemologien eingrenzt, sondern eher die Konstellationen und Wirkweisen, ohne genau vordefinierte Parameter der Erkenntnisse, erforscht (vgl. Jetzkowitz et al. 2003, S.12). Grundsätzlich geht es bei Funktionalistischen Ansätzen, darum zu erforschen was die Handlung von einem Teil von einem Ganzen (System) für Auswirkungen für die Gesamtheit des Systems bzw. das übergeordnete System hat. Es kann also gesagt werden dass der Funktionalismus ein wesentlicher Aspekt von Systemtheoretischen Ansätzen ist, bzw. sich auf einen spezifischen Aspekt von Systemtheorien bezieht (vgl. ebd. S.179). Diesen Handlungen wird eine Intentionalität vorausgesetzt, welche also erfordert, dass die Handlung vom Handelnden intendiert war. Somit ist die Intentionalität der Handlung eine Voraussetzung für die Funktionelle Betrachtungsweise (vgl. ebd. S.180). Aus diesen Handlungen entstehen dann laut dem Funktionalismus die einzelnen Systeme, Handlungen sind somit Systembildend. Die Funktionalistische Betrachtung erklärt also die strukturellen Abläufe innerhalb von Systemen (vgl. ebd. S.183). Diese strukturellen Abläufe erfolgen auf der Basis von sogenannten ‚Programmen‘, welche das Handlungsspektrum und die jeweiligen Regeln der zu erfolgenden Handlung vorgeben (vgl. ebd. S.184). Eine Funktionalistische Betrachtung beobachtet also die Handlung von Systemen und die Interaktion der verschiedenen Handlungen von Systemen. Zentral sind laut dem Funktionalismus die einzelnen Akteure, welche Handlungen ausüben sowie auch das Netz von Handlungssystemen, welches durch das Handeln der einzelnen Akteure entsteht (vgl. Jetzkowitz et al. 2003, S.185). Im weiterführenden Sinne können als Akteure aber auch Systeme und nicht nur die einzelnen Teile von Systemen als Akteure aufgefasst werden. Dies kann darin begründet werden, dass im Gefüge der Systemtheorie einzelne Systeme Teile von Übergeordneten Systemen sein können. Hier wäre als Beispiel das Bildungssystem Österreich zu nennen welches ein autonomes System bildet, welches selbst jedoch Teil eines übergeordneten Systems

der Bildungspolitik der EU ist und somit im Übergeordneten System der EU als Akteur aufzufassen ist.

Nun sollen die Grundzüge der Systemtheorie dargestellt werden, bevor spezifisch auf die funktional-strukturelle Systemtheorie eingegangen wird. Die Systemtheorie gilt im Allgemeinen als eine Supertheorie. Das bedeutet, es handelt sich um eine Theorie, die ein breites Spektrum an Anwendbarkeit aufweist und durch andere Disziplinen weiterentwickelt werden kann. Zudem hat die Systemtheorie zu der Zeit der Entstehung zu einen Paradigmenwechsel (Umbruch im Denken) beigetragen (vgl. Luhmann 1987, S.19).

Für die Systemtheorie ist es unerlässlich, dass der jeweilige Betrachter mitgedacht wird, da dieser als autonomes System, und von seiner Perspektive die Aspekte wahrnimmt, welches für die beobachtende Person das System konstituiert. Somit hat die Systemtheorie konstruktivistische Ansätze, da das Wahrgenommene als eine subjektive Realität angenommen wird, und nicht objektiv zu verorten ist (vgl. Jetzkowitz et al. 2003, S.11). Dies ist insofern für den Rahmen dieser Arbeit wichtig, da durch ein solches Verständnis verdeutlicht wird, dass eine Betrachtung des Systems der Bildungspolitik selektive Faktoren aufweist, die durch ein individuelles Auswahlverfahren relevante Inhalte inkludieren, und subjektiv wahrgenommene irrelevante Inhalte exkludieren. Basierend auf einen didaktischen Ansatz, können absolute Aussagen vermieden werden und der Bereich der bildungspolitischen Forschung kann als ein Prozess begriffen werden.

Nach Luhmann ist es wichtig, wie verschiedene individuelle Systeme sich voneinander abgrenzen und unterscheiden (Luhmann 1987, S.8). Das geschieht, in dem sie sich selbst und andere Systeme beobachten (vgl. ebd., S.9). Die gemeinten Systeme sind *autopoietisch*, dies bedeutet, dass sie sich selbst herstellen und reproduzieren (selbst organisierende Systeme) (vgl. ebd.). Weiterhin sind Systeme *selbstreferenzielle*, das bedeutet, dass Systeme ihre Beziehung zu sich selbst und ihrer Umwelt differenzieren können (ebd., S.31). Ein System definiert sich durch seine getroffenen Entscheidungen, wird dadurch *selbstreferenziell* (vgl. ebd., S.9). Ein System ist jedoch nicht nur die Zusammenkunft verschiedener Einzelteile, sondern es kann auch aus

untergeordneten einzelnen *autopoietischen* Systemen bestehen (vgl. Luhmann 2000, S.20f.). Beispielsweise besteht das politische System ‚Bundesrepublik Österreich‘ aus verschiedenen Bundesländern, die sich wiederum in einzelnen Systemen befinden, die in einem Hierarchiegefälle (Vertikal) miteinander und auch ohne hierarchisch Unterschiede (Horizontal) in Kommunikation (Austausch) mit anderen Systemen und miteinander bzw. zu einander stehen. Zudem findet zwischen übergeordneten und untergeordneten Systemen auf verschiedenen Operationsebenen Kommunikation statt, die sich in der Adaption oder Re-formierung des jeweiligen Systems ausdrücken. Damit Systeme jedoch selbstreferenziert sein können, muss es durch ‚Operationen zustande kommen‘. Das bedeutet, dass ein System nicht inhärent selbstreferenziell wird, nur weil es als System betitelt wird, sondern, dass die Selbstreferenzialität durch das Operationalisieren der Kommunikation mit anderen Systemen und der Verortung des eigenen Systems in Relation stehen (vgl. Luhmann 1987, S.58f.).

Spezifisch soll sich auf soziale Systeme bezogen werden (vgl. Luhmann 1987, S.16), die nach Luhmann eine Kategorie von *realen Systemen* der *wirklichen Welt* darstellen (vgl. ebd., S.30). Systeme sind zudem eine Vereinfachung der Komplexität der Zusammenhänge, in dem sie die Kontexte der jeweiligen Gegebenheiten reduzieren. Es können komplizierte Sachverhalte in jeweils kleinere Systeme aufgeteilt werden, um sowohl die Einzelwirkung wie auch die Wechselwirkung zu beobachten (vgl. Jetzkowitz et al. 2003, S. 35).

Da nun sowohl der Begriff des Funktionalismus wie auch der Systemtheorie geklärt sind soll sich dem Begriff der FSS im Weiteren gewidmet werden. Die funktional-strukturelle Systemtheorie versucht aufzuzeigen, dass neue Lösungsversuche auf vorherrschende Probleme neue Systeme bilden und so zur Problemlösung beitragen können. Es werden dabei nicht die Ursachen analysiert, sondern vordergründig die Bedingungen in der die soziale Veränderung stattfindet (vgl. Kiss 1977, S.323). Es wird von einem permanenten reziproken Austausch verschiedener Mikro-, Makro- und Metasysteme ausgegangen (vgl. ebd., S.324). Die Handlung der einzelnen Systeme ist als eine *Reduktion von Komplexität* zu betrachten. Das bedeutet, dass Sub-Systeme verschiedene Aufgabenfelder im Gesamtkomplex des übergeordneten Systems teilen (vgl. ebd., S.326f.). Dafür wird folgende Grundlage von einem System

benötigt: das *Dasein*, die *Sinn-Selektivität* und die *Kontingenz*. Das *Dasein* bezieht sich auf ein Wahrnehmen der Umwelt von Seiten des Systems (vgl. ebd., S.327). Die *Sinn-Selektivität* bezieht sich auf das Wahrnehmen potenzieller und realisierbarer Möglichkeiten (vgl. ebd.), wohingegen sich die *Kontingenz* auf eine rein potenzielle Handlung, die möglich wäre, bezieht (vgl. ebd., S.328). Im Unterschied zur strukturell-funktionellen Systemtheorie, ist die funktionell-strukturelle Systemtheorie auf die entstehenden Strukturen durch die jeweiligen Phänomene und nicht vice versa fokussiert (vgl. Jetzkowitz et al. 2003, S.35). Systeme können sich nur übergeordneten Systemen anpassen, die ähnliche Funktionen und Strukturen aufweisen. Es kann z.B. keine Adaption der Bildungspolitik auf umweltpolitische Parameter stattfinden, da beide Subsysteme dem übergeordneten System Politik unterstehen. Zudem ist es auch nicht möglich, dass z.B. Anpassungen der Wesenheit des Bildungssystems auf den Parametern von Umweltpolitik stattfinden, da diese Systeme inhärent verschieden sind (vgl. Luhmann 1987, S.56f.). Die Selbstreferenzialität ist hierbei die Bedingung, die dem System die Kommunikation mit anderen Systemen ermöglicht und eine Differenzierung zulässt. (vgl. ebd. S.63).

Die Entscheidung für dieses Forschungsunterfangen die FSS einzusetzen, basiert auf der Prämisse, dass Abhängigkeiten und Unabhängigkeiten besser innerhalb eines systemischen Ansatzes erfasst werden können. Zudem kommt dass es sich bei der Systemtheorie um einen deskriptiven Ansatz handelt, welcher die Gegebenheiten und die Umwelt des erforschten Systems mit in die Analyse einbezieht. Hierdurch ergibt sich folgende Implikation für den weiteren Verlauf dieser Arbeit: Es wird aufgezeigt, wie die Systeme einander beeinflussen und eventuell hemmen, um Rückschlüsse darauf ziehen zu können, wie weit die Effektivität von Policies innerhalb der gegebenen Systemabhängigkeiten durchgeführt werden können. Es erfolgt eine Analyse der jeweiligen Akteure und Akteurinnen innerhalb des Rahmens der Bildungspolicies, um ersichtlich zu machen, welche Rolle sie innerhalb des Policy-Implementationszyklus spielen.

Es werden die reaktionären Handlungen⁵⁰ (des Staates) auf die jeweiligen (sozio-ökonomischen) Verhältnisse genau beobachtet. Somit werden die Auswirkungen der jeweiligen bildungspolitischen Maßnahmen und die erfolgte Reaktion darauf, innerhalb dieses Theorierahmens genauer in Betracht gezogen (vgl. Obinger 2015, S.35f). Der Staat und seine Unter-Systeme (Bund, Länder, Gemeinden) agieren somit notgedrungen nach dieser Theorie auf die jeweiligen Veränderungen, die innerhalb des Staates stattfinden, als autonome Entität und bewirken gleichzeitig Veränderung und verändern sich selbst (ebd., S.38).

Des Weiteren werden für eine FSS Betrachtungsweise der Bildungspolitik insbesondere Sprachfördermaßnahmen im Rahmen der Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund erörtert werden, um die jeweiligen Bildungspolitischen Maßnahmen kategorisch erfassen zu können und in das Verhältnis mit anderen Systemen eingliedern zu können⁵¹ (vgl. ebd.; S.46). Bildungspolitik ist nach Luhmann ein funktional differenziertes System, somit ist das es nicht einem regulierenden Zentrum zuzuordnen, sondern ist heterogenen Einflüssen ausgesetzt. Das bedeutet, dass diese Einflüsse erfasst und analysiert werden müssen (vgl. Jetzkowitz et al. 2003, S.36).

Im Sinne der Bildungspolitik ist zudem der Begriff der Organisation nach Luhmann relevant, da sie sehr stark von verschiedenen Organisationen geprägt wird. Als Organisation versteht Luhmann Systeme, deren Handlungen nur sehr schwer vorhersehbar sind, da sie nicht nur selbstreferenziell sind, sondern sich auch an anderen autopoietischen Systemen orientieren (vgl. Luhmann 2000, S.9). Als Beispiel wäre hier die Organisierung der österreichischen Bildungspolitik auf der Ebene der BMBWF zu nennen. Es ist zwar ein autonomes System, unterliegt jedoch gleichzeitig der aktiven Regulierung von Seiten der Europäischen Union und der passiven Regulierung von Seiten der OECD. Jegliche Mitglieder einer Organisation unterstehen der Kommunikation der jeweiligen Organisation, da sie durch ihre Mitgliedschaft die

⁵⁰ Mit reaktionärer Handlung ist gemeint, dass auf Basis von Policy Entscheidungen auf aktuelle Probleme reagiert wird.

⁵¹ Sofern kann durch die FSS festgestellt werden, ob föderalistische Verwaltungssysteme geeignet sind bzw. was hindernde Faktoren bei der Umsetzung von Sprachfördermaßnahmen sind und sein können. Z.B., wenn die bildungspolitischen Akteure Finnlands sich für eine bestimmte Sprachfördermaßnahme entscheiden, welche Rolle spielen die jeweiligen Subsysteme innerhalb der administrativen Systeme? Können durch die föderale Aufstellung solche Maßnahmen besser implementiert werden bzw. welche Komplikationen ergeben sich gleichzeitig durch eine solche systemische Aufstellung?

jeweiligen Aussagen der Organisation akzeptiert haben. Daher können einzelne Akteure und Akteurinnen zusammengefasst als übergeordnete Organisation verstanden werden, um eine Vereinfachung der Betrachtung von Komplizierten Systemkohärenzen entgegenzuwirken (vgl. Luhmann 2000, S.390f.). Das bietet den Vorteil, dass Nachdem die einzelnen Sub-systeme eines Übergeordneten Systems erörtert worden sind sich durch die Referenz auf das Übergeordnete System sowohl auf das Übergeordnete wie auch auf das Untergeordnete System gleichzeitig bezogen werden kann (vgl. ebd.).

Als nächstes folgen nun Erläuterungen über die Theorie des Mehrebenenansatzes.

3.2 Mehrebenenansatz (Multi-level Perspective und Multi-level Governance)

„Policy-making in the EU is characterised by mutual dependence, complementary functions and overlapping competencies“ (Bieling et al. 2012, S.191)

Mehrebenenansätze, wie z.B. von Dirk Bauknecht (2015), Mark Evans und Jonathan Davies (1999) oder Stefan Thierse und Sanja Badanjak (2021), versuchen die reziproke Beeinflussung verschiedener Ebenen innerhalb von Polity und Policy aufzuzeigen. Mikro- Meso- und Makroebenen sind dahingehend zentrale Konzepte (vgl. Bauknecht 2015, S.11f). Hauptsächlich werden diese Begriffe verwendet, um Transformationsprozesse innerhalb der Gesellschaft aufzuzeigen, in dem die gegenseitige Beeinflussung der verschiedenen Ebenen analysiert werden (ebd., S.13). Die Relevanz eines solchen Ansatzes in einer Arbeit, die sich mit Policy-Vergleichen und Policy-Transfer auseinandersetzt, liegt darin, dass durch die Perspektive der Multi-Level Governance (MLG) genau auf die Mehrebenen-Struktur der EU eingegangen werden kann.⁵² (vgl. Bieling et al. 2012, S.187). Der Vorteil liegt darin, dass die EU nicht innerhalb einer staatszentrierten Analyse betrachtet wird, sondern als ein autonomes politisches System (vgl. Ebd., S.189).

Insofern ist die MLG eine Ergänzung zur FSS, da beide Theorien einen systemtheoretischen Ansatz inkorporieren, welcher sich darin äußert, dass die

⁵² Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird der Begriff der Multi-level-Governance als MLG abgekürzt

verschiedenen Kommunikationsebenen intern⁵³ und extern⁵⁴ betrachtet werden (vgl. Piattoni 2010, S.8ff.). Die separate Ausführung des MLG liegt darin, dass die Ebenen der Policy-Entscheidungsstruktur genau definiert werden. Durch die Nutzung dieser Theorie können Pfadabhängigkeiten und andere Korrelationen, die durch ein multidimensionales Governance-System wie der Bildungspolitik entstehen, besser erfasst werden. Bei einer genauen Betrachtung der Bildungspolitik eines Landes der EU fließen supranationale Institutionen und deren Akteure und Akteurinnen mit in das Schema der Analyse ein (vgl. Bieling et al 2012, S.189).

Durch einen Mehrebenenansatz wird eine starke Abstrahierung und eine zu minimalisierte Darstellung der komplizierten Wirkungszusammenhänge verhindert. Dadurch können Systeme detailliert betrachtet werden. Das ist bei einem potenziellen Policy-Transfer essenziell, da zu große institutionelle und andere strukturelle Unterschiede dazu führen können, dass ein Policy Vergleich nur feststellen kann, dass kein Policy Transfer möglich ist. Durch einen MLG Ansatz können auch die verhindernden Faktoren festgestellt werden, womit die potenzielle Inkompatibilität genauer erörtert werden kann. Es können hierdurch Parameter erschlossen werden, die funktionelle Policy-Transfer-Ressourcen erkennbarer werden lassen.

Die Mitgliedsstaaten der EU weisen auf mehreren Ebenen MLG auf. Deshalb ist die theoretische Auseinandersetzung mit der MLG die Basis auf der die Thematisierung der Effekte der EU, auf die Mitgliedsstaaten erfolgt. Der Übergeordnete Rahmen, in welchem der Entscheidungsprozess für EU-Staaten und somit für das EU-MLG-System stattfindet, lässt sich folgend präsentieren:

1. *Policy initiation*: Insofern werden die Bedürfnisse der jeweiligen Mitgliedsländer und Akteure und Akteurinnen analysiert bzw. festgelegt. Dabei agiert die EU nicht als Regulator, sondern als Plattform, in der die diversen Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten diskutiert werden. Die Mitgliedsstaaten sind jedoch nicht die alleinigen Akteure und Akteurinnen, da auch private Beteiligte eine Rolle spielen (vgl. Bieling et al. 2012, S.192).

⁵³ Von der Sicht des analysierten Systems

⁵⁴ Von der Sicht externer evaluierender Institutionen wie z.B die EU oder die OECD

2. *Decision making*: Hier erfolgt die Generierung von Richtlinien und Verordnungen, von Seiten des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, denen auf staatlicher Ebene Folge zu leisten ist (ebd., S.193).
3. *Implementation*: Innerhalb der Implementation der Richtlinien und Verordnungen gilt die EU als übergeordnete hierarchische Macht. Die EU gibt vor und die jeweiligen Staaten implementieren die Maßnahmen. (vgl. ebd., S.194).
4. *Adjudication*: Der europäische Gerichtshof legt verpflichtend auf gesetzlicher Basis fest, was die einzelnen Staaten zu befolgen haben. Hierdurch werden die vorher angesprochenen Phasen des Entscheidungsprozesses bindend für alle Beteiligten (vgl. Ebd.)

Ähnliche Regulierungsstrukturen sind auch auf der Ebene der nationalen Bildungspolitik aufzufinden. Sie werden innerhalb dieses Kapitels nicht weiter thematisiert, da eine Auseinandersetzung beispielsweise in Kapitel 2.2 bereits erfolgt ist.

Zudem wird auch der Mehrebenen-Ansatz von Simona Piattoni (2010) innerhalb der Arbeit inkorporiert, der zudem Multi-Level Governance genannt wird. Er beschäftigt sich weitgehend mit der EU als supranationale Entscheidungsinstanz und definiert die Rolle der EU weiter (vgl. Piattoni 2010, S.20). Drei Theorien, die hier verwendet werden, sollen nachstehend erläutert werden.

Die erste Theorie der MLG ist die *Network Governance*. Sie beschäftigt sich mit übergreifenden Netzwerken der EU in Bezug auf Policies und Policy Problemen (ebd). Außerdem wird beobachtet, wie sich diese Policies auf die einzelnen Länder übertragen lassen und inwiefern es zu Komplikationen oder Widerständen bei der Implementierung der jeweiligen Policies kommen kann (vgl. ebd., S.21). Hierbei ist der grundlegende Gedanke dieser ob zwischen den verschiedenen Interessen Netzwerken der EU eine spezifische Form der EU Governance möglich ist, in welcher

ein reziproker Interessenausgleich möglich ist, in welcher auch die verschiedenen sub-Modi der Governance von Mitgliedsstaaten mit beachtet werden kann (Vgl. Piattoni 2010, S.20f.).

Die zweite Theorie, welche die Basis für die MLG bildet, ist die *Committee Governance*. Hierbei werden die dahinterliegenden Strukturen der EU-Policies beobachtet. Sie bestehen aus Komitees, die für spezifische Entscheidungen eingesetzt werden, und relative Autonomie innerhalb dieses Feldes genießen. Die Network Governance und die Committee Governance sind ineinander verflochten, da die jeweiligen Beteiligten dieselben sind (vgl. ebd., S.21). Da dieser Ansatz nicht einen direkten Einfluss auf die Bildungspolicies und die Gestaltung innerhalb der einzelnen Länder und Kommunen ausübt, ist er nur von sekundärer Relevanz.

Die dritte und letzte essenzielle Theorie, ist die *new modes of governance* Theorie, in der die EU minimal bindende Regulierungen und Policies durchsetzt. Damit bietet sie den jeweiligen Akteuren und Akteurinnen einen flexiblen Raum diese zu implementieren. Sie handeln untereinander aus, wie die Ziele umzusetzen sind, und entwickeln individuelle Umsetzungspläne (vgl. ebd., S.22).

Diese drei Theorien sind unterschiedliche Ansätze, um die Policy- Entstehung und - Implementierung innerhalb des Systems-EU zu begreifen. Allen gemeinsam ist, dass sie die Hierarchie innerhalb der EU-Policy nicht berücksichtigen und die jeweiligen Akteure und Akteurinnen als zu autonom darstellen, was in der Realität jedoch das Gegenteil ist (vgl. ebd., S.21). Die MLG hat somit folgende Aspekte innerhalb seiner Parameter im Fokus: Die Interaktionen zwischen der Staatsgewalt und der Gesellschaft, die Politik, und die jeweiligen Policies, welche Neustrukturierungen bedingen.

Auf das Thema der Bildungspolitik und Sprachfördermaßnahmen angewendet, soll dieser Ansatz folgendermaßen angewendet werden: Es soll zuerst festgestellt werden, welche Policies im Kontext von Sprachfördermaßnahmen zu implementieren sind und ob die verschiedenen Sprachfördermaßnahmen der jeweiligen Länder und Kommunen gefördert werden. Hierauf folgt, wie die jeweiligen Policies implementiert werden, und

inwiefern die EU als supranationale Gewalt die Bildungspolicies der jeweiligen Länder beeinflusst.

Zudem unterscheidet Piattoni (2010) zwischen drei Ebenen innerhalb der Governance: Regional und international.

Das *Zentrum* und die *Peripherie* gehen aus dem Sachverhalt hervor, dass die Governance, innerhalb der europäischen Union, aus vielen Sub-Gruppen bestehen, die sich politisch und sozial stark voneinander unterscheiden. Um die Ziele der Policy-Ebene umzusetzen, ist die Aktivierung der regionalen Akteure und Akteurinnen wichtig. Sie kennen die Gegebenheiten ihres Verwaltungsbereiches am besten, um die effizientesten Lösungsansätze zu finden. Hierbei arbeitet das Zentrum, die europäische Union, innerhalb eines passiven Kommunikationsgefüges mit der Peripherie, indem sie als vermittelnde Instanz die einzelnen Mitgliedsstaaten zu ihren regionalen Akteuren und Akteurinnen in einem top-down Modus kommunizieren (vgl. Piattoni 2010, S.32f.). Da die Nationalstaaten durch ihre Mitgliedschaft in der EU an dessen Parameter gebunden sind, repräsentieren sie innerhalb ihrer eigenen Dimensionen zwischen verschiedenen Ebenen (in Österreich z.B, Bund, Länder und Gemeinden) die Interessen der EU. Deshalb kann innerhalb des Zentrums und Peripherie Konfliktes die EU als Zentrum designiert werden, da sie die oberste Instanz der Regulierungsmechanismen innerhalb des Binnenbereiches der EU bildet (vgl. ebd. S.45).

Die zweite Unterteilung unternimmt Piattoni zwischen nationaler und internationaler Ebene der Governance. Hierbei stehen die Interessen des Staates dem internationalen Einfluss gegenüber. Es wird von ‚*interdependencies*‘ gesprochen, die auf ökonomischer, sozialer und politischer Ebene zu anderen Staaten, privaten Institutionen (Firmen) oder supra-nationalen Organisationen (OECD) entstehen können. Das geschieht in Form von Verträgen und Abmachungen (vgl. ebd., S.52). Eine solche ‚*interdependencie*‘ besteht innerhalb des Kontextes der Bildungs-Policies von Österreich und Finnland nur mit der OECD und der EU, andere spielen hierbei nur indirekt eine Rolle.

Das letzte Unterscheidungsmerkmal sieht Piattoni innerhalb des Staates und der Gesellschaft. Hier muss die staatliche Ebene nicht zwingend die öffentliche Ebene repräsentieren. Sie kann aufgrund der ‚*interdependencies*‘ mit privaten oder anderen öffentlichen supra- oder inter- nationalen Organ Verteilen handeln, wenn sektorale Vorteile auf nationaler Ebene oder bindende Verträge und Abkommen bestehen (vgl. Piattoni 2010, S.69).

Es sollen Piattonis Ausführungen über Governance durch einige Begriffe aus dem Mehrebenenansatz von Martina Vukosovic ergänzt werden. Sie hat sich in ihrem Werk bereits mit verschiedenen Ebenen der Bildungs-Policies auseinandergesetzt und sich eines Mehrebenenansatzes bedient. Die Hauptbegriffe sind: die *Multi-actors*, *Multi-level* und *Multi-issue* Faktoren (vgl. Vukosovic 2017, S.1). Diese Begriffe sollen innerhalb dieser Arbeit Verwendung finden, um die Aspekte der Multi-level Governance besser kategorisieren zu können.

Die Multi-actors sind in diesem Fall Ministerien, staatliche Institutionen sowie private Akteure und Akteurinnen (Organisationen etc.), die dafür zuständig sind Policies zu formen, umzusetzen und zu überwachen (vgl. Vukosovic 2017, S.2). Es handelt sich meist um sehr heterogene Gruppen aus verschiedenen Bereichen, wie Wirtschaft, Justiz und Politik, und verschiedenen institutionellen Ebenen. Private Akteure und Akteurinnen haben eher eine passive Rolle innerhalb von Policy-Entscheidungen, in Form von legalem Lobbyismus (vgl. ebd., S.8).

Die Dimension der Multi-level bildet hierbei auf der Meta-Ebene Beteiligte, wie die Europäische Union und die OECD. Auf der Meso-Ebene die Bunde, Länder und Kommunen, auf der Mikro-Ebene das Bildungssystem, welches von den anderen übergeordneten Ebenen gesteuert wird (vgl. Vukasovic 2017, S.2). Zudem sind die Multi-Level der Governance für die Verteilung der jeweiligen Ressourcen zuständig, und bilden somit die regulatorische Ebene der drei ineinandergreifenden Begriffe (vgl. ebd., S.8). Von den verschiedenen Ebenen (national, supranational, etc.) ausgehend, entsteht ein Konfliktpotential und werden als vertikale Konflikte betitelt. Es spielen auch die Ordnungen von politischen Instanzen eine Rolle, da es auf nationaler und sub-nationaler Ebene zu Unterschieden im Konsens zwischen verschiedenen politischen

Parteien kommen kann (vgl. Vukasovic et al. 2017, S.7). Es kann auch zu Interessenkonflikten zwischen verschiedenen institutionellen Akteuren und Akteurinnen, wie z.B. der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament oder dem Europäischen Gerichtshof kommen, sogenannte horizontale Konflikte (vgl. ebd.)

Die Multi-Issue Ebene geht von dem Sachverhalt aus, dass die Multi-Actors mit den Multi-Levels bei der Entscheidungsbildung im Konflikt miteinander stehen können. Es geht vorrangig darum, wie das beste Ergebnis für alle Beteiligten angenommen werden kann (vgl. ebd., S.7). Beispielsweise können Auflagen, die die EU auf der Policy Ebene von Österreich verlangt, im Interessenkonflikt mit Österreich stehen. Es geht also um das Zusammenwirken der Beteiligten und wie sich deren Interessen unterscheiden und überschneiden (vgl. ebd., S.8).

Es folgen nun Ausführungen über die Machtressourcentheorie und die jeweilige Ableitung, um sie für diese Arbeit zu verwenden.

3.3 Machtressourcentheorie

Machtressourcentheorien (MRT⁵⁵), wie z.B. von Gosta Esping-Andersen (1985) oder Walter Korpi (1983), beschäftigt sich mit den Verhältnissen Kapital und Arbeit (vgl. Ebbinghaus 2015, S.55f). Die Machtressourcentheorien befassen sich mit der Analyse zwischen Machtverteilung, Koalitionen und Klassenkämpfen hinter den jeweiligen Policies (vgl. Sass 2015, S.241).

Als Ausgang für die Beschäftigung mit der Machtressourcentheorie nach Gosta-Esping Andersen, wird sich auf jene von Katharina Sass (2015) bezogen. Dieser Ansatz befasst sich mit den immanenten Machtkämpfen um Bildungsreformierungen und der Bildungs-Politik dahinter (vgl. Sass 2015, S.241). Sass argumentiert, dass obwohl die Bildungspolitik ein ganz wichtiger Funktionsmechanismus innerhalb des Wohlfahrtsstaates ist, diese nicht zur Genüge mittels der Machtressourcentheorie beobachtet worden ist (vgl. ebd.). Der Ansatz

⁵⁵ Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird für die in diesem Kapitel definierte Machtressourcentheorie die Abkürzung MRT verwendet

fokussiert auf die Entwicklung des Bildungssystems, und welche Machtkämpfe hinter den Policies der jeweiligen Bildungspolitik liegen (vgl. ebd.).

Warum ein solcher Ansatz sinnvoll ist, erläutert Sass mit dem Ansatz von Andy Green aus dem Jahr 2013 (vgl. Sass 2015, S.241f.). Er ist der Meinung, dass die Nationalidentität und das ökonomische Wettrennen in den letzten Jahren stark abgenommen haben, und dadurch eine Zunahme in ähnlichen Policies, beispielsweise innerhalb der EU, stattfand (vgl. ebd., S.243). Die Gestaltung der Bildungspolitik ist nach Green eine Methode der dominanten Klasse die untergeordneten Klasse die gewünschte Ideologie zu vermitteln (vgl. ebd.). Somit kann festgehalten werden, dass Bildungspolitik immer einen ideologischen Hintergrund hat.

Sass Ansatz bedient sich auch aus Ansätzen von Huber und Stephens Machtressourcentheorie aus dem Jahr 2001:

- Der Prozess von Policy Bildung wird von institutionellen Akteuren und Akteurinnen, neben den politischen, mitbestimmt.
- Die politischen Parteien haben einen großen Einfluss auf die Bildungspolitik. Diese Entscheidungen werden aber stark dadurch beeinflusst, ob die jeweiligen Entscheidungen populär bei der Wählerschaft sein werden. Außerdem besteht eine Pfadabhängigkeit innerhalb der Policies.
- Die Macht (Kapitalgewalt) des Landes (Entscheidungsträgers) bestimmt die strukturelle Limitation derer, die Policies ausgesetzt sind. Somit können nur Policies realisiert werden, die auch mit den vorhandenen Ressourcen gestaltbar sind.
- Aus all diesen Punkten bildet sich eine Hegemonie, die jeden weiteren Policy-Outcome reguliert (vgl. Sass 2015, S.249).

Basierend auf diesen Theorien untersucht Sass Ansatz, inwiefern ideologische Hintergründe die jeweiligen Bildungs-Policies beeinflussen, die wiederum das Bildungssystem formen (vgl. ebd., S.251). Es ist beispielsweise festzustellen, dass ein Ideologieunterschied in den deutschsprachigen Ländern geteilten Sekundarstufe zu erkennen. In den skandinavischen Ländern gibt es keinen Unterschied. Diese

Unterschiede begründet Sass mit verschiedenen mobilisierter Macht, um den Ideologiekonsens innerhalb der Bevölkerung des Landes zu formen. Damit soll eine Hegemonie der jeweiligen Bildungspolitik etabliert werden, die auf den generierten Bedürfnissen der Wählerschaft basiert (vgl. ebd., S.250). In den sogenannten Hegemonien sind Novellierungen sehr schwer realisierbar, da die Machtressourcen meist sehr einseitig verteilt sind und somit jegliche Veränderung, innerhalb des Gesamtsystems, negieren (vgl. ebd.).

Sass stellt außerdem fest, dass bei einer Betrachtung der Bildungspolitik die Ebene der Pfadabhängigkeit nicht fehlen darf. Da die Hegemonie, in der sich die jeweilige Bildungspolitik befindet, aus dieser entspringt. Die Methode, welche sie propagiert, ist ein Ansatz der aus der Pfadabhängigkeit historischer Bildungs-Policies speist und Ansätze von Greens (2013) Machtressourcentheorie übernimmt (vgl. ebd., S.252). Es spielt innerhalb der Bildungspolitik eine große Rolle, ob das jeweilige Land eine säkulare oder eine kirchliche Gesinnung geschichtlich verfolgt hat. Dieser Unterschied wird beispielsweise im Vergleich zwischen skandinavischen und deutschsprachigen Ländern klar. Erstere haben eine längere Tradition in der Säkularisierung der Bildungspolitik, wohingegen letztere eher dem kirchlichen Einfluss ausgesetzt waren. An diesem Punkt sei erwähnt, dass dieser Aspekt sehr stark von der Homogenität oder Heterogenität der Bevölkerung innerhalb des Landes abhängig ist (vgl. ebd., S.252).

Diese Theorie der Machtressourcen nach Sass (2015) wird zur Verwendung im Rahmen dieser Arbeit abgeleitet, und soll sich zwischen der jeweiligen Beziehung zwischen Ressourcen, die für bildungspolitische Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, und der Umsetzung der jeweiligen Bildungspolitik auseinandersetzen und innerhalb des jeweiligen historischen Kontextes kategorisiert werden.⁵⁶

⁵⁶ Unter Ressourcen sind hierbei alle vorangegangenen Bedingungen zu verstehen unter, welcher die jeweilige Hegemonie der Bildungspolicies entstanden sind. Dies bedeutet, dass die Pfadabhängigkeit der jeweiligen Policies die Ressource darstellt auf welcher die zukünftigen Policies basieren. Insofern sind Policies, welche keine Norm Abweichung darstellen Ressourcenstärker aufgestellt, wohingegen Novellierungen bedingt durch ihren Bruch mit dem Status Quo, sich entgegengesetzt der jeweiligen Hegemonie orientieren und deshalb schwächere Ressourcen bzw. hierdurch Kapazitäten zur Umsetzung aufweisen

Es wird also eine Erörterung der einflussreichen Akteure und Akteurinnen (Institutionen) durch ihre Treue bzw. Bruch zu den jeweiligen Pfadabhängigkeiten den hegemonialen Status der Bildungspolitik bedingt durch den Status Quo stärken bzw. durch den Bruch zur Abschwächung dessen sorgen.⁵⁷

Es wird der Frage nachgegangen welche Auswirkungen die Verwendung ihrer Machtkapazitäten (Ressourcen) auf die Bildungspolitik haben können (vgl. ebd., 253f.). Es sollen Unterschiede zwischen den beiden Ländern, bedingt durch die Einflüsse der Institutionen, offengelegt werden, um festzustellen, wie die Mesoebene die Makroebene beeinflusst. Das heißt, wie die jeweiligen Akteure und Akteurinnen (Institutionen) Bildungs-Policies umsetzen und welchen Einfluss sie auf die Bildungspolitik haben.

Im nächsten Teilkapitel soll diskutiert werden, wie die verschiedenen theoretischen Ansätze zusammengeführt werden, um die Forschungsfrage zu beantworten.

3.4 Zusammenführung der drei theoretischen Ansätze

Es stellt sich vorerst die Frage wie zwei Theorien welche keine Systemtheoretischen Ansätze sind, eine solche ergänzen können. Die FSS ermöglicht den Blickwinkel der Horizontalen Ebene der Policies, dies bedeutet, dass durch die FSS die jeweiligen Interdependenzen und Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Akteuren⁵⁸ aufgezeigt werden. Die Systemtheorie begreift, jedoch die jeweiligen Elemente der einzelnen Teile von Systemen, innerhalb des übergeordneten Systems selber als Sub-Systeme und inkludiert hierbei nicht die Dimension der Vertikalen Ebene zu anderen Elementen von außenstehenden Faktoren. Beispielsweise findet zwar eine hierarchische Kommunikation zwischen den Vorgaben der EU und der Implementierung auf der Ebene der Gemeinden in Österreich statt die Mittels der Länder und des Bundes stattfindet, hierbei wird aber die jeweilige Abhängigkeit der Unteren Systemebene⁵⁹ nicht in ihrer vollen Abhängigkeit zu den Polity Institutionen und der übergeordneten

⁵⁷ Aus diesem Grund werden die Begriffe Machtressource und Pfadabhängigkeit jeweils Synonym in dieser Arbeit verwendet werden.

⁵⁸ Gemeinden Länder und der Bund Österreichs sowie die EU sind einzelne autonome Systeme (Akteure), jedoch sind sie in hierarchischer Abhängigkeit zu einander.

⁵⁹ Kommunen und Gemeinden

Ebenen verstanden (vgl. Luhmann 1987, S.641). Um die horizontale Ebene, welche die FSS ermöglicht noch durch die Vertikale Dimension zu erweitern wird der MLG Ansatz angewendet. Da die Kommunikation bzw. der Austausch zwischen den Ebenen reziprok stattfinden und ein dialogisches Verhältnis hierbei festzustellen ist. Die Ebenen kommunizieren nämlich nicht als rein geschlossene Systeme miteinander, sondern die Kommunikation findet auf mehreren Ebenen gleichzeitig statt. Es herrschen somit asymmetrische wie auch symmetrische Kommunikationsstrukturen, welche innerhalb eines komplizierten Hierarchiegefälles mitgedacht werden müssen. Die Nachfolgende Abbildung stellt vereinfacht die jeweils genannten Punkte für die simultane Inkorporierung der FSS und der MLG im Rahmen dieser Arbeit dar (vgl. Piattoni 2010, S.83f.).

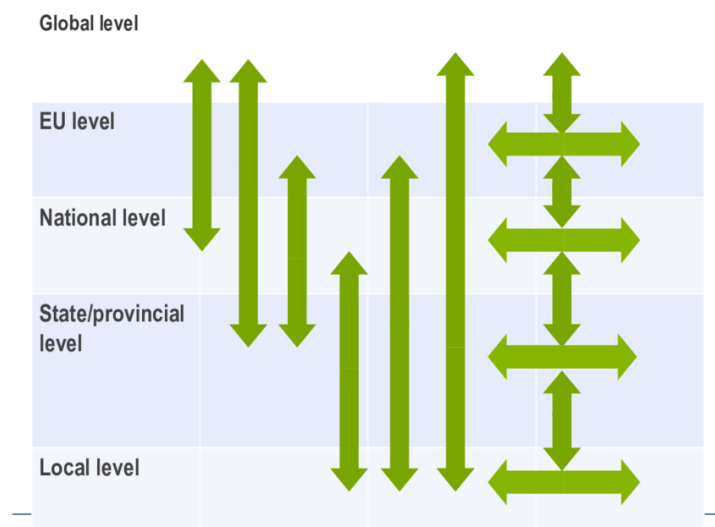


Abbildung 9 Vertikale und Horizontale Ebene (Jänicke 2015, S.5789)

Wie auf der Abbildung 9 zu sehen ist existieren sowohl Horizontale Kommunikationsstrukturen, in welcher die jeweiligen Ebenen Beispielsweise der EU untereinander auf verschiedenen Ebenen kommunizieren. Sowie auch die Vertikale Ebene der Kommunikation zwischen den Staaten der EU und den jeweiligen Gemeinden/Kommunen. Um eine weitläufige Abdeckung aller Kommunikation Ebenen abzudecken wurde sich deshalb sowohl für die FSS wie auch für die MLG entschieden, da die EU gleichzeitig eine übergeordnete Ebene in der Policy Entscheidungsstruktur darstellt aber diese Entscheidungsebenen nicht auf eine Vertikale Kommunikation von Oben nach unten zu beschränken ist. Zudem bilden die verschiedenen Ebenen mehr Dimensionen als durch einen rein systemtheoretischen Ansatz aufgefasst werden kann. Da z.B die Bildungspolitik Österreichs gleichzeitig ein autopoetisches und

autonomes System in sich selbst darstellt, aber gleichzeitig ein Sub-System im übergeordneten Policy System der EU ist (vgl. Piattoni 2010, S.84). Die MRT fügt hierzu noch die zeitliche Dimension hinzu, da sie die jeweiligen Pfadabhängigkeiten der Policies in Betracht zieht, und hierdurch zur horizontalen und vertikalen Ebene noch die zeitliche Ebene hinzu (vgl. Sass 2015, S.249).

Nach dieser Begründung warum sich für drei Theorien entschieden wurde folgen nun die Ausführungen über die Verwendung der einzelnen Theorien im Rahmen dieser Arbeit.

Um einen allgemeinen Überblick über die bildungspolitischen Maßnahmen schaffen zu können, wird die funktional-strukturellen Systemtheorie nach Luhmann angewendet. Das ist relevant, um die beiden Staaten als jeweils geschlossene Systeme erfassen zu können, die mit anderen Systemen im Austausch stehen. Der Grund hierfür ist, die Bildungspolitik des jeweiligen Landes erst mal geschlossen, innerhalb der länderspezifischen Bedingungen (Policies und Systemabhängigkeiten), zu betrachten. Es werden dadurch auch wesentliche Hintergründe aufgedeckt, in der Bedingungen der jeweiligen Policies des Einzellandes entstehen. Damit werden die Kohärenzen und Unterschiede für den, im späteren Verlauf der Arbeit erfolgenden, Vergleich detailliert aufgedeckt, um die rückwirkenden Mechanismen, besser auffassen zu können. Zudem kann die reziproke Wirkweise der EU und der einzelnen Mitgliedsstaaten besser fassbar gemacht werden, da die einzelnen Entitäten (die Staaten) autopoietisch Systeme innerhalb eines übergeordneten und ebenfalls autopoietischen Makrosystems der EU bilden. Des Weiteren kann die EU als globaler Bildungs-Policy-Markt begriffen werden, der durch die OECD gesteuert wird, jedoch keine direkte Regulierung für die EU bildet (vgl. Luhmann 2000, S.133). Durch das Verwenden der funktional-strukturellen Systemtheorie ist zudem eine bessere Einordnung der Mikro-, Meso- und Makroebenen innerhalb des Mehrebenenansatzes möglich. Die Unterteilung und die gegenseitige Beeinflussung der Ebenen finden nicht nur innerhalb eines Top-down Modus statt, da wechselseitige Wirkungen zu beobachten sind. Sie können im Rahmen der FSS besser erfasst und analysiert werden, um durch den Mehrebenenansatz die verschiedenen Ebenen dezidiert auffassen zu können (vgl. Piattoni 2010, S.47). Zudem beugt das Verständnis der FSS

eine einseitige Betrachtung monokausaler Wirkweisen der Bildungs-Policy von übergeordneten Institutionen und Organisationen, wie der EU und der OECD, vor, in dem die Systeme als ineinander bzw. miteinander fluktuierend begriffen werden.

Um den Einfluss der Meso-Ebene⁶⁰, also der institutionellen Akteure und Akteurinnen, feststellen zu können, wird der Machtressourcen-Ansatz nach Kathrin Sass (2015) angewendet. In diesem werden die jeweiligen Policies auf ihre Übereinstimmung mit der jeweiligen Pfadabhängigkeit der jeweils vorangegangenen Policies miteinander verglichen. Es wird des Weiteren die Pfadabhängigkeit innerhalb der Reformierungen von Bildungs-Policies mitbeachtet und wichtige Akteure und Akteurinnen, die innerhalb des Bildungssystems Veränderungen beeinflussen werden, erkannt. Beteiligte und Institutionen, die auf der Ebene der Landesgrenzen agieren, werden hiermit in die Analyse einfließen. Dadurch kann dargestellt werden, inwiefern Akteure und Akteurinnen innerhalb eines Mikro-Systems (Nation), von der Meso-Ebene (EU) und der Makro-Ebene (OECD [global])⁶¹ in ihrer Entscheidungsfindung beeinflusst werden können, wie sie auf die übergeordneten Systeme Einfluss üben können. Die MRT gibt somit der Mikro-Ebene ihre eigene inhärente Aufteilung und Hierarchie und ermöglicht eine detailliertere Betrachtung der Wirkweisen und Entstehungsarten von Policy- und Politie-Transformationen. Zudem ermöglicht die MRT die Erfassung der Auswirkungen von Politie-Akteuren und Akteurinnen auf die Policy-Ebene und vice versa. Da sie sich mit der Erklärung von Machtdimensionen⁶² innerhalb von Subsystemen beschäftigt, und hierdurch eine weitläufige Erklärung von bestimmten Bildungs-Policies-Entscheidungen und deren Pfadabhängigkeit zu anderen, vorher stattgefundenen Policy und Politie-Entscheidungen, zurückverfolgt werden kann (vgl. Sass 2015, S.247).

⁶⁰ Es sei an diesem Punkt erwähnt, dass die micro- meso- und makro- Ebene jeweils noch einmal in micro-Ebene der micro- Ebene (z.B. Bildungssystem Österreichs).micro-meso Ebene (Institutionen für Bildungspolitik und Policy auf nationaler Ebene).micro-makro Ebene (Policies von Seiten des Bundes).etc. eingeteilt werden, da die multiplen Akteure, welche innerhalb der Bildungspolitik wirken jeweils noch ihre eigenen unterkategorien bzw. Ebenen aufweisen.

⁶¹ Wie bereits in der letzten Fußnote erläutert gibt es die Meta- Ebene der Akteure und die jeweiligen Unterteilungen dieser in ihre jeweils untergeordneten Ebenen

⁶² Die auf der jeweiligen Policy Tradition basieren. Dies bedeutet wie bereits im Kapitel der MRT genannt wurde, dass die jeweiligen Policies durch Ähnlichkeiten zu vorangegangenen Policies eine höheres realisierungspotenzial aufweisen, da sie der jeweiligen Pfadabhängigkeit besser entsprechen

Damit die Auswirkungen der Policies betrachtet werden können, wird der Mehrebenenansatz von Simona Piattoni (2010) verwendet. Durch diesen soll auf der Makro-Ebene (nationaler Bildungspolitik) ein Vergleich der beiden Länder Österreich und Finnland stattfinden können. Es sollen Best Practice Beispiele aufgezeigt werden, um potenzielle Verbesserungsvorschläge für das jeweils andere Land ableiten zu können. Zudem bietet der Mehrebenenansatz eine bessere Aufteilung der verschiedenen Wirkungsspektren, in dem zwischen der Mikro-, Meso- und Makroebene unterschieden wird und sich in weitere Ebenen aufteilen.

Um die Fragestellung fachgerecht beantworten zu können, ist die Annäherung auf methodische Art und Weise von großer Bedeutung. Diese soll im nächsten Kapitel vorgestellt werden.

4. Methode

Es wird nachfolgend nun die zentrale Methode dieser Arbeit erläutert werden.

4.1 Case Study

Im Rahmen dieser Arbeit wurde sich für eine two Case Study nach Yin (2018) entschieden, in der die Bildungs-Policies für Sprachfördermaßnahmen und die Institutionen Österreich und Finnland als jeweilige Cases betrachtet werden. Da Case Studies jedoch meistens auf empirischen Daten beruhen, sollte erwähnt werden, dass sich an der Struktur und methodischen Herangehensweise einer Case Study orientiert wurde. In diesem Sinne bildet die hier verwendete einen "Mixed-Methods-Ansatz", da er zwar Teile von Yin's (2018) Ausführungen über Case Studies implementiert, jedoch auf den empirischen Teil bzw. die Generierung von empirischen Daten in Form von Interviews etc. verzichtet und stattdessen eine Policy Dokumenten Analyse inkorporiert⁶³. Die Entscheidung für das beschriebene Vorgehen begründet sich folgendermaßen:

⁶³ Da die Kongruenz zwischen den beiden Bildungs-Policies von Finnland und Österreich nicht innerhalb von empirischen Daten messbar sind, sondern vielmehr innerhalb eines Literaturvergleiches und einer Literaturanalyse zu erörtern sind. Zudem existieren in beiden Ländern Institutionen, die den Bildungsstand der SchülerInnen evaluieren, was eine Erhebung von weiteren quantitativen Daten obsolet machen würde.

Die beiden Gegenstände weisen viele Aspekte auf, die betrachtet werden müssen und für den Forschungsgegenstand relevant sind. Hierdurch ergibt sich, dass die Gegenstände einer Methode bedürfen, welche die jeweiligen Gegenstände detailliert analysiert (vgl. Lauth et al. 2015, S.54). Wie bereits im Vorfeld erörtert wurde, weisen die beiden Forschungsgegenstände komplexe Strukturen auf, die es innerhalb ihrer Abhängigkeiten und Interaktionen zu analysieren geht. Die Fallstudie als Methode zu verwenden, ermöglicht komplexe Zusammenhänge innerhalb des jeweiligen Kontextes zu rekonstruieren (vgl. ebd., S.58). Case Studies sind innerhalb ihrer Anwendung flexibel und lassen sich auf unterschiedliche Kontexte anwenden. Obwohl innerhalb von Case Studies meistens qualitative Daten eingebunden werden, können sie auch gegenstandsbezogen erfolgen (vgl. Yin 2018, S.47).⁶⁴

Somit erfolgten bereits folgende Schritte, die essentiell für die Methode und den strukturellen Aufbau einer Case Study sind: Die Forschungsfrage wurde so formuliert bzw. es wurde sich für einen Forschungsgegenstand entschieden, welcher bevorzugt durch eine Case Study bearbeitet werden kann (vgl. Yin 2018, S.33).⁶⁵ Die jeweiligen Cases, die analysiert werden sollen, sind in diesem Fall Finnland und Österreich⁶⁶ und die jeweilige Policies bezüglich der Sprachfördermaßnahmen.

Die Begründung für die Entscheidung eine two Cases Study zu verwenden, soll im Folgenden erläutert werden. Zum einen bietet die two Case Study einen vergleichenden Punkt- und Datensatz an, in dem der jeweilige ausgehende Case⁶⁷ verglichen werden kann. Somit können Defizite, wie auch positive Aspekte des Falles durch ein konkretes Vergleichsobjekt hervorgehoben werden. Dies bietet nicht nur Vorteile bei der Analyse des Ausgangsfalles, sondern bietet sowohl den Vorteil innerhalb des Vergleiches reziprok den Fall mit dem verglichen ebenfalls den gleichen Vergleichs Kriterien zu unterziehen⁶⁸.

⁶⁴ Es werden zwar auch qualitative Daten miteinbezogen werden, diese stehen jedoch nicht im Zentrum dieser Case Study sondern dienen als ergänzende Ausführungen der Case Study.

⁶⁵ Da es sich hierbei um den konkreten Vergleich zwischen zwei Ländern handelt und eine tiefgreifende Analyse für die jeweilige Erkenntnis, welche generiert werden soll, unabdingbar ist.

⁶⁶ Und die den beiden Ländern untergeordnete Institutionen.

⁶⁷ In diesem Fall Österreich.

⁶⁸ Das bedeutet während des Vergleiches werden sowohl die Defizite wie auch positiven Aspekte der Sprachfördermaßnahmen der österreichischen wie auch finnischen Policies aufgezeigt und miteinander verglichen.

Um die Dimensionen des Vergleichs nicht auf die beiden Ebenen der Cases zu limitieren, werden im weiteren Verfahren übergeordnete Institutionen⁶⁹ und deren Analysen implementiert. Um damit eine kritische Hinterfragung der jeweiligen Ergebnisse innerhalb eines übergeordneten Kontextes auswerten zu können. Dies dient zur Bestimmung der externen Validität der Ergebnisse, welche der Vergleich hervorgebracht hat. Die externe Validität der Ergebnisse wird also mithilfe der übergeordneten Akteure und Akteurinnen analysiert werden. Es soll durch die OECD, PISA, EU untersucht werden, inwiefern die jeweiligen Cases eine adäquate Sprachfördermaßnahmen-Policy vorweisen (vgl. ebd., S.75). Es werden außerdem Analysen übergeordneter Institutionen, wie die der OECD und der EU, in die weiterführende Analyse einfließen, um eine Bewertung der jeweiligen Bildungs-Policies von Finnland und Österreich zu erfassen. Diese werden mit dem Hintergrund der jeweiligen Auflagen der Europäischen Union für die beiden Länder (Finnland und Österreich) mit in die Arbeit einfließen, da sie die Basis für die Entwicklung der Policies bilden.

Des Weiteren wird aber auch die theoretische Generalisierung⁷⁰ verwendet werden, in welcher die Ergebnisse innerhalb des theoretischen Rahmens, der erarbeitet wurde, eingebettet werden⁷¹. Dies bedeutet, dass im weiteren Verlauf dieser Arbeit ebenfalls die jeweiligen Eigenschaften der einzelnen Cases weiter erörtern werden, und dass sich bereits durch das Erarbeiten der beiden Cases Implikationen ergeben, welche des Weiteren mit der theoretischen Generalisierungen weiter erforscht werden (vgl. Yin

⁶⁹ Wie bereits vorher genannt sind diese die OECD und die EU, welche für beide Fälle Makro-systeme sind denen die jeweiligen untergeordneten Systeme der beiden Cases unterstehen.

⁷⁰ Mit der theoretischen Generalisierung ist die Einarbeitung des Theorierahmens im weiteren Verlauf der Ergebnisse dieser Arbeit gemeint. Somit werden die Ergebnisse der Literaturanalyse und der Policy Dokument Analyse noch mit dem im 3. Kapitel erarbeiteten Theorierahmen ergänzt bzw. auf Basis davon kommentiert.

⁷¹ Da sich normalerweise innerhalb von Case Studies jeweils für eine Art der Generalisierung entschieden wird sollte an diesem Punkt betont werden das sich Teilweise von Aspekten einer Mixed Methods Study bedient wird. In welcher verschiedene Teile von Methoden gemeinsam angewendet werden. Die angewendeten Methoden basieren jedoch alle auf Yin (2018) Ausführungen. Es wurde sich für ein solches Verfahren entschieden um tiefgreifendere Ergebnisse durch verschiedene methodische Perspektiven zu ermöglichen (vgl. Yin 2018, S.100)

2018, S.72f.).⁷² Die theoretische Generalisierung soll durchgehend ab dem 5. Kapitel erfolgen.

Es wird nun die Methode erklärt mit der die Policy Dokumente analysiert werden sollen.

4.2 Policy Dokument Analyse

Es wurde ein interpretativer Auswertungsansatz gewählt, der die Ergebnisse⁷³ der Cases und des Vergleiches auf der Basis einer Textimmanenten Analyse auswerten soll. Dieser orientiert sich an den Ausführungen Carol Carno's über die Policy Dokument Analyse (2018). Es handelt sich hierbei um eine qualitative Methode.

Im Zentrum dieser Analysemethode stehen die jeweiligen Policy Dokumente, welche auf eine qualitative Art und Weise interpretiert werden (vgl. Cardno 2018, S.626). Es werden jeweils drei Ebenen in die Analyse mit einbezogen, der Policy Kontext⁷⁴, der Policy Text⁷⁵ und die Konsequenzen der jeweiligen Policy⁷⁶ (vgl. ebd. S.628). Es werden innerhalb der Policy Dokumente jeweils 5 Kernpunkte hierbei untersucht:

1. Die Produktion des Dokumentes und der jeweilige Ort der Generierung
2. Die Autoren und an wen das Dokument gerichtet ist
3. Der Policy Kontext
4. Der Text an sich
5. Die Konsequenzen der jeweiligen Policy (vgl. Cardno 2018, S.631).

Aus diesen Kernpunkten ergibt sich dann die Analyse der Policy in welchem vor allem die folgenden Aspekte des Policy Dokuments erörtert werden.

1. Der Grund für die Policy, die unterliegenden Werte die innerhalb der Policy hervorgehoben werden, die strategischen und qualitativen Probleme der Policy
2. Wie ist das Policy Dokument aufgebaut? Die jeweiligen Akteure und Stakeholder

⁷² Dies bedeutet, dass im weiteren Verlauf der Arbeit durch das Erforschen der Cases auf Basis der Literaturanalyse bereits Ergebnisse bezüglich des Forschungsunterfangens entstehen, und dass die theoretische Generalisierung jeweils als Ergänzung verwendet wird.

⁷³ Die Ergebnisse sind die jeweiligen Policy Dokumente

⁷⁴ Dies sind die Hintergründe und Pfadabhängigkeiten unter denen die jeweilige Policy entstanden ist

⁷⁵ Der Policy Text an sich, welcher auf seine jeweiligen Aussagen hin analysiert wird.

⁷⁶ Die Implementierung und die intendierte Wirkung der Akteure, welche diese Policy generiert haben.

3. Die Auswirkung, stärken und Schwächen (vgl. Cardno 2018, S.632)

Für diese Analyse wird die sogenannte Inhaltsanalyse⁷⁷ verwendet werden (vgl. ebd.). Für diesen Ansatz wird vor allem der jeweilige Kontext des Policy Dokumentes innerhalb seiner Analyse eine zentrale Rolle spielen. Es wird hierbei vor allem darauf geachtet was gesagt wird, und auch was nicht gesagt wird und was nicht angesprochen wird (vgl. ebd. S.633). Auf eine Kategorienbildung so wie es vom Autoren vorgesehen ist wird verzichtet (vgl. ebd. S.636f.), stattdessen werden jeweils Policy Dokumente bzw. Gesetzliche Grundlagen dieser bei den beiden Cases separat analysiert werden. Für Österreich werden die gesetzlichen Grundlagen analysiert werden, um die jeweiligen Pfadabhängigkeiten für den potenziellen Policy-Transfer aufzudecken. Auf Seiten Finnlands werden fünf Policy Dokumente analysiert werden, welche im Rahmen des sechsten Kapitels genauer erläutert werden.

Es sei an diesem Punkt erwähnt das die Limitation dieses Ansatzes die Zugänglichkeit der jeweiligen Policy Dokumente ist (vgl. ebd. S.626f.). Da es sich um einen qualitativen Ansatz handelt haben die Ergebnisse einen subjektiv geprägten Charakter, da sowohl die Auswahl wie auch die Analyse der Policy Dokumente selbst je nach Individuum variieren können. Der Autor unterstreicht zudem das der jeweilige Suchvorgang für die Policy Dokumente erwähnt werden soll, um zum einen die Subjektivität des Unterfangens zu unterstreichen und zum anderen die Erreichbarkeit der Policy Dokumente aufzuzeigen (vgl. ebd. S.633) Die einzelnen Dokumente werden im jeweiligen Kapitel der Policy Dokumenten Analyse genauer genannt werden.

Es wird nun weiter erläutert auf welchen Parametern die Literaturanalyse stattgefunden hat.

4.3 Literaturanalyse

Zudem wird die Methode der two Case Study durch die Methode der Literaturanalyse ergänzt, die bis zu diesem Kapitel den Unterbau der Arbeit dargestellt. Die Methode

⁷⁷ Des selben Autoren

der Literaturanalyse ist jene der ‚Traditionellen Literatur Review‘⁷⁸ nach Catherine Compton-Lilly (2021). Es geht hierbei vorrangig darum, was alles für Informationen bezüglich eines Themas gefunden werden kann. Die gefundenen Daten werden dann zusammengefasst und die Ergebnisse synthetisiert, damit hierdurch neue Erkenntnisse generiert werden können (vgl. Compton-Lilly et. al. 2021, S.76f.). Eine zentrale Rolle spielt bei der die Forschungsfrage da mit ihrer Hilfe, diese versucht wird beantwortet zu werden (vgl. ebd. S.77). Daraufhin werden die Parameter definiert in welchen die erste Auswahl der jeweiligen Literatur stattfinden soll (vgl. ebd. s.79). Die Analyse fand vorrangig dafür statt die vielfältigen Aspekte der Forschungsfrage weitläufig beantworten zu können. Die Literatur wurde mit dem Hintergrund der Forschungsfrage gelesen und jeweils kategorisiert. Ein Kode Buch so wie es von Compton Lily et. al. 2021 vorgeschlagen ist wurde nicht inkludiert (vgl. ebd. S.83), da ein, solches für Studien vorgesehen ist. Die Literatur wurde thematisch und mit dem Hintergrund der jeweiligen Kapitel in Betracht ziehend analysiert, um für das weitere Forschungsunterfangen verwendbar gemacht zu werden (vgl. Compton-Lilly et. al. 2021, S.86f.). Die Synthese der jeweiligen Ergebnisse sind die Ausführungen auf denen das generierte Wissen innerhalb der Kapitel basiert. Hierfür wird die Literatur analysiert und für den Kontext dieser Arbeit genutzt. Einen ähnlichen Ansatz⁷⁹ schlägt auch Yin (2018) innerhalb seines Werkes zur Auswertung von Case Studies vor (vgl. Yin 2018, S.228f.). Es wurden die Datenbanken folgender Institutionen für die Literaturrecherche verwendet: die des Springer Verlag und jene der Universität Wien. Die jeweiligen Kapiteltitel dieser Arbeit dienten als die jeweiligen Suchwörter die zum Literaturkatalog dieser Arbeit führten.

Es wird nun die Methodik des Vergleiches thematisiert.

4.4 Horizontal Comparison

Die Methode der Horizontal Comparison von Barlett & Vavrus (2016) betrachtet, die jeweiligen Pfadabhängigkeiten von Cases, um hierdurch die Spezifikationen der jeweiligen Cases herauszuarbeiten. Es wird hierbei sowohl die gegenwärtige Situation mit einbezogen, wie auch der insgesamt Kontext in dem sich die zu vergleichenden

⁷⁸ Im weiteren wird diese mit TLR abgekürzt.

⁷⁹ Dieser Ansatz wird bei Yin Explanation Building genannt und erfolgt auf ähnlichen Parametern wie ein Literaturvergleich.

Cases befinden. Es werden keine Kategorien gebildet, sondern die Cases werden nebeneinander gestellt und an anderen Werten⁸⁰ verglichen. Zudem werden verschiedene Ebenen in den Vergleich mit eingebracht, im Sinne der Bildungspolitik können sowohl Gesetze, Curricula, Policies und Maßnahmenpläne einbezogen werden, um die Vergleichswerte zu erweitern. Da von den beiden Autoren jedoch empfohlen wird empirische Daten mit einzubeziehen wird es sich nicht um einen reinen horizontalen Vergleich handeln, es werden nämlich lediglich eine zentrale Aspekte eines solchen verwendet (vgl. Barlett & Vavrus 2016, S.53).

Die verwendeten Vergleichsobjekte aus der Methode sind: Policys, Gesetze Maßnahmenpläne sowie Rahmenbedingungen (vgl. Barlett & Vavrus 2016, S.53f.). Es wird sich jeweils auf die Vergleichsobjekte der jeweiligen Länder bezogen werden, welche von den beiden Cases am meisten hervorgehoben werden, um somit auch die Präferenzen mit einzubeziehen.

Für den Vergleich werden zuerst die Bildungspolitiken der beiden Länder nacheinander aufgezeigt und in Relation mit den Dokumenten der Policy-Analyse gebracht. Daraufhin wird der theoretische Rahmen dieser Arbeit für den Vergleich mit einbezogen, um die generierten Erkenntnisse mit dem theorie Rahmen weiter auszubauen.

Es wird sich nun mit der Anwendung der Methoden beschäftigt.

4.5 Anwendung der Methoden

Somit sei festzuhalten, dass die erste Etappe⁸¹ der Analyse die jeweiligen Bildungs-Policies im Rahmen der Sprachfördermaßnahmen erörtern wird. Dies wird im Kapitel fünf dargestellt (Yin 2018, S.73). In der zweiten Etappe der Case Study wird das Policy Transfer Potenzial auf Basis der Policy Dokument Analyse erforscht. Dies wird auf der Basis der Ausführungen von Carol Cardno (2018) über die ‚Policy Document Analysis‘ stattfinden.. Es soll hierdurch das nötige Wissen generiert werden, damit die Forschungsfrage beantwortet werden kann.

⁸⁰ Wie z.B die EU oder die OECD

⁸¹ Yin (2018) benennt diese in seinem Werk als level one und level two. Diese beiden Begriffe werden innerhalb dieser Arbeit als erste und zweite Etappe benannt (vgl. Yin 2018, S.73)

Innerhalb des bisherigen Forschungsstandes wird angenommen, dass es sich bei den beiden Cases um theoretische Replikationen⁸² handeln wird. Laut Yin (2018) ist die Anzahl der Cases relevant, um eine geeignete Vergleichsbasis zu liefern. Es wird in seinem Werk darüber diskutiert, dass der Vorteil der Replikation bedingt durch Multiple-Cases für eine vollständige Untersuchung des Gegenstandes gegenüber einer single-Case Study beitragen kann. Zudem wird hervorgehoben, dass das Gleiche bei Two-Case Studies angeführt werden kann (vgl. Yin 2018, S.98).

Da die Akteure und Akteurinnen, welche die wichtigsten Analysefaktoren für eine vergleichende Policy Analyse sind, bereits erörtert wurden, wird dieser Schritt übersprungen. Durch eine Akteur zentrierte Beobachtung der Policy-Ebene kann die Institutionalisierung innerhalb des Gesamtsystems besser verdeutlicht werden. Es sei jedoch erwähnt, dass eine Analyse der Implementierung und Implementierbarkeit nicht erfolgen wird, da dies den Rahmen dieser Arbeit übersteigen würde. Dieses Forschungsunterfangen soll dazu dienen Korrelationen und Unterschiede von zwei Policy-Systemen aufzuzeigen und zu erörtern, ob ein Transferpotenzial zwischen Policies gegeben ist.

Die wichtigsten Institutionen, die für die Analyse relevant sind, sind für die jeweiligen Cases die Folgenden:

Für Österreich: Der Bund, die Länder, die Gemeinden,⁸³ das BMBWF und das Institut des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen (IQS).

Für Finnland: Ministry of Education and Culture, Finnish Education Evaluation Centre, Finnish Education Evaluation Council, Finnish National Agency for Education, der Bund, die Bundesländer und die Kommunen.

⁸² Der Begriff theoretische Replikation bezieht sich bei Yin auf den Sachverhalt, dass sich die Cases sehr stark voneinander unterscheiden werden (vgl. ebd. 2018, S.91)

⁸³ Es wird sich hierbei hauptsächlich auf Wien bezogen, da es gleichzeitig ein Bundesland wie auch eine Stadt darstellt und zudem die höchste Populationsdichte innerhalb Österreichs aufweist.

Die verschiedenen EU-Institutionen und die OECD gelten hierbei als übergeordnete regulatorische Instanzen für beide Länder. Es kann somit am Ende verglichen werden, inwieweit die ergriffenen Maßnahmen und aufgebrauchten Ressourcen den Vorgaben der OECD und der EU entsprechen.

Um das weitere Vorgehen nun noch einmal konkret zu schildern. Im Kapitel fünf Werden zuerst die jeweiligen Zuständigkeiten der Europäischen Union im Sinne der Sprachförderung erörtert werden, daraufhin folgt eine wiedergabe der OECD Empfehlungen. Im weiteren Verlauf des fünften Kapitels wird der erste Case (Österreich's Bildungspolitik) erarbeitet werden. Hierbei werden in den jeweiligen Unterkapiteln die Bildungsbenachteiligung auf der Policy Ebene, die stattfindenden Sprachstanderhebung zur Analyse der Bildungsbenachteiligung von MigrantInnen auf Grund von Sprachdefiziten, sowie die Policies und Modelle zur Umsetzung gezielter Sprachförderung und die damit einhergehenden Problematiken und Komplikationen erörtert werden. Das gleiche wird in Kapitel fünf mit dem 2. Case (Finnlands Bildungspolitik) nach dem gleichen Schema gemacht werden. Hierbei werden die Kohärenzen zu den Vorgaben der EU und der OECD mit eingebracht werden außerdem werden die Ausführungen innerhalb dieser Kapitel in den vorher erarbeiteten theoretischen Rahmen dieser Arbeit eingegliedert.

Das Kapitel 6. stellt die Basis für das potenzielle Policy-Transfer-Potenzial durch die Analyse der Policy Dokument dar. Innerhalb dieses Kapitels werden auf Basis einer Inhaltsanalyse nach Cardno (2018) der Policy Dokumente Finnlands und der Gesetzlichen Hintergründe Österreichs die Potenzialität für einen möglichen Policy-Transfer erforscht.

Es erfolgt nun im Kapitel 5. die Rahmenbedingungen der Bildungspolitik der beiden Länder. In Kapitel 5.1 werden die Rahmenbedingungen der EU erörtert und im Kapitel 5.2 die Empfehlungen der OECD, um die Parameter in denen sich die Österreichische und Finnländische Bildungspolitik bewegt besser erfassen zu können.

5. Bildungspolicy

Es werden innerhalb dieses Kapitel zuerst die Bildungspolitischen Vorgaben der EU und die Empfehlungen der OECD erörtert, darauf folgt eine Analyse der jeweiligen Bildungspolicies Österreichs und Finnlands auf Basis des erarbeiteten Literaturkatalogs.

Es folgen nun die Ausführungen bezüglich der Europäischen Union im Rahmen der Sprachfördermaßnahmen und Bildungspolitik

5.1 Europäische Union

Folgende Institutionen⁸⁴ sind innerhalb der Sprachbildungs-Policies der EU relevant: Zum einen das Council of Europe⁸⁵ mit seinem CEFR⁸⁶, welches die Rahmenbedingungen von Sprach-Policies vorgibt und welche Parameter Sprachbildung einzuhalten haben(vgl. Röhner et al. 2009, S.88f.).

Zum anderen die EADSNE⁸⁷, welche für die jeweiligen Mitgliedsländer der EU die Rahmen der Implementation für erfolgreiche Inklusionsmaßnahmen wie z.B frühkindliche Sprachförderung und mehrsprachiger Unterricht innerhalb der Bildungs-Policies vorgibt (vgl. EADSNE 2021, S.5). Außerdem dient noch die Europäische Kommission⁸⁸ dazu, die jeweiligen Bildungs-Policies zu überwachen und innerhalb der Vorgaben der EU zu bewerten (vgl. European Commission 2019, S.2).

Das Hauptziel der CEFR ist es, innerhalb der EU gleiche Rahmenbedingungen für den Spracherwerb zu schaffen und eine Lernkultur zu etablieren, die auf positiven Lernzielen beruht⁸⁹. Eine der erfolgreichsten Implementierungen der CEFR innerhalb der EU ist die Sprachmessung mit den verschiedenen Niveaus zwischen A1 bis C2. Dieses bildet innerhalb der EU einen uniformen Rahmen, um das jeweilige

⁸⁴ Auf eine genaue Thematisierung der jeweiligen Ebenen und Struktur der EU wird verzichtet, da diese innerhalb dieser Arbeit im Rahmen der Bildungs-Policies und der dazugehörigen Analyse keinen Mehrwert generiert. Die folgenden kurzen Ausführungen über die jeweiligen Institutionen sind der Vollständigkeit wegen und nicht um den Rahmen dieser Arbeit noch weiter auszuweiten.

⁸⁵ Diese Institution hat eine entscheidende Gewalt innerhalb der EU.

⁸⁶ Common Framework of Reference for Language.

⁸⁷ European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

⁸⁸ Diese Institution der EU ist mit der Council of Europe gleichgestellt.

⁸⁹ Da wie von der EADSNE formuliert wurde: Inklusion innerhalb der Bildung ein Menschenrecht darstellt (vgl. EADSNE 2021, S.11).

Sprachniveau einzuschätzen sowie zu messen (vgl. Council of Europe 2020, S.27). Auch die Council of Europe formuliert die Ziele innerhalb der CEFR Publikation des Jahres 2020 in Bezug auf den Spracherwerb und der Steuerung der Sprach-Policies, um den Plurilingualismus herum⁹⁰ (vgl. ebd., S.32). Konkret wird auf Policy-Empfehlungen und Best Practice Beispiele innerhalb der CEFR Dokumente nicht eingegangen⁹¹. Im Kontext dieser Dokumente wird noch einmal die Wichtigkeit von multilingualen Sprachtools und des Plurilingualismus hervorgehoben innerhalb des Rahmenplanes der EU um die Sprachaneignung betont (vgl. ebd., S.252). Festzuhalten ist, dass innerhalb der EU-Dokumente und verschiedenen EU-Institutionen der Plurilingualismus sowie die Multilingualität eine zentrale Rolle innerhalb der Politik sowie der Policy der EU spielen.

Der Spracherwerb aller Mitglieder der Gesellschaft in der EU ist eines der Kern-Policies innerhalb der EU-Politik. Die EU befürwortete den Erwerb von mindestens zwei Sprachen seit dem Jahr 2002, dies hat sich jedoch seitdem demografischen Wandel gewandelt. Viele der Mitgliedstaaten haben deswegen auf eine Landessprache⁹² plus zwei weitere Sprachen'-Politik umgestellt (vgl. European Commission 2018, S.1). Die europäische Kommission⁹³ betrachtet es jedoch als problematisch, da zum einen die Landessprache bei vielen Migranten und Migrantinnen nicht die Muttersprache ist und eine solche Haltung potenziell diskriminierend wirken kann. Als Alternative empfiehlt die EK den Multilingualismus innerhalb der Sprach-Policies der Mitgliedsländer, damit die Sprachressourcen wertgeschätzt werden, in dem sich auf die plurilingualistischen Werte der EU bezogen wird (vgl. ebd., S.3). Hierbei wird als Schlüssel-Policy für die Realisierung eines solchen Vorhabens die adäquate Schulung der LehrerInnen⁹⁴ bennötigt, damit diese den Multilingualismus in den Unterricht implementieren können (vgl. ebd., S.4).

⁹⁰ Es wird innerhalb der Publikation der Unterschied zwischen Multilingualismus und Plurilingualismus betont. Multilingualismus ist das Co-existieren verschiedener Sprachen innerhalb einer Gesellschaft, und der Plurilingualismus ist die individuelle Aneignung von mehreren Sprachen (vgl. Council of Europe 2020, S.30). Plurilingualismus dient somit als wichtiges Werkzeug zur Inklusion innerhalb von multilingualen Kontexten (vgl. ebd., S.127).

⁹¹ Da dies auch nicht das Ziel der CEFR ist.

⁹² Bzw. Muttersprache.

⁹³ Europäische Kommission wird als EK abgekürzt.

⁹⁴ Die zentrale Rolle der LehrerInnen innerhalb der Bildungs-Policies wird auch im Education and Training Monitor der European Commission aus dem Jahr 2019 betont (vgl. European Commission 2019, S.2).

Zudem wird betont, dass ein solches Umdenken bedingt, dass die Evaluierungsmethoden ebenfalls angepasst werden müssen, da die Monolingualen Ansätze⁹⁵ die jeweiligen Kompetenzen der SchülerInnen innerhalb eines begrenzten Rahmens nicht erfassen können (vgl. ebd., S.5).

Der Rahmen, um die Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen⁹⁶ einzudämmen, ist laut der CPRA⁹⁷ und der EADSNE folgender: Angemessene Policies zur Messung von schulischer Leistung, Präventionsmaßnahmen im Sinne rechtzeitiger Förderung, frühzeitiges Eingreifen⁹⁸ und Maßnahmen für mehr Chancen bzw. den Wiedereinstieg von leistungsschwachen SchülerInnen (vgl. EADSNE 2021, S.12). Es wurde ein Maßnahmenkatalog von 12 Maßnahmen entwickelt. Jene, die starke Implikationen für die Sprachförderungen von Migranten und Migrantinnen haben, sollen jeweils thematisiert werden. Maßnahme 1: Die Inklusion innerhalb der Bildung erhöhen und für alle erreichbar gestalten. Maßnahme 2: Die Kooperation zwischen Institutionen und Eltern sowie Gemeinden steigern. 3: Neue Messstrategien sowie Evaluationsrahmen für die Implementierung von inklusiven Maßnahmen finden. 4: Die Balance zwischen Kosten und Effektivität innerhalb der Bildungsausgaben verbessern. 5: Die Partizipation an frühkindlicher Bildung steigern. 6: Die persönliche Begleitung bzw. das Mentoring für SchülerInnen steigern. 7: Mehr Schulinterne Maßnahmen zum Ausgleich von Bildungsbenachteiligungen implementieren. 8: Die negativen Implikationen von frühzeitigen Leistungsevaluationen senken. 9: Schulen die geringere Schulleistung innerhalb der SchülerInnenschaft aufweisen stärker fördern und 10: Qualität der Belegschaft der Schulen steigern (EADSNE 2021, S.31ff.). Festgestellt wurde, dass alle Mitgliedsländer der EU jeweils eine dieser Maßnahmen nicht implementierten. Das bedeutet, dass ein Defizit innerhalb der Bildungspolitik von allen Mitgliedstaaten festzustellen ist (vgl. ebd., S.13). Es wurde vor allem angemerkt, dass die negativen Implikationen bei der Feststellung von Defiziten in der frühen Bildung sich stark auf die Bildungsgleichheit auswirken kann

⁹⁵ z.B. MIKA-D in Österreich.

⁹⁶ Und anderen benachteiligten Gruppen innerhalb der Bildungssysteme Europas.

⁹⁷ Country Policy Review Analysis. Ist eine pan-europäische Analyse von Bildungs-Policies.

⁹⁸ Bezieht sich hier auf die frühkindliche Bildung.

und dass mehr als 40 % der EU-Staaten keine Maßnahmen innerhalb des Rahmens der 7. Maßnahme ergreifen⁹⁹.

Es werden nun die Empfehlungen der OECD innerhalb des nächsten Unterkapitels dargestellt.

5.2 OECD

Die OECD ist keine Institution, die sich explizit mit Bildung und den Zielen dazu befasst. Vielmehr dient die OECD zur Absicherung der ökonomischen Grundlage der Länder und agiert auf seiner Policy-Empfehlungs-Ebene mehr auf diesen Parametern (vgl. Lewis 2020, S.14f.). Innerhalb der neoliberalen und globalen Werte, welche die OECD vertritt, fallen auch teilweise Empfehlungen zur Bildung, da die OECD die Wichtigkeit der Bildung für die Aufrechterhaltung von stabilen Ökonomien anerkennt (vgl. ebd., S.16) Die Empfehlungen bezüglich der Bildungs-Policy der OECD gestalten sich meistens innerhalb ökonomischer Parameter, in welchen die SchülerInnen als ‚Human-Kapital‘ aufgefasst werden (ebd., S.17). Trotzdem ist es wichtig, Vorgaben und Empfehlungen der OECD in Betracht zu ziehen, da sie eine globale Position vertritt, innerhalb der die einzelnen Akteure und Akteurinnen (Länder) als Teile eines übergeordneten Systems (globale Ökonomie) betrachtet werden (vgl. ebd., S.18). Diese ökonomische Orientierung ist auch der Grund warum die PISA¹⁰⁰ alleinig Leistungsparameter innerhalb ihrer Evaluationswerkzeuge in Betracht zieht, da die übergeordneten Werte der OECD aus ökonomischer Stabilität bestehen und somit eine Betrachtung der Bildung alleinig auf den Faktor Leistung beschränkt ist (vgl. ebd., S.19). Die OECD ist eine der wichtigsten Organisationen für Policy- Empfehlungen geworden, da sie sich auf einen globalen Ressourcen- und Erfahrungspool rückbeziehen kann. Durch das Einbeziehen der Empfehlungen der OECD wird auch von einer globalen Ökonomisierung der Bildungspolitik gesprochen (vgl. Boyum 2014, S.857). Es mag zwar stimmen, dass die Rahmenbedingungen reinökonomischer Natur sind, sollte jedoch bei einer weitläufigen Betrachtung von Bildungs-Policies nicht davon abhalten die Meinung bzw. Empfehlungen der OECD mit einzubeziehen. Da die OECD ein globales Repertoire an vergleichbaren Bildungs-Policies referieren kann und

⁹⁹ Wie im Beispiel der Transition von der Primärstufe in die Sekundarstufe in Österreich, wo bereits in sehr frühem Alter eine Trennung in jeweilige Leistungsgruppen erfolgt.

¹⁰⁰ Welche eine Untergeordnete Evaluationsorganisation der OECD ist.

dadurch eine innovationsbedingende Institution darstellt, die bei einer ganzheitlichen Betrachtung von Bildungs-Policies nicht außer Acht gelassen werden sollte (vgl. Niemann & Martens 2018, S.268; Sorensen et. al. 2021, S.101).

Drei Aspekte werden innerhalb des OECD Dokuments ‚Education Today‘ aus dem Jahr 2013 hervorgehoben. Die zentrale Rolle der frühkindlichen Bildung sowohl auf der Bildungs-Policy-Ebene der einzelnen Länder als auch als Fokus der OECD innerhalb von Bildungsparametern (vgl. OECD 2013, S.18f). Durch das Erkennen dieses Kerninstrumentes empfahl die OECD bereits im Jahr 2013 eine frühkindliche Förderung, die sich auf Inklusion und Chancengleichheit fokussiert, indem sie sowohl als Anfang der Bildung begriffen werden und innerhalb ihrer Maßnahmen eine Exklusion von bestimmten Gruppen¹⁰¹ vermeiden sollen(vgl. ebd., S.23). Die essenzielle Rolle der LehrerInnen innerhalb der Bildung wird bei der OECD zweifach hervorgehoben. Zum einen werden sie als Stakeholder betitelt, zum anderen umfasst der Maßnahmenkatalog der OECD eine Umfrage hinsichtlich der LehrerInnen-Zufriedenheit der einzelnen Länder (TALIS).¹⁰² Das zeigt, dass die Zufriedenheit und Ausbildungsqualität der LehrerInnen eine zentrale Rolle innerhalb der Bildung spielen (vgl. OECD 2013, S.28). Innerhalb des bereits genannten Dokumentes wird eine adäquate Förderung der LehrerInnen, ähnlich wie jene Parameter der EU, hervorgehoben (vgl. ebd., S.38). Ähnlich sieht es mit den Empfehlungen zur Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung der Chancengleichheit innerhalb von Bildungssystemen aus: Von einer Segregation leistungsschwacher SchülerInnen durch Konsequenzen in der Evaluierung wird abgeraten, und die Maßnahmen, die auf der Policy-Ebene ergriffen werden, sollen sich an den Bedürfnissen der SchülerInnen orientieren (vgl. ebd., S.108f.).

Auf der allgemeinen Ebene¹⁰³ der Bildungs-Policy empfiehlt die OECD folgendes: Im Jahr 2016 hebt die OECD hervor, dass bei der steigenden Komplexität der Bildungssysteme Dezentralität, im Sinne von stark ausgeprägten föderalen Systemen, einen Vorteil bei der Governance bieten kann, da die lokalen Ressourcen besser beansprucht werden können, und der Fokus in die immanenten Faktoren der

¹⁰¹ Durch Mechanismen wie Leistungsgruppen segregierende Evaluation.

¹⁰² Teaching and Learning International Survey.

¹⁰³ Diese Ebene stellt die Meta- Ebene der nationalen Bildungspolitik dar.

jeweiligen Region gelegt werden kann (vgl. Burns et al. 2016, S.76). Zudem wird die Wichtigkeit eines adaptiven Evaluationssystems hervorgehoben, welches innerhalb regelmäßiger Intervalle den jeweiligen Erfolg der Policy-Implementationen prüft (vgl. ebd., S.85). In einem anderen Dokument der OECD wird auf die Wichtigkeit der sprachlichen Förderung von Migranten und Migrantinnen eingegangen und dass nachhaltige und regelmäßige Sprachförderungen stattfinden müssen, die bereits bei der frühkindlichen Bildung beginnen. Zudem wird betont, dass sowohl eine Anpassung der Lehrkräfte auf die besonderen Bedürfnisse von Migranten und Migrantinnen stattfinden muss, und dass die Schulen ihre jeweiligen Kapazitäten strukturieren (vgl. OECD 2016, S.299f.). Es wird außerdem davon abgeraten einige Schulen zu Ballungsräumen von Migranten und Migrantinnen und schulleistungstechnisch schwachen SchülerInnen zu machen, um der damit einhergehenden sozio-ökonomischen Benachteiligung entgegenzuwirken. Außerdem wird von einer frühen Teilung von leistungsstärkeren und leistungsschwächeren SchülerInnen abgeraten (vgl. ebd., S.300). Dieselben bereits genannten Punkte für Policy-Empfehlungen werden auch in dem Dokument ‚PISA 2018‘ und dem ‚Policy Makers Dokument‘ der OECD kenntlich gemacht (vgl. OECD 2019, S.29; OECD 2020B, S.12f.).

Auch die Polity spielt laut der OECD eine entscheidende Rolle bei der Bildungspolitik. Hierbei empfiehlt die OECD, dass die Netzwerke zwischen Stakeholdern und Institutionen innerhalb der Policy-Generierung ausgeweitet werden soll. Hierfür sollen existierende Policy-Strukturen erkannt werden und innerhalb eines systemischen Ansatzes an die einzelnen Institutionen adaptiert werden (vgl. OECD 2020, S.12).

Es ist anzumerken, dass trotz der vorrangig ökonomischen Parameter der OECD ähnliche Empfehlungen ausgesprochen werden, wie jene der EU. Die empfohlenen Maßnahmen und Policy-Empfehlungen sind sehr allgemein gehalten. Der Fokus bei der Sprachpolitik liegt vor allem bei der frühkindlichen Bildung und einer durchgehenden Sprachförderung von Migranten und Migrantinnen. Den Empfehlungen dieses Kapitels kommt Finnland näher als Österreich, da Finnland dezentral aufgebaut ist und bereits die meisten der genannten Empfehlungen innerhalb des Policy und Polity Rahmens Finnlands implementiert wurden.

Im nächsten Kapitel wird das erste Fallbeispiel (Österreich) präsentiert.

5.3 Case Study: Bildungspolitik Österreich

Es soll nun zuerst die jeweiligen wichtigsten Entwicklung der Bildungspolitik in Österreich aufgezeigt werden, um die jeweiligen Pfadabhängigkeiten kenntlich zu machen. Otto Glöckel der damalige Stadtschulrat Wiens führte 1918 eine Schulreform, welche die Bildung aller Kinder ungeachtet von sozio-ökonomischen Faktoren sichern sollte (vgl. bmbwf 2019). Die Hauptschule wurde eingeführt und diese wurde Pflicht für 10 bis 14 jährige Kinder (vgl. ebd.). Ein integrativerer Unterricht wurde erst 1993 in der AHS und den Hauptschulen eingeführt (vgl. ebd.). Die Schulstrukturen Österreich entspringen einer kirchlichen Tradition welche nicht säkular ausgerichtet ist, welches erst 1930 mit dem Eintreten des Artikels 14. des B-VG¹⁰⁴, welcher besagt das die Schulpolitik zentral vom Staat gesteuert wird, verändert hat (vgl. Hüttmann et al. 2012, S.81). Diese zentrale Steuerung setzt sowohl fest das die LehrerInnen Ausbildung wie auch die Erstellung der Lehrpläne zentral vom Staat gesteuert wird (vgl. ebd. S.80). Die Ausweitung der Föderalen Strukturen des Schulwesens wurden bereits 1962 ab dem neuen Schulrechtspacket diskutiert (vgl. Hüttmann et al. 2012, S.84), Veränderungen bestanden hier bei der Verlängerung der Schulpflichtzeit auf neun Jahre und das LehrerInnen an pädagogischen Akademien ausgebildet werden müssen (vgl. bmbwf 2019). Im Jahr 2009 wurden Bildungsstandards für die vierte bis achte Klasse eingeführt (vgl. Hüttmann et al. 2012, S.81) Zwischen den Schuljahren 2015 und 2016 wurden alle Hauptschulen in ‚neue Mittelschulen‘ umgewandelt, welches zu einer Reduktion der frühen Leistungsdifferenzierung beitragen sollte (vgl. Hüttmann et al. 2012, S.94), diese Reformierung war bereits 2009 in Gang getreten und wurde 2018 endgültig abgeschlossen (vgl. ebd.).

Werden diese Veränderungen von der Perspektive des erarbeiteten Theorierahmens betrachtet, so wird klar, dass von einer systemischen Perspektive Österreich nur langsam Veränderungen implementiert und zudem die Veränderungen immer nur von

¹⁰⁴ Bundes Verfassungsgesetz

der übergeordneten Meso- Ebene des Staates ausgehen, und diese eine lange Anlaufzeit bedingt durch die jeweilige Pfadabhängigkeit benötigen.¹⁰⁵

Die jeweiligen folgenden Policies und Gesetze¹⁰⁶, die innerhalb dieses Kapitels erörtert werden sollen, sind jene, die potenziell für eine Ausgleichung der Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen sorgen sollen. Vor allem Maßnahmen von der frühkindlichen Bildung bis zur Sekundarstufe 2 wurden innerhalb dieses Kapitels erfasst, da diese Bildungsabschnitte die größte Problematik im Sinne einer Bildungsungleichheit bedingen (vgl. Khan et al. 2018, S.67). Es soll zuerst eine Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen der Bildungspolitik stattfinden, welche die Parameter der Bildungs-Policies darstellen.

In Österreich besteht eine Unterrichtspflicht und keine Schulpflicht. Das bedeutet, dass der Unterricht auch von zuhause abgehalten werden kann, wobei die Anzahl der Personen, die es in Österreich nutzen relativ gering ist (vgl. Döbert et al. 2017, S.544). Die Implikationen einer solchen Unterrichtspflicht sind Folgende: sie beabsichtigen, dass das Erlernen des Schulstoffes nicht alleinig innerhalb der Obhut des Schulsystems liegen, sondern ebenfalls auf die Erziehungsberechtigten übertragen wird. Ein ähnlicher Sachverhalt ist im 3. Paragraph des Schulunterrichtsgesetzes aus der Fassung von 2007 zu entnehmen. Hierbei wird betont, dass nur ordentliche SchülerInnen, welche die Unterrichtssprache beherrschen in die Schule aufgenommen werden sollen¹⁰⁷. Somit lag es bis zur Folgereform im Jahr 2012 alleinig bei den Erziehungsberechtigten eine adäquate sprachliche Vorbereitung für die SchülerInnen zu treffen. Dies endete erst mit der Einführung des Art 15a B-VG der verpflichtenden sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Jahr 2012 (vgl. Dorostkar 2014, S.148).¹⁰⁸

¹⁰⁵ Wenn sich auf den jeweiligen Theorierahmen dieser Arbeit bezogen wird, so wird sich immer auf die im Theoriekapitel erarbeiteten Ausführungen bezogen.

¹⁰⁶ Gesetze werden deshalb gleichzeitig mit Policies aufgeführt weil sie diese bedingen und die Grundlage für diese schaffen

¹⁰⁷ Hier fand zwar eine Veränderung statt, da verpflichtende frühkindliche Erziehungsmaßnahmen innerhalb dieser Sprachförderungen angeordnet wurden, jedoch zeigt dies einen allgemeinen Policy-Unterbau, der auf die Bedürfnisse einer homogenen SchülerInnenschaft ausgelegt war.

¹⁰⁸ Was im Sinne der autochthonen und MigrantInnen eine Bildungsbenachteiligung für MigrantInnen bedeutet hat.

Durch das Inkludieren der Eltern im Rahmen der sprachlichen Erziehung tritt ein neuer Faktor als Umwelt und gleichzeitig als eigenes System im Rahmen des Bildungspolitischen Systems in Kraft, welcher durch seinen direkten Einfluss und seiner alleinigen Kommunikation mit der Mikro-Ebene als ein indirekt zu beeinflussender Faktor aufzufassen ist (vgl. Quenzel et al. 2019, S.31).

Es ist außerdem interessant das im Rahmen der Maßnahmen der EU die stärkere Kooperation zwischen Eltern und Schulen als einzelne Maßnahme erwähnt wird, und hier festzustellen ist, dass eine solche zu dem Zeitpunkt dieser jeweiligen Policies nicht der Fall war (vgl. EADSNE 2021, S.31ff.)..

Finanziert und aufgebracht werden die Schulen vom Bund, aber die Mittel stellt das Land, was zu wenig Autonomie von Schulen und Gemeinden führte (vgl. Krautzer 2018, S.43). Unter Beachtung der fehlenden Schulautonomie sollen bildungspolitische Veränderungen innerhalb des Zeitraumes von 2015 bis 2021 festgestellt werden, die eine Veränderung für die fehlende Autonomie bedeuten. Somit implementiert die Mikro-Ebene, welche im direkten Kontakt mit den SchülerInnen ist zwar die Maßnahmen und die regionale Verwaltung stellt die finanziellen Ressourcen, das Problem ist hierbei jedoch das die übergeordnete Ebene des Staates die jeweilige Budgetierung der Meso Ebene (also der Länder) vorgibt bzw. verteilt. Die jeweiligen autonom funktionierenden Systeme werden also lediglich als ein Sub-System bzw. Elemente des übergeordneten Systems Staat aufgefasst, welches ihr Handlungsspektrum stark einschränkt (vgl. Piattoni 2010, S.3)¹⁰⁹.

Es seien an diesem Punkt einige Policy-Reformen von Österreich erwähnt, um eine erste Basis zu liefern die Verschiedenheit der Bildungs-Policies darzustellen¹¹⁰.

Aus dem NBB des Jahres 2015 geht hervor, dass die Bildungs-Policies innerhalb von zwei zentralen Parametern lagen. Zum einen die Attraktivität des Lehrberufes auszuweiten, in dem eine Evaluierung und Anpassung der Gehälter mit denen des Marktes¹¹¹ abgestimmt werden (vgl. Brunefort et. al. 2016, S.58), zum anderen die Erschließung der SchülerInnen für den Arbeitsmarkt. Dies bedeutet, dass mehr

¹⁰⁹ Siehe außerdem Kapitel 3.1 Ausführungen über die FSS

¹¹⁰ Und in weiteren folgenden Kapiteln genauer auf die Sprachfördermaßnahmen einzugehen.

SchülerInnen dazu motiviert werden sollten sich nach der Schule für eine berufliche Weiterbildung zu entscheiden. Hierbei kann von einer Ökonomisierung der Bildungspolitik gesprochen werden, da die meisten Policies sich mit marktwirtschaftlichen und ökonomischen Parametern und Implikationen der Bildungspolitik auseinandersetzen (vgl. ebd., S.34).¹¹² Dies würde von einer Europäisierungsperspektive aus betrachtet auch auf die im Kapitel 2.5 erwähnte Ökonomisierung der Bildungspolitik, innerhalb Europas passen.

Die ökonomischen Faktoren waren jedoch nicht die einzigen Strukturen, welche zu dieser Periode eine Rolle spielten. Eine wichtige Maßnahme, die zu nennen sei, ist die Qualitätsinitiative Berufsbildung. Diese hatte als Ziel mehr Differenzierung innerhalb der Betreuung von SchülerInnen einzubringen und für einen individuellen und kompetenzorientierteren Bildungsrahmen zu sorgen. Dies geschah, indem das Bildungsmonitoring ausgeweitet wurde, um die systemrelevanten Anpassungen auf evidenzbasierten Daten zu gestalten (vgl. Eder et. al. 2016, S.78). Zudem basiert die später erfolgten Anpassungen auf den Evaluationen ab dem Jahr 2014, die auf Basis der SQA¹¹³ stattfanden. Es ist also festzuhalten, dass vor dem Jahre 2015 die jeweiligen Bildungs-Policies noch nicht für die neuen demografischen Bedingungen durch die Migration angepasst waren, die entstandenen Evaluationsinstrumente jedoch die Basis für Reformierungen lieferten (vgl. ebd.). Bei diesen Maßnahmen kann festgestellt werden, dass die Anpassung der Maßnahmen auf die Mikro-Ebene (also auf die regionalen Ressourcen), welche laut der EU eine zentrale Rolle bei der Sprachförderung einnehmen, zumindest im Rahmen dieser Policies umgesetzt wurden. Da ein System durch seine jeweiligen Pfadabhängigkeiten einen langen Veränderungsprozess bedarf, sind solche Veränderungen auf die lange Entwicklung der Bildungspolicies von Sprachfördermaßnahmen aus betrachtet essenziell (vgl. Luhmann 2000, S.202f.).

Bis zum Jahr 2015 wurden die Schulen, die nicht den allgemeinbildenden höheren Schulen angehörten, innerhalb der Sekundarstufe eins in Mittelschulen umgewandelt, damit die Leistungs-Fluktuation zwischen den SchülerInnen aus verschiedenen

¹¹² Dieser Aspekt innerhalb der Bildungspolitik Österreichs ist relevant und wird im weiteren Teil der Analyse der Bildungspolitischen Entscheidungen wieder aufgegriffen werden

¹¹³ Schulqualität Allgemeinbildung

sozialen Schichten verringert wird (Tieferbacher et al. 2018, S.5f.). Gleichzeitig wurde der Übergang von der frühen Kindheit in die Primärstufe eins durch mehr Controlling von behördlicher Seite und umfangreicher Informierung und Unterstützung in der Transitionsphase erleichtert (vgl. Kolb & Wohlfarth 2016, S.4; ebd. S.7f.). Zudem wurde eine Qualitätssicherung bezüglich der einzelnen Schulen adoptiert, in der die jeweiligen SchulleiterInnen und LehrerInnen individuelle Pläne für die spezifische Situation der Schule ausarbeiten müssen (vgl. OECD 2017, S.4). Die Maßnahme das Individuelle Pläne eingeführt werden können, bedeutet eine Ausweitung der Autonomie der Mikro-Ebene, welches im Sinne der Sprachfördermaßnahmen zentral ist, da die Mikro-Ebene der wichtigste Akteur im Sinne der Sprachfördermaßnahmen ist, da der direkte Kontakt der geförderten und somit auch der Erfolg oder auch Misserfolg aller Maßnahmen mit dieser Ebene zusammenhängt.

Im Rahmen der Initiative ‚Schulqualität Allgemeinbildung (SQA)‘ wurde im Jahr 2016 festgelegt, dass Schulen allgemein ein inklusions-fokussierte Setting darstellen sollen, in dem auf die einzelnen Bedürfnisse der SchülerInnen von Seiten der LehrerInnen stärker eingegangen wird. Es wurden ebenfalls Empfehlungen ausgesprochen, die Lehrpläne stärker zu individualisieren und die Unterrichtsmaterialien ebenfalls für die Diversität der Klassengemeinschaften auszurichten (vgl. Breit et al. 2019, S.47). Durch das Schulautonomiepaket, welches im Jahr 2017 implementiert wurde, erhielten Schulleitungen zudem mehr Freiheiten, was das Einstellen des Personals angeht. Es können schulspezifisch Personen eingestellt werden, von denen die jeweilige SchülerInnen profitieren kann¹¹⁴ (vgl. Breit et al. 2019, S.108). Da das Personal zwar eine relevante Rolle im Zusammenhang mit der Sprachförderung von MigrantInnen spielt sind diese zwar ein Faktor, jedoch eher von einer Bildungswissenschaftlichen Perspektive aus relevant, und wie bereits im Theorie Kapitel erwähnt wurde sind die jeweiligen Ebenen, welche einer übergeordneten Ebene zugeschrieben sind dieser direkt untergestellt. Deshalb werden Personelle Faktoren etc. nicht mit als Bildungspolitisch relevante Akteure beinhaltet, da sie Teil eines übergeordneten Akteurensystems sind (das des Bildungssystems) (vgl. Luhmann 2000, S.279ff.)

¹¹⁴ Dies sollte vor allem im Kontext der Bildungsbenachteiligung von MigrantInnen weitergedacht werden.

Das Bildungsreformgesetz, welches 2017 in Kraft trat, bedingte, dass Klassen und Gruppengrößen autonom durch die Schulen bestimmt werden können. Dieselbe Flexibilität gilt für den Personaleinsatz, die somit eine Ressourcen-Umdisponierung bedeuten kann, die im Sinne von Sprachförderklassen benutzt werden kann (vgl. BMBWF 2021, S.35). Das Bildungsreformgesetz von 2017 (BGBl. I Nr 138/2017) bedingte somit mehr Schulautonomie, hierdurch sollten regionale Ressourcen besser genutzt werden¹¹⁵. Somit galten Schulen nicht mehr als alleinstehende Bildungsinstitutionen, sondern wurden innerhalb einer sogenannten Bildungsregion¹¹⁶ eingegliedert. Durch diese Bildungsregionen konnten die jeweiligen Ressourcen der Schulen auf andere Partnerschulen umdisponiert werden, bzw. konnten sich die Schulen besser innerhalb ihrer jeweiligen Bedürfnisse¹¹⁷ unterstützen. Es entstand somit gleichzeitig eine neue Zwischenebene, die zwischen der Schule und der jeweiligen Gemeinde als agierte (die Bildungsregion¹¹⁸) (vgl. Breit et al. 2019, S.365f.). Diese Maßnahmen sorgten gleichzeitig für ein besseres Bildungsmonitoring, in dem die Leistungen der SchülerInnen gezielter evaluiert werden können, sowie im nachfolgenden auch für ein besseres Ressourcencontrolling und Qualitätsmanagement¹¹⁹ dienen (vgl. ebd., S.369). Es sei erwähnt, dass Bei der 7. Maßnahme welche von Seiten des EU- Maßnahmenplan¹²⁰, empfohlen wurde, Österreich im Jahr 2017 durch das Schulautonomiepaket nachrückte. Zudem trägt eine weitgehendere Vernetzung innerhalb von Sub-systemen zu einem effizienteren Kommunikationsgefüge innerhalb des Übergeordneten Systems bei und hierdurch können aufkommende Probleme durch einen internen Ressourcenaustausch schneller gelöst werden (vgl. Luhmann 2000, S.70f.)

Im Jahr 2017 wurde eine Weiterbildung für LehrerInnen implementiert, durch die sie zu sogenannten ‚Integrationslehrkräften‘ werden können. Es soll ihnen didaktische Kompetenzen beigebracht werden, um ein passendes Setting für die Diversität

¹¹⁵ Im Sinne der weiteren Föderalisierung der Bildungspolicies und die damit einhergehende Systemflexibilität, welche für eine individuellere Förderung der SchülerInnen genutzt werden kann.

¹¹⁶ Eine solche Bildungsregion setzt sich aus zwei bis acht Schulen zusammen, die nicht weiter als 5km voneinander entfernt sein sollten (vgl. Breit et al. 2019, S.366).

¹¹⁷ Wie z.B. Sonderpädagogischer Förderbedarf

¹¹⁸ Auch Schulcluster genannt.

¹¹⁹ Diese Punkte folgen daraus, dass die Schulen in jeweilige Cluster zusammengefasst werden, und somit nicht nur die Schulleitung die Rolle des Monitorings übernimmt, sondern gleichzeitig von den anderen Schulen des Clusters mit evaluiert wird,

¹²⁰ Siehe Kapitel 5.3.2

innerhalb der Schulgemeinschaften mitgestalten zu können (vgl. Breit et al. 2019, S.83). Im selben Jahr trat auch das Ausbildungspflichtgesetz in Kraft, welches vorsieht, dass alle SchülerInnen bis zum 18 Lebensjahr eine Weiterbildungspflicht haben¹²¹. Außerdem wurden spezielle Übergangsschulen für geflüchtete Menschen eingeführt, die den Sprach-Gap kompensieren sollen¹²² (vgl. OECD 2017, S.6).

Über die allgemeinen Fördermaßnahmen, die bis zum Jahr 2018 ergriffen wurden, kann Folgendes gesagt werden: Die Policies sind sehr stark Lehrkräfte orientiert und der zentrale Fokus liegt auf der Stärkung der LehrerInnen-Kompetenz, um durch sie eine Förderung zu erreichen (vgl. Breit et al. 2019, S.85).

Der Nationale Bildungsbericht¹²³ für das Jahr 2018 greift Transkulturalität und die damit einhergehende Mehrsprachigkeit auf und bestätigt, dass innerhalb der Bildungs-Policies Österreichs diese beiden Themenfelder zusammen mit dem Spracherwerb an zentraler Stelle stehen. Es wurde jedoch nicht genug dafür gemacht und die Thematik der Mehrsprachigkeit wird meist als ein reines Sprachphänomen betrachtet (vgl. Breit et al. 2019, S.75f.). Der Hintergrund hierfür kann in den Hintergründen der jeweiligen Sprachpolicies des Landes Österreichs gefunden werden, da in Österreich die jeweilige Sprach-policy sich alleinig auf den Bereich der gesprochenen und geschriebenen Sprache bezieht und nicht auf anderweitige Kommunikationsebenen (vgl. Dorostkar 2014, S.137f.)

Die allgemeinen Policy-Entwicklungen in Österreich im Bereich der Chancengleichheit und Fördermaßnahmen unterlag also innerhalb der Jahre zwischen 2015 und 2020 einen starken Wandel, in welchem die Grundlagen¹²⁴ aufgebaut wurden, um die Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen zu kompensieren. Auch wenn viele der Maßnahmen, die ergriffen wurden, keine direkten Implikationen für die SchülerInnen mit Migrationshintergrund aufweisen, stellen sie doch eine Basis für eine systemische Veränderung dar.

¹²¹ Das Ausbildungspflichtgesetz bedeutete insofern eine Veränderung für die Bildungsbenachteiligung von MigrantInnen, dass sie durch dieses Gesetz verpflichtet waren ihren Bildungsweg weiter fortzusetzen und nicht vorzeitig ins Berufsleben einsteigen konnten.

¹²² In diesem Falle ist es eine Maßnahme, die für eine spezifische Gruppe der Bildungsbenachteiligten für eine Kompensation sorgt, und ist somit keine systemübergreifende Kompensationsmaßnahme

¹²³ Dieser Begriff wird im weiteren Verlauf der Arbeit als NBB abgekürzt.

¹²⁴ Im Sinne von Evaluation und Leistungsmonitoring, sowie die jeweilige Gewährung der schulischen Autonomie

Im nun folgenden Kapitel sollen die Policies in Österreich aufgezeigt werden, welche tendenziell eine Bildungsbenachteiligung bedingen. Dies bedeutet, dass hierbei vor allem Policies Beachtung finden werden, die in ihrer Form und Struktur innerhalb des Bildungssystems für eine verminderte Chancengleichheit sorgen. Bei nicht vorhandenen Strukturen ist es nämlich schwieriger neue Strukturen innerhalb eines fortlaufenden Systems zu integrieren bzw. das laufende System zu reformieren, dies ist bedingt durch die jeweiligen Machtressourcen bzw. Pfadabhängigkeiten der Fall (vgl. Sass 2015, S.242f.).

Im nun folgenden Unterkapitel sollen die Bildungsbenachteiligungen auf der Policy-Ebene erörtert werden.

5.3.1 Bildungsbenachteiligungen

Die bildungspolitischen Debatten in Österreich sind seit dem Jahr 2017 gleichbleibend, da in diesem Jahr die stärkste Veränderung innerhalb der Bildungspolicys durch das Bildungsreformgesetz 2017 stattfand. Sie drehen sich vorwiegend um die Sprachkompetenzen und Unterstützungsmöglichkeiten von SchülerInnen mit Migrationshintergrund. Die Etablierung von Sprachkursen in der frühkindlichen Bildung ist hierbei ein Thema, wobei Modelle zur Erfassung der Sprachkompetenz ein Hindernis darstellen. Ein anderes relevantes Thema, das in indirektem Zusammenhang mit dem Diskurs der Sprachkompetenz in Verbindung steht, ist die Erhebung des Bildungsstandes bzw. Schulleistungsprüfungen zur Evaluierung des Erfolges des Bildungssystems. Migranten und Migrantinnen stellen hierbei einen wichtigen Indikator dar, da sie die schwächste Gruppe im Bildungssystem sind (vgl. Döbert et al. 2017, S.555). Dieser Aspekt wird sowohl von der OECD (vgl. OECD 2016, S.299f.) wie auch von der Europäischen Union hervorgehoben (vgl. EADSNE 2021). Dies zeigt das Übergeordnete Ziele von Makro-Ebenen Akteuren sich gleichzeitig mit denen der Untergeordneten Ebenen überschneiden kann, und das deshalb die jeweiligen Systeme innerhalb ihres Austausches ein gemeinsames Meta-System bilden, in welchem von der höchsten bis zur tiefsten Ebene dieselben Ziele verfolgt werden, dies könnte sowohl als Europäisierungsaspekt wie auch als

Globalisierungsaspekt erkannt werden, da die inne liegenden Strukturen sich durch ihre Prozesse ähneln (vgl. Thierse & Badanjak 2021, S.2; Tadokoro et al. 2018, S.88f.).

Wie bereits von der EU im Jahr 2011 angemerkt, ist die frühe Transition von SchülerInnen in leistungsstarke und leistungsschwache Gruppen beim Übergang von der Primärstufe in die Sekundarstufe 1 in Österreich ein Problem. Der zukünftige Bildungsweg wird bereits in einem sehr frühen Alter entschieden, zudem sind spätere Veränderungen, im Sinne eines höheren Bildungsabschlusses, mit Komplikationen verbunden (vgl. Wagner 2014, S.44).

Der NBB aus dem Jahr 2018 deutet darauf hin, dass die Maßnahmen, welche getroffen wurden, um eine zwischenschulische Segregation zu verhindern, genau umgekehrt gewirkt haben als intendiert. Das Einführen der NMS¹²⁵ hat dafür gesorgt, dass eine Leistungshomogenität innerhalb dieser Schulen entstanden ist, da die leistungsstarken SchülerInnen¹²⁶ nach der Primärstufe die AHS¹²⁷ besuchen. Hierdurch ist eine Konzentration der leistungsschwachen SchülerInnen innerhalb der NMS entstanden. Das bedingt, dass die schulinternen Anpassungen bzgl. der Belegschaft für eine Leistungsminderung der gesamten SchülerInnenschaft sorgen können. Es ist vor allem das Phänomen zu beobachten, dass SchülerInnen mit Migrationshintergrund meistens dieselben Schulen besuchen¹²⁸ und autochthone Gruppen sich vorläufig für Schulen mit geringerem Migrationsanteil entscheiden. Innerhalb von diesem Beispiel ist festzustellen, dass nicht jede Maßnahme, welche die Bildungsungleichheit versucht zu reduzieren auch greifen muss. Es kann auch genau das Gegenteil erfolgen, wenn die Reaktionen von der Bevölkerung auf solche Maßnahmen nicht einkalkuliert werden (vgl. Breit et al. 2019, S.146f.). Eine solche frühe Aufteilung von Leistungsgruppen kann auf der Ebene der Institutionen bewirken das verschiedene Sub-Systeme für die jeweiligen Untergruppen, innerhalb der Bildungspolitik etabliert werden müssen, hierdurch könnten die bereits limitierten Ressourcen noch weiter zersplittet werden, durch welche dann interne Probleme

¹²⁵ Neue Mittel Schule.

¹²⁶ Vorrangig autochthone Gruppen.

¹²⁷ Allgemeinbildende Höhere Schule.

¹²⁸ Meistens die NMS.

innerhalb des gesamten Systems Bildungspolitik entstehen können (vgl. Luhmann 2000, S.140f.).

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den Feststellungsverfahren der Sprachkompetenzen.

5.3.2 Sprachstandserhebungen

Die Sprachstandserhebung¹²⁹ dient zur Feststellung der sprachlichen Kompetenz der Unterrichtssprache von SchülerInnen. Je nach Bewertung erfolgen verschiedene Arten der Fördermaßnahmen¹³⁰. Es gibt verschiedene Arten der Sprachstandserhebung, die wichtigsten und geläufigsten sollen innerhalb dieses Kapitels thematisiert werden (vgl. Lidauer 2021, S.11f.).

Zentral ist das Beobachtungsverfahren, welches auch nach Fördermaßnahmen stattfindet, um aktiv evaluieren zu können, ob innerhalb eines bestimmten Zeitraumes Verbesserungen oder Veränderungen im Sprachgebrauch und der Sprachkompetenz stattfinden. Die beobachtenden Personen sind hierbei das pädagogische Fachpersonal. Bei dieser Art der Sprachstandserhebung befindet sich der Fokus auf der Mikro-Ebene, also dem Einfluss der Bildungsinstitution, in welcher die SchülerInnen unterrichtet werden. Diese Art der Evaluierung findet durchgehend statt und hat auf der Policy-Ebene keine besonderen Implikationen, da sie auf der individuellen Ebene stattfindet (vgl. Lidauer 2021, S.13). Ein konkretes Beispiel eines solchen Messinstrumentes bildet die USB DaZ¹³¹, welche seit 2014 eingesetzt wird und seit 2016 für verpflichtend erklärt wurde. Bei einer solchen Art der Sprachdiagnose handelt es sich um eine Selektionsdiagnostik (vgl. Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2022 online), die im nächsten Abschnitt erläutert wird.

Merklich wichtiger für die Ebene der Policies sind die Sprachtests¹³², welche vor allem im vorschulischen Rahmen stattfinden. Es wird unterschieden zwischen

¹²⁹ In Österreich auch Sprachdiagnostik genannt (vgl. Lidauer 2021, S.15).

¹³⁰ Diese Fördermaßnahmen sollen in Kapitel 5.3 thematisiert werden.

¹³¹ Die Unterrichtsbegleitende Sprachstandsbeobachtung Deutsch als Zweitsprache, kurz USB DaZ.

¹³² Da durch diese der Bedarf an Fördergeldern, welche in die jeweilige Fördermaßnahme investiert werden müssen, festgestellt werden.

Selektionsdiagnostik, hierbei wird festgestellt, ob Förderbedarf besteht oder nicht, und der Förderdiagnostik, um festzustellen, welche Art der Förderung die Effektivste wäre (vgl. Lidauer 2021, S.16).

Seit 2019 wird die Sprachkompetenz in den frühkindlichen Erziehungseinrichtungen, auf der Basis der BESK- kompakt¹³³ und DAZ erhoben. Diese finden im Alter zwischen drei bis sechs Jahren statt und werden dreimal durchgeführt. Es wird hierbei der jeweilige Förderbedarf festgestellt (vgl. Lidauer 2021, S.20). Die erhobenen Kriterien sind dabei der Satzbau, der Wortschatz, das Verständnis und die Verwendung sowie die Kapazitäten beim Erzählen (ebd., S.21).

Ob SchülerInnen im Primärbereich einen Förderbedarf aufweisen, wird seit 2018 durch das ‚Messinstrument zur Kompetenzanalyse Deutsch‘¹³⁴ festgestellt. Innerhalb dieses Verfahrens werden die sprachlichen Fähigkeiten getestet und ein potenzieller Förderbedarf festgestellt¹³⁵ (vgl. Özbay 2020, S.61). Die Parameter hierbei sind ähnlich wie jene der BESK, jedoch dem Alter angemessenen Kriterien. Es wird lediglich festgestellt, ob die SchülerInnen dem Unterricht adäquat folgen können. Eine verkürzte Version namens MIKA-Orientierung¹³⁶, um eine grobe Einschätzung geben zu können, ob Förderbedarf besteht oder nicht, bei einem potenziellen Nichtbestehen wird mit dem MIKA-D Test fortgefahren. Zudem findet dasselbe Sprachmessinstrument seit 2020 auch Anwendung innerhalb der Sekundarstufe, wobei hierbei auch Lese- und Schreibkompetenzen abgefragt werden (vgl. MIKA-D 2022, online).

Im Rahmen der Sprachstandserhebung wurde festgestellt, dass diese wie von der EU vorgesehen im Rahmen der Institutionen der Mikro-Ebene stattfinden¹³⁷. Die jeweiligen Vorgaben werden zwar immer noch von der zentralen Ebene der Makro-

¹³³ Die BESK- kompakt erfasst die Sprachkompetenz von Deutsch Erstsprachlern und BESK DAZ die von Zweitsprachlern, wobei bei der BESK DAZ die jeweilige Kontaktdauer mit der deutschen Sprache beachtet wird.

¹³⁴ Abgekürzt MIKA-D.

¹³⁵ Bei der Feststellung eines solchen Förderbedarfes wird von der Schulleitung entschieden, ob die jeweiligen SchülerInnen in eine Deutschförderklasse oder zu einem Deutschförderkurs geschickt werden, je nachdem wie groß der Förderbedarf erachtet wird.

¹³⁶ Kurz MIKA-O,

¹³⁷ siehe hierfür Kapitel 5.1

Ebene Staat getroffen, wodurch keine Anpassungen an lokale Gegebenheiten Möglich ist, jedoch ist positiv hervorzuheben das zumindest die Implementierung und Ausführung auf der Ebene der lokalen Akteure stattfindet.

Des Weiteren soll mit Modellen zur Umsetzung von Fördermaßnahmen fortgefahren werden, da diese den nächsten Schritt nach einer Sprachstandserhebung und dem Förderbedürfnis folgen.

5.3.3 Policies und Modelle zur Umsetzung gezielter Förderung im Bereich der Sprache

Allgemein kann über die Sprachfördermaßnahmen gesagt werden, dass sie in Österreich nicht transparent und nachvollziehbar sind. Es scheint jedoch ein erhöhter Bedarf vorzuherrschen (vgl. Krautzer 2018, S.44). Je nach politischer Gesinnung soll der Spracherwerb innerhalb von integrationswilligen heterogenen Gemeinschaften stattfinden, oder eher konservativ durch segregierte Sprachgruppen (vgl. Döbert et al. 2017, S.553). Es ist bei den Fördermaßnahmen, die am weitläufigsten implementiert sind, festzustellen, dass die segregierten Sprachgruppen am weitesten verbreitet sind¹³⁸. Die Initiation für Deutschförderkurse gaben die beiden PIRLS¹³⁹ Studien aus den Jahren 2015 und 2016, in denen ein starker Unterschied in der Lesekompetenz zwischen migrierten Personen und Autochthonen festgestellt wurde (vgl. Özbay 2020, S.57f.).

Nach diesen abstrakten Ausführungen sollen nun die konkreten Maßnahmen thematisiert werden.

Es herrschen je nach Bundesland und auf der Ebene der Gemeinden, jeweils verschieden starke Minderheiten fokussierte Bildungskonzepte. Neben Sprachkursen besteht auch die Möglichkeit des Muttersprachunterrichts für Minderheiten. Im Jahr 2012 wurden bereits Unterrichtseinheiten in 55 verschiedenen Muttersprachen abgehalten (vgl. Döbert et al. 2017, S.552f.)¹⁴⁰. Innerhalb des Evaluationsbericht für

¹³⁸ Diese sind in der Form von Deutschförderklassen anzutreffen.

¹³⁹ Progress in International Reading Literacy Study

¹⁴⁰ Es sei nur festzuhalten, dass diese einem plurilingualen Verständnis von Förderung, welches von der EU vorgesehen ist, am nächsten kommen.

Sprachfördermaßnahmen vom Jahr 2019 wird erwähnt, dass diese Fördermaßnahmen im Durchschnitt 24 % der insgesamt Fördermaßnahmen ausmachen (vgl. Opriessnig et al. 2019, S.34). Zudem werden solche Maßnahmen als „Freigegenstand oder als unverbindliche Übung“ innerhalb des Integrationsberichtes von 2020 betitelt¹⁴¹ (vgl. Bundeskanzleramt 2020, S.60). Eine weitere Maßnahme, die wegen der Vollständigkeit der Maßnahmen erwähnt werden sollte, ist die Alphabetisierung in der Erstsprache für sogenannte Seiteneinsteiger (vgl. Opriessnig et al. 2019, S.34).

Für die in Österreich geborenen Migranten und Migrantinnen wurden unterstützende Sprachkurse ab dem Jahr 2016 innerhalb der ersten zwei Jahre der Primärstufe Eins angeboten. Zudem wurde die Investition in Ganztagschulen gesteigert, da diese durch ihre erhöhten Kapazitäten für mehr Bildungsgleichheit sorgen können (vgl. OECD 2017, S.7)¹⁴².

Für die Jahre zwischen 2018 und 2022 wurde festgelegt, dass eine Deutschförderung bereits in der Vorschule beginnen soll, um eine herkunftsbedingte Bildungsungleichheit zu reduzieren. Das Bildungsangebot wurde hierfür sogar bis auf unter drei Jährige ausgeweitet. Ziel war es ebenfalls den Sprachförderbedarf ab der Grundschule zu senken (Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung 2021, S.74).

Deutschförderklassen bzw. Deutschförderkurse sind bereits im Schulordnungsgesetz des Jahres 2019 eine festgeschriebene Norm innerhalb Österreichs. Welche SchülerInnen gefördert werden müssen, ist innerhalb dieses Gesetzes zwar nicht genau erwähnt, dass Migranten und Migrantinnen darunterfallen können, kann jedoch interpretiert werden, da Sprachdefizite¹⁴³ hierbei an höchster Stelle stehen (vgl. Özbay 2020, S.58). Das Ziel dieser Maßnahmen ist es die Unterrichtssprache Deutsch beizubringen. Die Deutschförderkurse müssen im Rahmen der Primärstufe 15

¹⁴¹ Diese Art der Fördermaßnahme gehört nicht zum Regelkatalog der österreichischen Fördermaßnahmen, sondern stellt eher einen Sonderfall dar.

¹⁴² Diese Sprachkurse wurden aber von den Deutschförderkursen und den Deutschförderklassen ab dem Jahr 2018 abgelöst.

¹⁴³ Diese Schüler werden als sogenannte außerordentliche SchülerInnen betitelt (vgl. Bundeskanzleramt 2020, S.58).

Stunden, innerhalb der Sekundarstufe 20 Stunden belegt werden, wenn festgestellt wird das Förderbedarf bei der jeweiligen Person vorherrscht. Sollte ein erhöhter Bedarf festgestellt werden, besuchen die SchülerInnen ein Semester eine separate Deutschförderklasse (vgl. Deutschförderklassen 2022, online). Gemäß des Evaluationsberichts für Sprachfördermaßnahmen aus dem Jahr 2019, spiegelt die Stundenzahl der Förderung jedoch in keiner Weise die Effektivität der Fördermaßnahme und muss nicht zu einem besseren Output von Seiten der SchülerInnen führen (vgl. Opriessnig et al. 2019, S.30).

Zwischen den Jahren 2015 bis 2018 rückte besonders die frühkindliche Sprachförderung in den Mittelpunkt der Fördermaßnahmen. Dies war laut dem ‚Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration‘ eine geeignete Maßnahme, um gegen die Bildungsbenachteiligung vorzugehen, da empirisch bewiesen wurde, dass frühkindliche Sprachfördermaßnahmen maßgeblich zu einem höheren Bildungserfolg beitragen können (vgl. Kolb & Wohlfarth 2016, S.10f.).

Die Bildungsausgaben in Österreich haben sich seit 2019 nicht verändert, sondern sind konstant geblieben (vgl. Europäische Kommission 2021a, S.5) Die Neuerungen in der frühkindlichen Erziehung fanden im Rahmen der Bildungs-Policies statt. Zusätzlich wurde innerhalb der Bildungsausgaben umdisponiert und wesentlich mehr in die frühkindliche sprachliche Bildung investiert, was im Sinne der Sprach-Policy im Rahmen der EU Vorgaben einen relevant Schritt in die richtige Richtung bedeutet(vgl. ebd., S.6f.).

Diese Ausführungen zeigen das vielfältige Konzepte auf verschiedenen Ebenen innerhalb der österreichischen Bildungspolitik existieren und hierdurch das System versucht, das Problem der Sprachdisparität auf verschiedenen Ebenen anzugehen.

Es sei also festzuhalten, dass bereits einige Veränderungen innerhalb der Policy-Ebene, im Sinne von mehr Sprachfördermaßnahmen, stattgefunden hat und implementiert wurden, um die Bildungsungleichheit zu verringern. Inwiefern diese

effektiv waren und welche Komplikationen und Probleme hierbei zu bedenken sind, soll im nächsten Teilkapitel thematisiert werden.

5.3.4 Problematiken und Komplikationen in der Implementierung von Sprachfördermaßnahmen

Bereits bei der Evaluierung der sprachlichen Fähigkeiten wird die Multi-Lingualität nicht beachtet. Das führt dazu, dass schulische Leistung und Sprachkompetenz gleichgesetzt wird, insofern sind die institutionellen Instrumente bedingt Bildungsbenachteiligungs-generierend, da als zentrales Bewertungskriterium die Zweitsprache im Mittelpunkt steht (vgl. Lidauer 2021, S.17). Zudem wurden bei den Evaluationsmethoden ebenfalls kritisiert, dass es sich lediglich um Momentaufnahmen handelt, welche nicht innerhalb eines übergeordneten Kontextes bewertet werden, sondern als objektive Indikatoren angesehen werden (vgl. Harr et. al. 2018, S.116). Es stand ebenfalls stark in der Kritik, dass die Evaluationsmaßnahmen alleine dazu dienen würden die jeweiligen Ressourcen, welche für die Sprachförderung benötigt werden, zu ermitteln, und nicht vorwiegend aus dem Grund der individuellen Feststellung von Sprachdefiziten von SchülerInnen (vgl. ebd., S.117). Des Weiteren wurde kritisiert, dass die Verfahren zur Feststellung nicht auf die Zweisprachigkeit und die jeweiligen kulturellen Unterschiede eingehen, da sie auf uniformer Basis erstellt wurden. Zusammenfassend ist über die Kritik der Erhebungsmethoden zu sagen, dass sie sich an der Norm und nicht an den individuellen Bedingungen der Getesteten orientieren und hierdurch teilweise die jeweiligen Ergebnisse verzerrt werden können (vgl. ebd., S.119).

Der Integrationsbericht Österreichs aus dem Jahr 2020, weist darauf hin, dass sich zwischen den Jahren 2013 und 2017 die Situation der Bildungsbenachteiligung und Sprachdefizite von Migranten und Migrantinnen wenig verändert hat (vgl. Bundeskanzleramt 2020, S.57). Zudem wird betont, dass SchülerInnen mit einem Sprachdefizit auch nach der vorgesehenen maximalen Förderdauer immer noch Defizite innerhalb ihres Sprachgebrauches aufweisen, die nur durch weitere Förderungen abgedeckt werden können (vgl. ebd., S.59).

Im Jahr 2018 wurden die sogenannten ‚Deutschförderklassen‘ für die Primär- und Sekundärstufen eingeführt und vorherigen Sprachfördermaßnahmen ausgesetzt. Wenn die SchülerInnen nicht dem geforderten Sprachstandard entsprachen, wurden sie in separate Klassen versetzt, solange bis sie das geforderte Mindestmaß an Sprachkompetenz erfüllen, und die alle 6 Monate stattfindende Sprachprüfung bestehen (vgl. Flubacher 2021, S.1). Hierbei sind zwei Faktoren zu beachten die als problematisch zu betrachten sind. Zum einen wurde diese neue Maßnahme sehr schnell und ohne Vorwarnung implementiert, und von Seiten der föderalen Ebenen keine Gegenmaßnahmen ergriffen. Zum anderen führen solche Maßnahmen zu einem Segregieren der sprachbenachteiligten Migranten und Migrantinnen, da sie in separate Klassen gehen müssen (vgl. Flubacher 2021, S.2). Insofern ist eine Kontinuität mit der Tradition vor der verpflichtenden frühkindlichen Sprachunterstützung von 2012 zu erkennen. Wenn das Sprachniveau, nicht erreicht wurde, besteht die Maßnahme darin, dass eine Teilung zwischen sprachstarken und sprachschwachen Gruppen stattfindet. Hier drin kann wieder bedingt erkannt werden, dass die institutionelle Erwartungshaltung besteht, dass die Sprachkenntnisse von den Erziehungsberechtigten Mitgefördert werden müssen, da ansonsten segregierende ‚Strafmaßnahmen‘ die Folge sind (vgl. ebd.).

Die Ergebnisse der frühkindlichen Förderungen sahen anders aus, sie zeigten einen signifikanten Anstieg der Sprachkompetenz bei einem zweijährigen Kindergartenbesuch (vgl. Salchegger 2021, S.349f.). Trotzdem führen diese nicht unbedingt zu einem Chancenausgleich, da die jeweiligen Pläne hierfür sehr vage gehalten sind und abhängig von den jeweiligen vorhandenen Ressourcen der einzelnen Kindergärten. Zudem existiert kein gesetzlich vorgegebener Qualitätsrahmen und auch kein dezidiert ausgearbeitetes Curriculum innerhalb dieses Bereichs, was eine Vereinheitlichung der Fördermaßnahmen erschwert (vgl. ebd., S.352).

Es wird sich dem nächsten Case und dem gleichzeitigen Vergleichsobjekt und Best Practice Beispiel dieser Arbeit genähert. Im nächsten Kapitel sollen die bildungspolitischen Strukturen Finnlands herausgearbeitet werden, um einen

Vergleich zwischen den beiden Ländern, vor allem in Hinsicht auf Sprachfördermaßnahmen, zu ermöglichen.

5.4 Case Study: Bildungspolitik Finnland

Die Bildungspolitik Finnlands wird innerhalb seiner zentralen differenziellen Parameter betrachtet werden im Gegensatz zu Österreich, da die Bildungspolitik von Finnland keine starken Umwälzungen in Form von Policy-Reformen seit 2015 erfahren hat. Deshalb wird ebenfalls auf eine chronologische Wiedergabe von Policy-Veränderungen verzichtet. Es werden mehr die Punkte beachtet, welche innerhalb der Literaturanalyse besonders hervorgehoben wurden. Da viele der Besonderheiten der finnischen Bildungspolitik innerhalb des Bildungssystems erkennbar sind, sollen diese mit erörtert werden.

Um die jeweiligen historischen Pfadabhängigkeiten, jedoch Teilweise aufzuzeigen erscheint eine Thematisierung der Entwicklung des Bildungssystems von Finnland als vorteilhaft. Im Jahr 1921 wurde die verpflichtende Schulpflicht in Finnland eingeführt (vgl. Chung 2019, S.52). Die ersten nennbaren relevanten Reformen für das Bildungssystem Finnlands fanden ab den 1970 Jahren statt, bis dahin war die Bildungspolitik Finnlands nämlich rein zentral gesteuert, der dezentrale Aufbau des Bildungssystems wurde in dem folgenden Jahrzehnt etabliert. Zudem wurde die Politik in den 90ern liberalisiert, dies bedeutet, dass die Bildung sich den Marktbedürfnissen der jeweiligen Regionen angepasst hat und sich an den Bedürfnissen der SchülerInnen orientierte. Außerdem wäre als Liberalisierungsmaßnahme noch anzuführen, dass die jeweiligen Budgets von den dezentralen Bildungsregionen selber einkalkuliert werden konnte (vgl. ebd. S.54). Hierdurch entstand eine autonome Mikro-Ebene innerhalb der Bildungspolitik, welche nicht gebunden an die übergeordneten Institutionen war, da die finanziellen Ressourcen den lokalen Gegebenheiten entsprechend investiert werden konnten. Das Nationale Curriculum wurde 1994 reformiert und wurde an die Dezentralisierung der Verwaltung der Schulgelder angepasst, wodurch die Schulen die jeweilige Implementierung flexibel Entscheiden konnten (vgl. ebd. S.55).

Mit dem Akronym „SIMPLE“¹⁴⁴ umschreibt Tim Wallan im Jahr 2016 das Bildungssystem Finnlands. Die SchülerInnen sind sehr eigenständig und das System von 45 Minuten Unterricht und 15 Minuten Pause vermeidet Stress und steigert zudem das Konzentrationspotenzial der SchülerInnen. In den Jahrgängen der ersten bzw. zweiten Klasse finden nur maximal 3 Stunden Unterricht am Tag statt (vgl. Krautzer 2019, S.33). Bedingt durch diese Hintergründe sind die SchülerInnen in Finnland besonders resilient und können sich schnell auf wechselnde Bildungsbedingungen adaptieren (vgl. ebd., S.36). Das ist ein Aspekt, der erklären würde, warum Finnland, trotz hoher Einwanderungszahlen, seit 2015 sehr hohe PISA Werte vorweist. Es sei jedoch zu beachten, dass Finnland eine der niedrigsten Zahlen an SchülerInnen mit Migrationshintergrund aufweist, die unter 3 % liegt (vgl. Chung 2019, S.113).

Pädagogische Aspekte sind in der finnischen Bildungspolitik wichtiger als politische. Allgemein ist das finnische Bildungssystem weniger durch die Politik reguliert als in Österreich. Der Lehrplan ist nicht zentralisiert, sondern wird von der jeweiligen Schule festgelegt, was viel Spielraum für die jeweiligen demografischen Bedürfnisse der SchülerInnen zulässt (vgl. Krautzer 2019, S.35). Durch diese Aspekte entsteht eine erhöhte Chancengleichheit, basierend auf den individuell verwertbaren schulischen Ressourcen (vgl. ebd., S.39). Der Rahmenlehrplan wird von dem Zentralamt für Unterrichtswesen erstellt. Zudem finden Regulierungen auf der Makro- Ebene nur über Verwaltungsvorschriften, Lehrpläne und der Finanzierung statt. Das Zentralamt für Unterrichtswesen wird zudem von dem Institut zur Entwicklung des nationalen Bildungswesens an der Uni Jyväskylä unterstützt. Diese spielt eine besondere Rolle, da sie auf Basis von wissenschaftlichen Evaluationen Vorschläge für die Weiterentwicklung des Bildungssystems liefert (vgl. Trumpa et. al. 2017, S.66). Es sei hier erwähnt, dass innerhalb beider erwähneter Punkte, welche innerhalb des Maßnahmenkatalogs der EU erwähnt werden, Finnland konkrete Maßnahmen bereits vor der Veröffentlichung des Maßnahmenkataloges der EU implementiert hatte¹⁴⁵. Somit kann angenommen werden, dass Finnland als ein Best Practice Beispiel von der Makro-Ebenen Struktur der EU gewählt wurde. Hierdurch kann gesagt werden das die in bereits vorherigen Kapiteln erwähnte reziproke Kommunikation zwischen den

¹⁴⁴ Sensible, Independent, Modest, Playfull, Low-stress, Equitable

¹⁴⁵ Siehe Kapitel 5.1

Ebenen im Falle Finnlands bestätigt wurde. Hierdurch hat der Staat Finnland, welcher ein Element des Übergeordneten Systems EU ist, in direktem Maße die jeweilige Policy der EU verändert.

Finnland ist ein bilinguals Land, in welchem Finnisch und Schwedisch als Amtssprache gelten (vgl. Huguet & Lapresta-Rey 2019, S.195f.). In Finnland erreichen mehr als 70 % der SchülerInnen einen der Matura gleichwertigen Abschluss (vgl. Trumpa et al. 2017, S.56). Die Stellung der Transportmittel zur Schule, schulrelevante Materialien und Mittagsmahlzeiten für SchülerInnen sind gesetzlich festgeschrieben (vgl. ebd., S.61). Alle nicht schulpflichtigen Kinder haben ein Recht auf 3 Jahre Kindergarten. Es gibt keine Schul-, sondern eine allgemeine Lernpflicht innerhalb Finnlands. Das bedeutet, dass keine Schule besucht werden muss, um die Grundkompetenzen anzueignen. Es muss lediglich eine zentrale Prüfung abgelegt werden, um vorzuweisen, dass die Standards erreicht worden sind (vgl. ebd., S.62). Vor dem 16 Lebensjahr, also dem Ende der Grundbildung, sind keine Selektionsmechanismen vorhanden. Das bedingt eine Möglichkeit für Migranten und Migrantinnen mit Lernstärkeren in die gleiche Klasse zu gehen und sorgt für mehr Chancengleichheit (vgl. ebd., S.63). Dies sind alles Faktoren die außerhalb des Spektrums der angenommenen Betrachtung Ebenen dieser Arbeit liegen, es könnte jedoch auf der interpersonalen Ebene Wirkungen haben die das gesamte System positiv beeinflussen (vgl. Binder et. al. 2020, S.172).¹⁴⁶

Das Besondere an Finnlands Bildungssystem ist, dass es vor der universitären Ausbildung bzw. dem höheren Bildungsabschluss eine universelle Grundbildung innerhalb einer Einheitsschule gibt. Das bedeutet, dass alle SchülerInnen bis zur Vollendung der 9. Klasse in dieselbe Art der Schule gehen. Das ermöglicht somit auch Migranten und Migrantinnen, welche später die Sprache lernen, eine geeignete Inklusion innerhalb des Bildungssystems (vgl. OECD 2020, S.23). Dies reduziert zudem den Aufwand der bis zur 9. Klasse auf den jeweiligen Ebenen von verschiedenen Akteuren betrieben werden muss, da es sich um ein Maßeinheitliches

¹⁴⁶ Hierfür müsste dieser Sachverhalt, jedoch stärker empirisch erforscht werden. Es wird jedoch auf Basis der vorher erfolgten Literaturrecherche angenommen, dass diese Hypothese zu verifizieren ist.

Bildungssystem handelt und keine Segregierung welche von zentraler Ebene überwacht werden muss vorhanden ist (vgl. Quenzel et a. 2019, S.78).¹⁴⁷

LehrerInnen in Finnland genießen, bedingt durch die Politie und Policy des Landes, einen sehr hohen sozialen Status. Die LehrerInnen-Bildung wird stark gefördert und orientiert sich an einer Dynamik, die sich stetig an die Bedingungen anpasst und erneuert. Bedingt durch die Förderung der LehrerInnen herrscht eine Vertrauenskultur zwischen LehrerInnen und SchülerInnen, da sie das nötige know-how mitbringen, um für eine harmonische Lernatmosphäre zu sorgen (vgl. ebd., S.110). Zudem herrscht innerhalb des Schulsystems keine soziale und ökonomische Disparität zwischen den SchülerInnen. Der Wohlfahrtsstaat gewährt allen SchülerInnen gleiche Bildungsbedingungen unabhängig vom jeweiligen Hintergrund. SchülerInnen erhalten Zugang zu einer adäquaten Kranken- und Zahnpflege sowie gratis Mittagessen in der Schule (vgl. ebd., S.112). Einige Punkte, die innerhalb der finnischen Policy noch erwähnenswert sind, wären: die Anpassung des nationalen Curriculums an die gemessenen Werte der PISA-Untersuchung, individuelle Unterstützung der SchülerInnen und die Anpassung des Unterrichts an die jeweiligen Bedürfnisse der Klasse. Wobei der letzte Punkt ein Resultat der Unterstützung der LehrerInnen während ihrer Bildung von Seiten der Policy-Ebene darstellt (vgl. ebd., S.127f.).

Selbst der Aktionsplan des finnischen Ministeriums der Justiz umfasste im Jahr 2017 eine Novellierung, die es Migranten und Migrantinnen erleichtern sollte, Bildungsdefizite und die Anerkennung von Zeugnissen zu vereinfachen. In dem speziell für Betroffene Pilotprojekte gestartet wurden, um Probleme und Defizite innerhalb eines geschützten Umfeldes zu minimieren. Zudem soll durch empowerment von Seiten der Jugendzentren dafür gesorgt werden, dass SchülerInnen mit Migrationshintergrund öfter in kulturellen Aktivitäten (Kunst, Sport, etc.) partizipieren, um somit dem Spracherwerb und gleichzeitig die Integration zu vereinfachen (vgl. Ministry of Justice Finland 2017, S.66f.). Dies kann so Begriffen werden, dass die Bildungspolitik ein Systemübergreifender zentraler Punkt ist und nicht nur als ein Subsystem der Politischen Ordnung betrachtet wird.

¹⁴⁷ Werden die SchülerInnen in verschiedene Leistungsgruppen eingeteilt so wie in Österreich, so müssen die Policy Akteure bei jeweiligen Maßnahmen und Entscheidungen ebenfalls alle diese Verschiedenheiten mit einkalkulieren, welches den Findungsprozess für adäquate Policies erschwert

Im Folgenden wird die Bildungsbenachteiligung auf der Policy-Ebene diskutiert.

5.4.1 Bildungsbenachteiligungen

Der Maßnahmenkatalog Finnlands innerhalb der Förderung hat keine separaten bzw. exklusiven Maßnahmen für Migranten und Migrantinnen. Obwohl das eine rechtliche Gleichstellung bedeutet, ergeben sich Komplikationen auf der Policy-Ebene. Die Maßnahmen, welche getroffen werden, sind sehr universell und abhängig von den jeweiligen Ressourcen der Kommunen. Das System ist durch die Dezentralität zwar adaptiv, es gibt aber in dem Sinne keine zentral gesteuerten Maßnahmen, welche speziell für die Bedürfnisse der Migranten und Migrantinnen angepasst sind. Die Anpassungen finden eher auf der Mikro- Ebene¹⁴⁸ statt, daher hängt es von den regionalen Gegebenheiten ab, ob die Förderung entsprechend stattfindet oder nicht. Durch eine Gleichsetzung der Migranten und Migrantinnen mit anderen SchülerInnen folgt zudem die Konsequenz, dass die Ressourcen für die Fördermaßnahmen von Autochthonen die gleichen wie jene der Migrierten umfassen, dadurch können bei der Finanzierung¹⁴⁹ Probleme entstehen (vgl. Chung 2019, S.113f.).

Ein allgemeines Problem, das für die Sprachaneignung von Migranten und Migrantinnen entsteht und zur Bildungsbenachteiligung führen kann, ist die Immersion innerhalb zweier Landessprachen, da Finnland konstitutionell gesehen ein bilinguales Land ist, in dem zwei nationale Sprachen existieren¹⁵⁰. Bei Migranten und Migrantinnen besteht daher ein doppelter Förderbedarf, da zwei Sprachen erlernt werden müssen¹⁵¹ (vgl. Bergroth 2021, S.6).

Ansonsten scheint das dezentrale System, Welches seine Ressourcen vor allem auf die Mikro-Ebene fokussiert und hierdurch Individuelle Maßnahmen passend zu den jeweiligen lokalen Ressourcen mobilisiert erfolgreich zu sein (vgl. Chung 2019, S.3)

Im nächsten Unterkapitel soll die Erfassung des Sprachniveaus thematisiert werden.

¹⁴⁸ Schulen bzw. Bildungsinstitutionen.

¹⁴⁹ Dadurch, dass die Kommunen die Ressourcen aufbringen.

¹⁵⁰ Finnisch und Schwedisch.

¹⁵¹ Dies ist jedoch stark gebietsabhängig, da in vielen Regionen Finnisch als Grundsprache genügt.

5.4.2 Sprachstandserhebungen

In Finnland werden die Lernstandserhebungen durch eine ‚positive Assessment Culture‘ ersetzt. Charakteristisch dafür ist, dass keine ständigen Leistungsabfragen der gesamten SchülerInnenenschaft stattfindet, sondern im Gegensatz eine stichprobenartige Evaluierung in jährlichen Intervallen, die sich nicht, wie im österreichischen Bildungssystem, auf den weiteren Bildungsweg auswirkt (vgl. Chung 2019, S.124).

Jegliche Evaluierung des Bildungsstandes oder Fortschrittes von SchülerInnen wird von der ‚Finnish Education Evaluation Centre‘¹⁵² übergeordnet gesteuert (vgl. Niemi et al. 2016, S.74). Es gibt jedoch keine genauen gesetzlichen Regulierungen, wie die jeweilige Evaluierung auszusehen hat. Sie muss lediglich regelmäßig von den jeweiligen Schulen an die zuständige regionale administrative Ebene gemeldet werden. Bei der Methode der Evaluierung steht den Schulen frei, wie sie den Bildungsfortschritt der SchülerInnen messen. Es existiert eine Selbstevaluierungskultur innerhalb der Schulen. Die FINEEC gibt nur einige Kriterien, wie eine qualitative Evaluierung stattzufinden hat. Bei dieser schulischen Selbstevaluierung spielen die LehrerInnen eine zentrale Rolle, da sie die einzelnen SchülerInnen evaluieren und an die nächsthöhere Stufe (Schule) berichten (vgl. ebd., S.75f.).

Die einzigen nationsweiten Erhebungen, die von der FINEEC geführt werden, sind zum Zwecke der Weiterentwicklung des Curriculums und der Bildungsstrategien. Hierfür werden 5-10 % der jeweiligen Altersgruppe an SchülerInnen getestet. Es wird in der dritten, fünften, siebten und vor allem in der neunten Schulstufe getestet. Die Ergebnisse haben jedoch keinen Einfluss auf die SchülerInnen, sie dienen als Werkzeug, um zu analysieren, wie die Verschiedenheiten zwischen den dezentral gesteuerten Bildungsinstitutionen aufgebaut sind. Es wird großer Wert daraufgelegt, dass trotz der Dezentralität eine gleichbleibende Qualität an Bildung zwischen den Kommunen herrscht (vgl. Niemi et al. 2016, S.78).

Im nächsten Kapitel sollen die ergriffenen Maßnahmen zur sprachlichen Förderung erörtert werden.

¹⁵² Abgekürzt FINEEC

5.4.3 Policies und Modelle zur Umsetzung gezielter Förderung im Bereich der Sprache

Das Gleichstellungsprinzip innerhalb der finnischen Bildungs-Policies und Gesetze findet auch auf multikulturelle Kontexte, wie der Migration, Anwendung. Da sie dieselben Rechte und Pflichten innerhalb der Bildung genießen wie die autochthone Bevölkerung. Abgesehen von der Förderung der Landessprache, findet auch die Förderung der Muttersprache der Migranten und Migrantinnen innerhalb Finnlands, neben der Grundbildung, statt¹⁵³ (vgl. Liu 2022, S.175f.). Innerhalb des Kern-Curriculums, welches vom finnischen Staatswesen vorgegeben wird, werden migrierte Personen nicht als solche definiert, sondern als Personen mit einem anderen kulturellen und sprachlichen Hintergrund¹⁵⁴. Das spiegelt die plurilingualistische Haltung Finnlands, innerhalb der Bildungs-Policies wider (vgl. ebd., S.176).

Die Aneignung der finnischen Sprache wird als wichtigste Integrationsmaßnahme gesehen (Brown 2018, S.103). Die Basis der Sprachförderungs-Policy bilden der Aktionsplan ‚Strategy for National Languages of Finland‘ aus dem Jahr 2017 von der Ministry of Justice, und das Policy Dokument ‚Multilingualism as a strength‘ der ‚Ministry of Education and Culture‘¹⁵⁵ aus dem gleichen Jahr. Innerhalb dieser Maßnahmen wird die neue multilinguale Realität Finnlands klar definiert und als solche aufgefasst. Vor allem die Relevanz der frühkindlichen Förderung wird hervorgehoben (vgl. Alstad & Sopanen 2021, S.34)¹⁵⁶.

Die frühkindliche Bildung ist, wie in Österreich, eines der wichtigsten Mittel, um die Sprachdefizite von Migranten und Migrantinnen zu kompensieren (vgl. Alstad & Sopanen 2021, S.30). Es wurde ein Pilotprojekt zwischen den Jahren 2018 und 2020 gestartet, in dem Fünfjährigen ein Jahr gratis frühkindliche Bildung und Pflege (ECEC¹⁵⁷) angeboten wird. Dieses Projekt wurde in den Jahren 2020 und 2021 weiter fortgeführt (vgl. Finnish Education Evaluation Centre 2021, S.18). Allgemein ist aus

¹⁵³ Dieses Recht auf Unterricht in der Muttersprache hatten die Migranten und Migrantinnen in Finnland bereits seit 1998 (vgl. Liu 2022, S.177).

¹⁵⁴ Sie werden nicht als extrinsische, sondern als intrinsische Faktoren des Landes aufgefasst.

¹⁵⁵ Diese beiden Werke sowie ein weiteres, konnten nicht für diese Arbeit verwendet werden, da sie lediglich auf finnländisch vorhanden waren.

¹⁵⁶ Da die Quellen nur auf finnländisch vorhanden waren, konnten die jeweiligen Informationen nur der Sekundärliteratur entnommen werden.

¹⁵⁷ Early childhood education and care.

dem ‚National education evaluation plan 2020-2023‘ ersichtlich, dass der Fokus bei den Fördermaßnahmen und Maßnahmenplänen sehr stark bei der frühkindlichen Bildung liegt (vgl. ebd.)

In Finnland gibt es zudem das Angebot der Vorschule, welches 97 % der Kinder ab dem 6. Lebensjahr besuchen. Es sind jährlich 700 Stunden Unterricht pro Kind gesetzlich vorgeschrieben. Eine solche Vorschule steigert die Wahrscheinlichkeit der Chancengleichheit dadurch, dass sie einen Zwischenschritt bei frühkindlicher Erziehung und der Primärstufe 1 bildet (vgl. Böhm 2015, S.192).

Es gibt keine separaten Fördermöglichkeiten für die Sprachdefizite von Migranten und Migrantinnen. Sie zählen in Finnland zu SchülerInnen mit sonderpädagogischen Bedürfnissen und besuchen dieselben Schulen und Klassen wie autochthone SchülerInnen (Trumpa et al. 2017, S.65).

In einem Aktionsplan, den Finnland 2017 bezüglich allgemeiner Policy-Integrierung veröffentlichte, wurde deutlich, dass sich Finnlands Sprach- bzw. Bildungs-Policies im Rahmen der von der UN (United Nations) veröffentlichten Agenda 2030 manifestieren sollten (vgl. Ministry of Justice Finland 2017, S.20). Die finnischen Institutionen erkennen an, dass eine grundlegende Sprachdisparität zwischen SchülerInnen mit Migrationshintergrund und finnischen SchülerInnen vorherrscht. Zudem sollen in Finnland die Angebote von einer projektbasierten Sprachförderung in eine zentralisiertere staatsgeleitete Förderung, welche institutionalisiert ist, umdisponiert werden (vgl. Ministry of Interior Finland 2020, S.20).

Einige Beispiele der erfolgreichen Integrierung von Bildungs-Policies in Bezug auf die Sprachförderung in Finnland sind wie folgt: Der Grundbildungs-Akt im Jahre 2011-2014¹⁵⁸ (vgl. Pulkkinen 2019 S.41f.) sowie die Policy zur Pflege und Bildung in der frühen Jugend (2018), damit die Auswirkung des sozialen Milieus möglichst niedrig gehalten werden kann. Und ein Kern-Lehrplan, welcher als Vorbereitung für die grundsätzliche Schulausbildung dienen soll (2015),

¹⁵⁸ In welcher Sprachfördermaßnahmen außerhalb der Schulzeiten geltend gemacht wurden, welche als vollzeitige Sonderschulungen bezeichnet werden (vgl. Pulkkinen 2019, S.42)

um somit auch die Vorschulbildung zu normieren und möglichst flächendeckende Chancengleichheiten für alle zu ermöglichen (vgl. OECD 2020, S.6).

Die Förderung findet hauptsächlich im Rahmen des normalen Klassenunterrichts statt. Es wird, je nachdem wie viel Bedarf bei einer Person besteht, zeitlich begrenzter Förderunterricht erteilt. Die Besonderheit liegt darin, dass keine Exklusion der jeweiligen SchülerInnen stattfindet, da der Förderunterricht neben dem allgemeinen stattfindet¹⁵⁹. Einer der meistgenannten Gründe für Förderunterricht sind Sprachschwierigkeiten (vgl. Böhm 2015, S.202). Sollte der Bedarf an Förderung jedoch akut sein, wird Sonderunterricht erteilt. Dieser muss jedoch gerichtlich beschlossen werden und kann von Eltern abgelehnt werden. Es kann bei starken Bedarf eine separate Förderklasse als Maßnahme greifen (vgl. ebd., S.203). Es gibt seit 2010 jeweils drei Stufen der Förderung. Die erste Stufe betrifft jene, die ein wenig Hilfe benötigen, die zweite betrifft SchülerInnen, die regelmäßig unterstützende Maßnahmen bedürfen. Die dritte Stufe ist die der intensiven Förderung oder auch Sonderförderung. Im Jahr 2018 haben fast 11 % der SchülerInnen erhöhten Förderbedarf aufgewiesen¹⁶⁰ (vgl. Pulkkinen 2019, S.28).

Im Rahmen der ‚Immigrants educational pathways‘-Reformen, die zwischen den Jahren 2015 und 2019 stattgefunden haben, wurden mehr finanzielle Mittel zur Förderung von Migranten und Migrantinnen gestellt (vgl. Finnish Education Evaluation Centre 2021, S.24).

Die Basis der Fördermaßnahmen ist das Prinzip der Gleichberechtigung innerhalb der Bildung in Finnland. Da die Fördermaßnahmen für Migranten und Migrantinnen im selben Rahmen stattfinden wie andere, zeigt die Kohärenz und innere Validität der Bildungs-Policies Finnlands (vgl. Brink & Nissinen 2019, S.24f.).

Finnland wird innerhalb der Executive Summary der European Commission aus dem Jahr 2020 als Best Practice Beispiel mit seinem Sprachsensiblen Curriculum im Kontext von Innovativen und effektiven Sprach-Bildung-Policies erwähnt. Dieses

¹⁵⁹ Dieser wird individuell und je nach Bedarf erteilt.

¹⁶⁰ Hier kann eine Korrelation zwischen der erhöhten MigrantInnen Zahl und der Gesamtzahl an intensiven Fördermaßnahmen erkannt werden (siehe Abbildung 3. S.4).

Curriculum soll in der Sprachbildung die jeweiligen Verschiedenheiten der Sprachen innerhalb der gesprochenen Sprachen der Klassengemeinschaft inkorporieren (vgl. Szönyi et al. 2020, S.6).

Finnlands Bildungsausgaben befinden sich seit dem Jahr 2021 über dem EU Durchschnitt. Dies ist relevant da eine Senkung der totalen Bildungsausgaben zwischen den Jahren 2010 und 2019 zu verzeichnen war. Weiters geht hervor, dass die Partizipation in der frühkindliche Erziehung bis 2021 gestiegen ist, die eines der Hauptziele ist, um der Bildungsbenachteiligung von Migranten und Migrantinnen entgegenzuwirken (vgl. European Commission 2021b, S.6f.). Diese Verbesserung verzeichnet sich auch in den jeweiligen Maßnahmenplänen, wie z.B. die ‚Right to Learn 2020-2022‘ Initiative, welche innerhalb der frühkindlichen Erziehung ein inklusiveres Setting schaffen will (vgl. ebd., S.8).

Es folgen nun die Komplikationen und Probleme, die bei der Implementierung der jeweiligen Maßnahmen entstehen können bzw. vorliegen.

5.4.4 Problematiken und Komplikationen bei der Implementierung von Sprachfördermaßnahmen

Eine der größten Stärken des Bildungssystems Finnlands ist gleichzeitig, vor allem hinsichtlich Förderung, eine der größten Schwächen des Bildungssystems. Durch die starke Dezentralisierung der Verwaltung sind Fördermaßnahmen von den finanziellen Ressourcen der jeweiligen Schule abhängig. Das bedeutet, dass die Förderung von den Kapitalressourcen der Schule abhängig ist (vgl. Ahtiainen et al. 2021, S.3). Hinzu kommt, dass die Förderung von Migranten und Migrantinnen sehr stark von den jeweiligen Maßnahmen der Kommunen und Schulen abhängt. Ob eine adäquate Förderung stattfindet oder nicht, ist Standortsabhängig (vgl. Liu 2022, S.177).

Außer der Bilingualität und dass keine direkt segregierenden Maßnahmen vorhanden sind, kann gesagt werden, dass in Finnland ähnliche Probleme bei der Implementierung von Sprachfördermaßnahmen vorherrschen wie in Österreich.

Es folgt nun die Policy Dokument Analyse.

6. Policy Dokument Analyse

In diesem Kapitel werden die Policy Dokumente, welche eine direkte Auswirkung auf die Sprachfördermaßnahmen der Bildungspolitik aufweisen auf textuelle Art und Weise analysiert werden. Es wird sich hierfür an den Ausführungen von Carol Carno's (2018) über die Policy Dokument Analyse als Basis dienen¹⁶¹.

6.1 Auswahlkriterien und Analyse-Aspekte

Für Finnland wurden jeweils Dokumente ausgesucht, welche in Bezug auf Sprachfördermaßnahmen auf der Bildungspolicy Ebene stehen. Diese Auswahl fand auf der Basis der jeweiligen Verfügbarkeit des Dokumentes auf Englisch statt, deshalb konnten viele potenzielle Dokumente nicht inkludiert werden, da sie lediglich auf Finnisch vorhanden waren. Es gab jeweils ein Dokument, welches sich direkt auf die Sprachfördermaßnahmen bezog, dieses war, jedoch ebenfalls auf Finnisch. Da es bei Sprachfördermaßnahmen, jedoch nicht lediglich, um das Setting und die Maßnahmen der Sprachförderung an sich geht und auch andere Faktoren hierbei eine zentrale Rolle spielen¹⁶², wurden sowohl Dokumente welche Rahmenbedingungen für Fördermaßnahmen stellen mit berücksichtigt.

Da Finnland als Best Practice Beispiel gilt und festgestellt wurde, dass ähnliche Policy wie Polity Strukturen in sowohl in Österreich wie auch in Finnland vorherrschen¹⁶³. Wurde die Ebene der Analyse im Falle Österreichs auf die Gesetzlichen Hintergründe eingeschränkt. Da bereits im vorherigen Kapitel festgestellt wurde, dass die jeweilige Pfadabhängigkeit und die Systeminternen Abhängigkeiten Novellierungen am stärksten hemmen können¹⁶⁴. Deswegen wurde sich dafür entschieden die gesetzliche Grundlage Österreichs zu analysieren, da diese sowohl als Basis zur Implementierung von neuen Policies dienen, sowie auch die jeweilige Policy Tradition bedingt durch die Pfadabhängigkeit gliedern. Die direkten Policy Dokumente Österreichs waren

¹⁶¹ Wie bereits im Methodenkapitel genannt wurde

¹⁶² Siehe Ausführungen über den Maßnahmenkatalog der EU im Kapitel 5.1

¹⁶³ Vgl. Kapitel 5.5

¹⁶⁴ Vgl. Kapitel 5.5.2

ebenfalls in ihrer Gesamtheit trotz einer umfangreichen Recherche nicht auffindbar. Deshalb wurde sich meistens auf Sekundärliteratur von zentralen Akteuren bezogen. Außerdem wurde während des Forschungsprozesses festgestellt, dass eine Analyse der jeweiligen Strukturen, welche die Policy bedingen sowie eine Erörterung der Aussagen der jeweiligen zentralen Akteure der Policy, ebenfalls ein ertragreiches Fundament darstellt, um die vorhandenen Sprachfördermaßnahmen zu analysieren, sowie auch eine Basis für die weitere Forschung bezüglich des Policy-Transfer-Potenziales zu liefern.

Es werden innerhalb der Dokumente nur Aspekte analysiert, welche im direkten Bezug mit den Sprachfördermaßnahmen für MigrantInnen stehen. Es wird sowohl Textuell analysiert werden. Das bedeutet in wie fern und mit welchen Worten und in welcher Art das Dokument die Policy anspricht und präsentiert (qualitativ). Zudem wird auch die quantitative Menge des Textes die Form und das Ausmaß der jeweiligen Policies innerhalb des Dokumentes beachtet. Es sei vorweg erwähnt, dass dadurch dass die Analyse auf subjektiven Parametern basiert, dass die Ergebnisse der Analyse je nach Individuum variieren können. Es wurden bevor sich für diese Methode entschieden wurde, sowohl statistische Methoden wie die der Multilinearen Regressionsanalyse in Betracht gezogen. Da jedoch im Laufe des Forschungsunterfangens festgestellt wurde, dass die jeweiligen Ausgaben¹⁶⁵, nicht mit dem Erfolg der Policies und des Bildungssystems der jeweiligen Länder korrelieren¹⁶⁶, wurde sich gegen ein solches Vorgehen Entschieden. Dies war der Grund für die Bewusste Entscheidung für ein quantitatives Analyseverfahren, da sich hierbei zum einen direkt auf das Policy Dokument bezogen werden kann, sowie der jeweilige Theorie und Erkenntnisrahmen der innerhalb der Arbeit erarbeitet wurde mit innerhalb der qualitativen Analyse einfließen kann und durch den qualitativen Teil ergänzt wird. Es sei noch zu erwähnen, dass die jeweiligen Dokumente Finnlands auf Englisch sind und deshalb Zitate aus diesen auf Englisch wiedergegeben werden.

Es werden nun die Dokumente, welche analysiert werden vorgestellt.

¹⁶⁵ Welche in dieser Hinsicht die einzigen neben der Leistung der SchülerInnen erfassbaren Werte darstellen

¹⁶⁶ Siehe Abbildungen und die dazugehörenden Erklärungen im Kapitel

6.2 Analysierte Dokumente

Es werden folgende vier Policy Dokumente Finnlands analysiert werden:

1. National Core Curriculum for Basic Education des Finnish National Board of Education (2014), dieses Dokument soll den Individuellen Charakter des Kerncurriculums Finnlands hervorheben.
2. Act on Early Childhood Education and Care (540/2018) der Ministry of Education and Culture, Finland (2018). Wie bereits in vorangehenden Kapiteln hervorgehoben wurde ist die Frühkindliche Bildung von äußerster Bedeutung für Sprachfördermaßnahmen.
3. Education Policy Report of the Finnish Government der finnischen Landesregierung (2021). Innerhalb dieses Dokumentes findet eine Reflektion der jeweiligen Policies statt
4. Implementation of extended compulsory education: monitoring plan for 2021 - 2024 des Ministry of Education and Culture Finnland (2021). Dieses Dokument inkorporiert eine Zukunftsperspektive mit in die Analyse

Es wurde sich bewusst für Dokumente aus verschiedenen Polity Ebenen entschieden, um eine Vielfalt von relevanten Akteuren mit in die Analyse zu beziehen. Zudem wurde davon ausgegangen, dass hierdurch ein tiefgreifender Einblick in die Policy Strukturen ermöglicht wird.

Auf Österreichischer Seite soll nur folgendes Dokument analysiert werden: Das Dokument die: Gesamte Rechtsvorschrift für Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 des Bundes Gesetz Buches

Der Grund warum sich bei Österreich für ein Rechtdokument entschieden wurde, wurde bereits im vorherigen Kapitel ausgeführt. Es wurde sich für dieses spezifische Dokument entschieden, da bereits aus dem erfolgten Forschungsunterfangen im Rahmen dieser Arbeit hervorging das Sprachmaßnahmen vorallem im Rahmen der Elementarpädagogik von größter Bedeutung sind.

Es wurde sich zudem aus folgenden Grund dafür entschieden insgesamt 4 Dokumente Finnlands und nur ein Dokument Österreichs zu analysieren. Zum einen wurde sich

vermehrt auf Finnland fokussiert, da durch die Dokument Analyse weiter erforscht werden soll ob ein Transfer-potenzial von Policies besteht. Dadurch, dass die Policy Dokumente von Finnland analysiert werden, werden potenzielle Best-Practice-Beispiele offengelegt, hierdurch muss auf Seiten Österreichs, dann nur festgestellt werden, ob innerhalb der Pfadabhängigkeiten Hindernisse für den potenziellen Transfer vorhanden sind.

Es soll sich nachfolgend nun dem Österreichischen Dokument gewidmet werden.

6.3 Gesetzliche Pfadabhängigkeiten Österreichs

Das Dokument Gesamte Rechtsvorschrift für Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 des Bundes Gesetz Buches ist ein Dokument, welches aus 34 Seiten besteht. Es kommt jeweils 72 mal das Wort Förderung in dem Dokument vor, 50 mal das Wort Sprache, 14 mal das Wort Sprachförderung und 16 mal das Wort Sprachstand.

Die jeweiligen Akteure, welche innerhalb des Dokumentes inkludiert wurden sind:

“Der Bund, vertreten durch die Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend und den Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung, und die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien” (vgl. Rechtsinformationssystem des Bundes 2022, S.1).

Zum einen fällt hierbei sofort auf das es sich um Akteure als sowohl der Mikro- Meso- und Makro- Ebene der Bildungspolitik handelt, was darauf zurückschließen lässt das der jeweilige Entscheidungsprozess ein langwieriger Prozess zu sein scheint.

Artikel 10 auf Seite 6 des Dokuments bezieht sich konkret auf die Sprachstandsfeststellung. Es wird hervorgehoben das *“bundesweit standardisierte Instrument (Beobachtungsbogen)”* verwendet werden diese sollen von Fachkräften verwendet werden. Es ist hervorzuheben das sich in dem Dokument auf Fachkräfte und nicht auf LehrerInnen bezogen wird, welches ein wesentlich weitläufigeren Begriff darstellt (vgl. Rechtsinformationssystem des Bundes 2022, S.6). Zudem kommt das auf der folgenden Seite von ‘geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen’ gesprochen wird, dieser Begriff jedoch ohne weitere Definition sehr wage lässt was

der Begriff geeignet bedeuten soll (vgl. Rechtsinformationssystem des Bundes 2022, S.7).

Ab Seite 8 werden im dem Dokument die jeweiligen Föderalen Strukturen die in Kraft treten erläutert (Bund, Länder und Gemeinden)¹⁶⁷

In Artikel 16 auf Seite 11 des Dokumentes werden den Ländern Freiheiten bei der Implementierung gewährt, es müssen jedoch *“Zielzustände gemäß Art 15. Erreicht werden”* (vgl. Rechtsinformationssystem des Bundes 2022, S.11).

In Artikel 18 wird festgelegt wie die jeweiligen Zuschüsse verwendet werden dürfen, diese dürfen nämlich nur im Rahmen der Personal und Fahr Kosten sowie für Sachkosten ausgegeben werden. Insofern sind die Länder innerhalb ihres Budget bzw. Ausgabepotenzial des Budgets eingeschränkt, sie können falls es als nötig angesehen wird keine anderweitigen Kosten, welche außerhalb des vorgegebenen Rahmens fallen beizutragen (vgl. Rechtsinformationssystem des Bundes 2022, S.12).

In Artikel 23 über die Anpassungen des Gesetzes steht geschrieben: *“Die zur Durchführung dieser Vereinbarung notwendigen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen sind bis längstens 15. März 2019 in Kraft zu setzen.”* (vgl.

Rechtsinformationssystem des Bundes 2022, S.14). Es ist also innerhalb des Gesetzes festgelegt, dass für eine Veränderung institutioneller Mehraufwand betrieben werden muss um Anpassungen für das jeweilige Gesetz zu treffen. Dies bedeutet, dass trotz der föderalistischen Struktur Österreichs eine starke Hemmung der Ausfaltung dieser Wirkweise von Verwaltungssystemen gegeben ist.

Im Artikel 25 wird zudem noch erwähnt, dass nur das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung dieses Gesetz außer Kraft treten lassen kann, und dies auch nur zu dem vorgesehenen Zeitpunkt. Dies bedeutet dass nach dem Implementierungszeitpunkt keine Adaptierungen für die jeweilige Folgeimplementierung mehr getroffen werden können (vgl. Rechtsinformationssystem des Bundes 2022, S.15).¹⁶⁸

¹⁶⁷ Diese wurden bereits im Kapitel 5.3 erläutert deshalb werden diese nicht weiter im Rahmen der Analyse ausgeführt.

¹⁶⁸ Es wird davon ausgegangen dass die Dokumente Finnlands einen dynamischeren Aufbau aufweisen werden.

Es soll sich nun den Policy Dokumenten Finnlands gewidmet werden.

6.4 Finnland Policy Dokumente

Nachfolgend wird nun das erste Policy Dokument Finnlands analysiert.

6.4.1 National Core Curriculum (2014)

Das erste Dokument welches analysiert wird ist das Dokument: National Core Curriculum for Basic Education des Finnish National Board of Education (2014). Das Dokument besteht aus insgesamt 916 Seiten.¹⁶⁹ Es wird erwähnt das die Gültigkeitsdauer des Dokumentes bis auf weiteres unbefristet ist und an „*comprehensive education providers*“ gewidmet ist. Dies bedeutet, dass zwischen dem Herausgeber also der Finnish National Board of Education und der Mikro-Ebene des Schulsystems keine Zwischen Ebenen vorherrschen (vgl. Opetushallitus 2016, S.4). Außerdem erwähnt das Dokument auf welche Regulierungen und Gesetzlagen es sich bezieht diese wären: „*Basic Education Act (628/1998) 14 § (amended by Act 477/2003), 16 a and 17a § (642/2010), 22 and 29 § (1267/2013), Basic Education Decree (852/1998) 8, 10 and 11 §, Pupil and Student Welfare Act (1287/2013) 13 ja 24 § and Government Decree (422/2012) 13 § (378/2014)*“ (Opetushallitus 2016, S.4f.).

Es werden außerdem die Regulierungen erwähnt die mit dem in Kraft treten dieses Dokumentes außer Kraft treten: „*No. 1/011/2004, 20/011/2006, 7/011/2007, 4/011/2009, 41/011/2010, 50/011/2010 and 4/011/2014*“ (ebd.). In dem Dokument werden alle Bildungs und Unterrichts relevanten Aspekte bearbeitet, alle Aspekte welche Finnlands Bildungssystem ausmachen und jene die im Kapitel 5.4 diskutiert wurden tauchen in dem Dokument auf. Ein spezieller Fokus wird auf das 9. Kapitel gelegt, da sich dieses mit der Sprachkultur und somit dem der Sprachförderung auseinandersetzt (vgl. Ebd.).

¹⁶⁹ Deshalb wird bei einem so großen Dokument die Auflistung der Wortwiederholungen übersprungen. Es sei nur erwähnt dass das Wort ‚Migrant‘ innerhalb dieses umfangreichen Dokumentes nur 17 mal erwähnt wird, welches darauf Rückschließen lässt, dass die Anzahl der MigrantInnen und die für diese zu treffenden Maßnahmen geringere Dringlichkeit aufweisen als in Österreich. Vor allem dadurch das die MigrantInnen Zahl in Finnland wesentlich geringer ist als jene Österreichs.

„Each pupil’s linguistic and cultural identity is supported in a versatile manner. The pupils are guided to know about, understand and respect each citizen’s right to their own language and culture protected under the Constitution“ (Opetushallitus 2016, S.169). Aus dieser Ausführung aus dem Policy Dokument geht klar hervor, dass sowohl MigrantInnen im Rahmen des Nationalen Curriculums mit bedacht werden, und das die Rechte dieser Gesetzlich abgesichert sind.

„School work may include multilingual teaching situations where the teachers and pupils use all languages they know“ (ebd.). Hierbei wird der Vorteil eines auf lokale Ressourcen orientierten Bildungssystems klar dargestellt.

Außer den sowieso als Landessprache angesehen Sprachen¹⁷⁰ wird innerhalb des Dokumentes auch für andere Plurilingualistische SchülerInnen Maßnahmen erwähnt, hierbei werden die bereits im Kapitel 5.4 erwähnten Maßnahmen für die Förderung von MigrantInnen erwähnt (vgl. ebd. S.173) Bei der Evaluierung des Bildungsstandes von MigrantInnen mit Sprachdefiziten, wird das benutzten der eigenen Sprache gewährt, damit ihr jeweiliger Fortschritt innerhalb der Bildung trotz Mangels an Sprachkenntnissen Adäquat erfasst werden kann (vgl. ebd. S.93).

Es soll sich nun mit dem nächsten Dokument der finnischen Bildungspolicy auseinandergesetzt werden.

6.4.2 Act on Early Childhood Education and Care (2018)

Es wird nun der: Act on Early Childhood Education and Care (540/2018) der Ministry of Education and Culture, Finland (2018) analysiert werden. Das Dokument besteht aus 40 Seiten. Quantitativ wird sich innerhalb des Dokumentes sehr stark auf die Wichtigkeit der Personal Besetzung und deren jeweilige geforderte Qualität der Bildung bezogen. Direkt zu Anfang des Dokumentes wird explizit erwähnt, dass dieses Dokument sich auf die jeweiligen Akteure der Mikro-Ebene bezieht (vgl. Ministry of Education and Culture Finland 2018, S.1).

¹⁷⁰ Sami und Roma

An dem Dokument sticht heraus, dass keine Vorgaben gemacht werden, sondern vielmehr zu erreichende Ziele direkt zum Anfang des Dokumentes definiert werden, es sticht vor allem bei diesen Zielen hervor, dass diese Ziele sehr personenbezogen und individuell sind (vgl. ebd. S.2). Es wird sich innerhalb des Dokumentes nicht konkret auf die Fördermaßnahmen bezogen, die bei Sprachdefiziten anzuwenden sind.

Im Gegensatz zum Österreichischen Dokument wird nicht erwähnt, wie die jeweiligen Akteure die finanziellen Ressourcen, welche ihnen gestellt werden, zu verwenden haben, hierdurch können sie gemäß den individuellen Bedingungen die jeweiligen Ausgaben anpassen (vgl. ebd. S.4). Die Relevanz der Mahlzeiten, die im Bildungssystem Finnlands erwähnt wurde, ist auch in diesem Dokument unter der Sektion 11 wiederzufinden (vgl. ebd. S.6). In Sektion 24 wird erwähnt, dass die jeweiligen Bildungsstätten von externen Institutionen evaluiert werden, was mehr Transparenz bedeutet (vgl. ebd. S.12). Hervorzuheben an dem Dokument ist außerdem, dass generelle Maßstäbe angegeben werden, aber die jeweilige Implementierung immer in den lokalen Akteuren überlassen wird.

Es wird sich nun dem dritten Dokument gewidmet.

6.4.3 Education Policy Report (2021)

Als nächstes zu analysierendes Dokument folgt: Education Policy Report of the Finnish Government der finnischen Landesregierung (2021). Das Dokument besteht aus 100 Seiten. Es bezieht sich vor allem auf die Ziele der jeweiligen Bildungspolicies mit dem Ausblick auf das Jahr 2040 (vgl. Finnish Government 2021, S.12). Das Wort Migrant wird 54-mal in dem Dokument erwähnt und das Wort Language kommt 123-mal in dem Text des jeweiligen Dokuments vor. Es soll sich vor allem auf die Seiten 17-25 (frühkindliche Bildung) und 62-65 (Learning Paths for those with Migrant background) bezogen werden (vgl. Finnish Government 2021, S.7). Es wird ein holistischer Ansatz bei der frühkindlichen Bildung propagiert, welcher sowohl die psychischen wie auch geistigen Ressourcen der Kinder ansprechen soll (vgl. ebd. S.18).¹⁷¹ Der Rest dieses

¹⁷¹ Es scheint den jeweiligen Stakeholdern klar zu sein, dass die geistige und psychische Gesundheit des Kindes Hand in Hand gehen.

Teils des Dokumentes analysiert die jeweiligen Risiken die von anderen Institutionen der Meta-Ebene der OECD (PIRLS PISA) erwähnt wurden (vgl. ebd. S.19ff.).

Die Ausführungen über die MigrantInnen beinhalten das diese meist in Policy Dokumenten unterrepräsentiert sind und eine heterogene Gruppe darstellen (vgl. ebd. S.63). Es wird ebenfalls innerhalb dieses Abschnitts die Wichtigkeit der frühkindlichen Bildung und den Rahmenbedingungen dieser hervorgehoben.

„Actions that improve the ECEC participation rate also target many migrant families and encourage children’s participation in ECEC“ (vgl. ebd. S.63). Dies bedeutet, dass der Fokus ebenfalls auf Maßnahmen liegt, welche die Partizipation innerhalb der frühkindlichen Bildung erhöhen. Hierbei wäre zu erwähnen das geplant ist die jeweiligen Gebühren für die frühkindliche Bildung zu senken und auf lange Frist abzuschaffen (vgl. ebd.).

6.4.4 Education Monitoring Plan (2021)

Das letzte Dokument welches analysiert wird ist: Implementation of extended compulsory education: monitoring plan for 2021 -2024 des Ministry of Education and Culture Finnland (2021). Dieses Dokument ist 27 Seiten lang, und bezieht sich auf das Monitoring und die Evaluierung der jeweiligen Bildungsleistungen im Rahmen der Pflichtbildung, um Förderbedarf zu erkennen (vgl. Ministry of Education and Culture 2021, S.9).

Als Grund für die Erstellung des Dokumentes wird verzeichnet, dass durch ein adäquates Monitoring die Bildungsunterschiede zwischen den SchülerInnen reduziert werden soll (vgl. ebd. S.7). MigrantInnen werden in der gleichen Kategorie gelistet wie Personen mit pädagogischem Sonderförderbedarf (vgl. Ministry of Education and Culture 2021, S.13). Es gibt insgesamt sieben Kategorien, welche überwacht werden sollen, von diesen bezieht sich nur der 4. auf MigrantInnen *„Special needs support and other forms of support“* (Ministry of Education and Culture 2021, S.9), somit ist das Monitoring der MigrantInnen zusammen mit körperlich und Geistig Verhinderten Menschen gelistet. Dies suggeriert entweder, dass diese denselben Förderbedarf aufweisen (im Sinne derselben Ressourcenintensität), oder dass keine speziellen

Fördermaßnahmen im Sinne von Sprachdefizite von MigrantInnen hierbei bedacht wird¹⁷². Des Weiteren scheint sich die Vermutung, dass es sich auf der Ebene der Makro-Akteure bis zu jenem Zeitpunkt, um einen geringeren Förderbedarf von MigrantInnen handelte durch folgende Aussage, innerhalb des Dokumentes zu bestätigen: „*the Ministry of Education and Culture launches a report on the state of teaching in Finnish/Swedish as a second language. The report will be completed in 2022* „ (ebd. S.16). Bis zu dem genannte Zeitpunkt scheint noch kein Bedarf bzw. nicht genug Bedarf dafür gewesen zu sein den Bildungsstand von Finnisch als Zweitsprache zu messen. Außer diesem Aspekt ist kein für die Sprachfördermaßnahmen relevanter Aspekt innerhalb des Dokumentes zu erkennen.

Es folgt nun eine Synopsis der verschiedenen Dokumente.

6.4 Synopsis der Dokumente

Die gesetzliche Pfadabhängigkeit Österreichs besteht vor allem auf der Polity Ebene, da viele Akteure involviert sind und hierdurch der Maßnahmengenerierungsprozess gehemmt bzw. verlangsamt wird. Außerdem werden viele Regulierende Maßnahmen getroffen die eine individuelle Anpassung auf der Mikro-Ebene verhindern würden, wie z.B die Festlegung bzw. Abfrage der eingesetzten Budgets.¹⁷³

Im Gegensatz hierzu ist zu erkennen, dass Finnland sehr freie Maßnahmenpläne veröffentlicht, welche die Entscheidungsmöglichkeit bei den am meisten involvierten Akteuren (der mikro-Ebene) lassen. Hierdurch können individuelle und Situationsgerechte Fördermaßnahmen schneller entstehen, da keine Limitierungen von Staatlicher Seite diese Hemmen. Der Staat in Finnland dient wie im Dokument des Education Monitoring Plan herausgeht lediglich als eine Überwachungsinstanz, um Reformierungsbedarf zu erkennen und hierdurch das Innovationspotenzial hoch zu halten.¹⁷⁴

¹⁷² Was bereits im Kapitel 5.4 angesprochen wurde

¹⁷³ Vgl. Kapitel 6.3

¹⁷⁴ Vgl. Kapitel 6.4

Es sollen nun die jeweiligen Implikationen, welche sich aus den Analysen dieser Policy Dokumente ergeben erörtert werden. Zudem sollen diese in den erarbeiteten Theorierahmen eingearbeitet werden.

6.5 Implikationen der Dokumente

Das Österreichische Dokument zeigt auf, dass bei Bildungspolitischen Entscheidungen fast alle Ebenen des föderalen Systems mit einfließen müssen, um eine solche Entscheidung zu legitimieren, dass bedeutet, dass hierbei nicht nur der Bund als zentraler Akteur die Entscheidung treffen kann, sondern hierbei ebenfalls die Untergeordneten Ebenen mit in den Entscheidungsprozess einbezogen werden müssen, da diese die Ressourcen und Maßnahmen, welche gebraucht werden am besten durch ihre Institutionelle Stellung feststellen können. Hierdurch sind Adaptierungen innerhalb des Bildungssystems Österreich mit einem erhöhten Aufwand verbunden. Die jeweiligen Entscheidungen sind im Gegensatz zum zweiten Finnischen Dokument keine Grundsätze, sondern konkrete Maßnahmen, welche implementiert werden müssen. Alleinig die genauen Parameter bleiben bei der Entscheidungsgewalt der Mikro-Ebenen Akteure. Zudem wird dieser Entscheidungsspielraum der Mikro-Akteure noch weiter eingegrenzt, da die genauen Ausgaben, welche getätigt werden dürfen auf bestimmte Felder limitiert wurden. Hierdurch wird es erschwert individuelle Fördermaßnahmen zu ergreifen¹⁷⁵ (vgl. Rechtsinformationssystem des Bundes 2022, S.1). Im Gegensatz hierzu können die finanziellen Ressourcen in Finnland absolut autonom von Seiten der Mikro-Akteure je nach Bedarf umdisponiert werden (vgl. Ministry of Education and Culture Finland 2018, S.4). Zudem kommt, dass Bildungspolitische Entscheidungen in Finnland zentral Entschieden werden, wobei die jeweiligen Entscheidungen eher Ziele oder Grundsätze sind, welche eingehalten werden müssen, und deshalb die Freiheit der Mikro-Ebene nicht einschränken Dies wurde zumindest nach dem Anschein der Dokumente, welche Analysiert wurden deduziert (vgl. Ministry of Education and Culture Finland 2018, S.2).

Es ist festzustellen, dass bei den finnischen Dokumenten kein spezieller Fokus auf die MigrantInnen im Sinne alternativer Lösungen gelegt wird. Dies könnte darin liegen,

¹⁷⁵ Zumindest im Rahmen der frühkindlichen Förderung.

dass eine solche Art von Sonderförderbedarf auf der Mikro- Ebene der lokalen Akteure gelöst wird und durch die Flexibilität, welche diese durch die Unabhängigkeit bei finanziellen Ressourcen zum Staat aufweisen genug Ressourcen aufwenden können, dass dieses ein alleiniges Problem der Mikro-Ebene bleibt (vgl. Pulkkinen 2018).

Es ist positiv anzumerken, dass nach einer Betrachtung der rechtlichen Grundlage für frühkindliche Fördermaßnahmen, keine Pfadabhängigkeit festgestellt wurde, welche einen potenziellen Policy-Transfer mit Finnland einschränken würde.¹⁷⁶ Es könnten einzig Probleme bei der jeweiligen Implementierung entstehen, da im Gegensatz zu Finnland die Mikro-Ebenen Akteure nicht dieselbe Autonomie aufweisen. Es kann somit festgehalten werden, dass bei einem potenziellen Policy-Transfer aufkommende Probleme durch hierarchische und Strukturelle Unterschiede zwischen den Policy Ebenen auftreten können (vgl. Chung 2019).

Es folgt nun der Vergleich der beiden Cases

7. Vergleich

Es werden nun zuerst einige Feststellungen bezüglich der beiden Cases Österreich und Finnland die im Rahmen dieser Arbeit gemacht wurden verglichen werden.

7.1 Allgemeines

Innerhalb dieses Kapitels sollen die groben Kohärenzen der beiden Länder und ihrer jeweiligen Sprachfördermaßnahmen und Bildungs-Policies, in Hinblick auf die Migranten und Migrantinnen, aufgezeigt werden. Hierfür werden ähnliche Policy-Strukturen aufgezeigt, um zu veranschaulichen, ob bei einem ersten Vergleich bereits Ähnlichkeiten vorherrschen. Dies dient als erster Anhaltspunkt für potenzielle Policy-Transfer-Möglichkeiten. Dieses Kapitel dient auch als Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse, um sie für den weiteren Verlauf der Arbeit zu komprimieren.

Beide Cases sind sowohl Mitglieder der EU wie auch der OECD¹⁷⁷. Dadurch bedingt sind die jeweiligen Policies in beiden Fällen an die übergeordneten Organisationen der

¹⁷⁶ Dies müsste aber auf der Basis weiterer Gesetzestexte noch weiter analysiert werden.

¹⁷⁷ Dies ist einer der Gründe, warum im weiteren Vergleich die Europäische Union und die OECD mit in den Vergleich einbezogen werden.

EU und OECD orientiert. Hinzu kommt, dass die jeweiligen Fördermaßnahmen, die innerhalb Österreichs und auch Finnlands implementiert werden müssen, der ‚European Agency for Development in Special Needs Education‘ entsprechen¹⁷⁸ (vgl. Breit et al. 2019, S.85).

Von Seiten der EU wird außerdem angemerkt, dass eins der Hauptziele der Bildungs-Policies sein sollte, die Disparität zwischen SchülerInnen aus sozio-ökonomisch schlechteren Situationen¹⁷⁹ und jenen aus besseren Verhältnissen auszugleichen. Hierbei wird von der EU betont, dass Österreich durch das Auslassen von vorher integrierten Projekten, die Chancengleichheit für Migranten und Migrantinnen gemindert hat¹⁸⁰. Sowohl über Finnland wie auch Österreich wird im Jahr 2019 gesagt, dass ein Mangel an Lehrkräften vorhanden ist und dass weniger in die Bildung investiert wird (vgl. ebd., S.6f.).

Sowohl Finnland als auch Österreich weisen innerhalb ihrer Polity eine föderalistische Struktur auf, wobei Finnland innerhalb seiner Bildungs-Policies stärkere Tendenzen in Richtung der Dezentralisierung aufweist. Beide Länder haben ähnliche Bildungsinstitutionen, dass bedeutet der strukturelle und institutionelle Aufbau ähnelt sich.

Ähnlichkeiten auf der bildungspolitischen Ebene sind folgende Bereiche: Förderung und Schulung¹⁸¹ von LehrerInnen, Überwachung der Schulqualität durch separat dafür vorgesehenen Institutionen. Zudem ist Österreich der Schulautonomie ab dem Bildungsreformgesetz von 2017 näher gerückt. Es sollte jedoch beachtet werden, dass durch die zentrale Rolle der Kommunen innerhalb des Bildungssystems von Finnland die einzelnen Schulen mehr Autonomie aufweisen. In Österreich wie auch in Finnland wurde das Konzept des multilingualen Unterrichts implementiert. Vor allem scheinen

¹⁷⁸ Dies hat bisher keine Rolle gespielt soll aber im weiteren Verlauf eine zentrale Rolle einnehmen.

¹⁷⁹ Hierbei kann ein Großteil dieser Gruppe als MigrantInnen verstanden werden, da aus vielen Dokumenten heraus geht, dass sie meist einen schlechteren sozio-ökonomischen Status als Autochthone aufweisen (vgl. Altrichter & Merki 2016, S.89)

¹⁸⁰ Auf welche Projekte hierbei genau Bezug genommen wird geht aus dem Text nicht hervor, jedoch ist hierbei die Bewertung wichtig, dass die Maßnahmen für die Chancengleichheit von MigrantInnen ab 2019 nachgelassen hat.

¹⁸¹ Vor allem im Bereich der Integration und Multilingualität

beide Länder innerhalb ihrer Sprachförder-Policies einen sehr großen Wert auf die frühkindliche Bildung zu legen.

Es sei noch erwähnt, dass die Sprachförder-Policies sich maßgeblich unterscheiden: Der Ansatz Österreichs kann als segregierend gewertet werden, im Gegensatz dazu sind die Fördermaßnahmen Finnlands im Rahmen eines Inklusion voraussetzenden Policy-Maßstabes.

Es sollen nun die jeweiligen Theoretischen Konzepte mit in das Zwischenfazit einfließen.

7.2 Betrachtung auf Basis des Theorierahmens

Es werden nun die jeweiligen Ebenen gegliedert, so wie dies bereits im Kapitel 3.1 der FSS erläutert wurde, um eine bessere und systematischere Strukturierung der jeweiligen Akteure und Akteurinnen und Abhängigkeiten zu gewähren.

Mikro-Mikro: Auf der untersten Ebene der Akteure und Akteurinnen stehen die jeweiligen Bildungsinstitutionen, die innerhalb der Bildungs-Policies für Sprachförderung die zentrale Rolle der Stakeholder spielen. Da dies die unterste Akteur-Ebene darstellt, ist eine Abhängigkeit zu allen übergestellten Ebenen zu verzeichnen (vgl. Piattoni 2010, S.202). Die Kommunikation dieser Ebene findet über Institutionen statt, die der Mikro-Meso Ebene zuzuordnen sind und Evaluierungen über die Bildung treffen. Innerhalb dieser Ebene wurden vor allem Maßnahmen, wie die frühkindliche Förderung und die persönliche Betreuung von SchülerInnen mit Förderbedarf erwähnt. Im Bereich der Sprachförderung ist diese Ebene die relevanteste, da sie einen direkten Wirkungsgrad aufweist (vgl. Kolb & Wohlfarth 2016, S.10f.). Die Pfadabhängigkeit zu Machtressourcen ist auf dieser Ebene, am stärksten von informellen Akteuren und Entscheidungen geprägt (Delcour et al. 2019, S.123f.). Die Umwelt dieses Systems hat keinen starken Einfluss auf diese Ebene, der Einfluss besteht hierbei lediglich auf der finanziellen Ebene. Dieses Untersystem ist in Österreich von übergeordneten Systemen lediglich ein Teil, in Finnland kann diese Ebene seine autopoeitischen Möglichkeiten viel stärker ausschöpfen und hierdurch mögliche Veränderungen auf anderen Ebenen bedingen (vgl. Luhmann 1987, S.24).

Mikro-Meso: Innerhalb dieser Ebene sind die Kommunen und Gemeinden zu nennen, da diese im Falle Finnlands eine wichtige Rolle bei der Verwaltung des Bildungssystems spielen, ähnlich, aber nicht so stark ausgeprägt sind es in Österreich die Länder und Regionen. Sie bilden die lokalen Ressourcen durch die Sprachfördermaßnahmen stattfinden. Innerhalb ihrer eigenen Kontexte können sie in ihrer jeweiligen Struktur und Abhängigkeit direkte Entscheidungen bezüglich der Fördermaßnahmen treffen (vgl. Burns et al. 2016, S:76). In Österreich werden die Gemeinden und die jeweiligen Fördermaßnahmen jedoch vom Bund reguliert, was eine Verkomplizierung des Policy-Kreises darstellt (vgl. Piattoni 2010, S.45). Im Sinne der MRT ist über diese Ebene zu sagen, dass starke institutionelle Pfadabhängigkeiten bestehen die als Machtressourcen für den Status Quo agieren und hierdurch, vor allem aber in Österreich das Reform und Veränderungspotenzial Hemmen (vgl. Sass 2015, S.247f.). Die Entscheidungskapazität dieser Ebene ist hypothetisch am stärksten, da diese Ebene sowohl zu übergeordneten Akteuren bzw. Systemen kommunizieren kann, jedoch auch gleichzeitig regulatorische Maßnahmen für die Untergeordnete Ebene¹⁸² treffen kann (vgl. Luhmann 2000, S.70f.). Die Umwelt dieser Ebene beeinflusst in Österreich wieder stärker, das Teilsystem als in Finnland.

Mikro-Makro: Länder und Regionen spielen in Österreich bei den Sprachfördermaßnahmen eher eine prekäre Rolle, da sie durch das Subsidiaritätsprinzip über den Gemeinden stehen. Sie sind insofern relevant, da sie übergeordnete Policy-Rahmen für die Gemeinden vorgeben (Vukasovic 2017, S.2). In Finnland haben die Regionen eine unwichtige Rolle innerhalb der Sprachfördermaßnahmen, da sie eher auf kommunaler Ebene stattfinden und die jeweiligen Ressourcen direkt vom Staat an die Kommunen gewährt werden (vgl. Chung 2019, S.113f.). Diese Ebene ist vollkommen Abhängig von den Machtressourcen der Übergeordneten Ebene und ist als System lediglich als eine zwischen Kommunikationsinstanz tätig, dies jedoch stärker für Finnland als für Österreich, da organisatorische sowie Budget technische Entscheidungen für die Untergeordneten Ebenen immer noch von dieser Ebene Teilbeeinflusst werden (vgl. Luhmann 2000, S.68f.).

¹⁸² Welche im Sinne der Sprachförderung zentral ist.

Meso-Mikro: Der Bund bzw. der Staat ist zentral innerhalb der Generierung und Implementierung neuer Policies. Zudem wird in beiden Ländern das Kern-Curriculum vom Staat festgelegt. Österreichs Sprachfördermaßnahmen sind sehr stark vom Bund geprägt und somit wird versucht von der Meso-Mikro Ebene ein Problem, das in der Mikro-Mikro Ebene gelöst werden sollte, zu lösen (vgl. Salchegger 2021, S.349f.). In Finnland hingegen ist klar zu erkennen was die Rolle des Staates innerhalb der Fördermaßnahmen ist. Zum einen die Rahmenbedingungen angeben und zum anderen die jeweiligen Policy-Strukturen so frei zu gestalten, dass die Kommunen (Mikro-Meso-Ebene) genug Spielraum haben, um diese innerhalb der Mikro-Mikro Ebene (Bildungsinstitutionen) zu implementieren (vgl. Liu 2022, S.177). Diese Ebene beeinflusst alle Machtressourcen (Pfadabhängigkeiten) in der Bildungspolitik aktiv und ist deswegen in Österreich der zentrale Akteur und gleichzeitig der Kern des Bildungspolitischen Systems, in Finnland spielt der Staat von einer systemischen Hinsicht nur die Rolle der Umwelt (vgl. Luhmann 2000, S.70).

Es soll festgehalten werden, dass Finnland durch seine starke Dezentralisierung innerhalb der Verwaltung und Maßnahmengenerierung starke Vorteile innerhalb der Sprachfördermaßnahmen aufweist, da die regionalen Ressourcen eines solchen Settings besser genutzt werden können als in Österreich (vgl. Niemi et al. 2016, S.78). Österreich nutzt die Möglichkeiten der föderalen Strukturen nicht so effizient wie Finnland, weshalb die jeweiligen Fördermaßnahmen nur bedingt greifen (vgl. Flubacher 2021, S.2).

Die Ebenen, welche jetzt folgen, sind eher für die jeweiligen Rahmenbedingungen und Empfehlungen in denen sich die jeweiligen Policies bewegen müssen.

Meso-Meso: wäre die EADSNE der Europäischen Union. Diese gibt die Vorgaben an, in welcher Sonderförderungsmaßnahmen stattzufinden haben. Insofern unterstehen die Staaten der EU innerhalb ihrer Sprachförderungs-Policies direkt der EADSNE. Es wurde festgestellt, dass sowohl Finnland als auch Österreich viele der Aspekte in ihrer jeweiligen Bildungs-Policies implementiert haben, welche die EADSNE vorgibt. Im Falle Finnlands sind jedoch die einzelnen Maßnahmen auf der Mikro Ebene

erfolgreicher, da sie den jeweiligen regionalen Kontext durch die hohe Dezentralisierung besser beachten können (vgl. EADSNE 2021). Systemisch gesehen ist, diese Ebene ein Sub-system, welches nur einen Teil eines übergeordneten Systems konstituiert und hierdurch keinen direkten sondern einen Passiven Einfluss auf das gesamt System aufweist (vgl. Luhmann 2000, S.396).

Meso-Makro: die European Commission analysiert und gibt jeweilige Vorgaben an die unterstehenden Institutionen, wie z.B. der EADSNE. Im Sinne der Sprachpolitik der Länder ist nur ein indirekter Einfluss festzustellen (vgl. European Commission 2021A; European Commission 2021B). Die Ausführungen über dieses Sub-system sind Deckungsgleich mit dem der vorherigen Ebene. Dies ist bedingt dadurch, dass auf der Ebene der Regulierenden und Empfehlungen gebenden Akteure (EU und OECD), nur eine vertikale Kommunikation mit den untergeordneten Systemen erfolgt, und sie selber nur regulatorisch agieren (vgl. Luhmann 2000, S.411)

Makro-Mikro: Die Europäische Union ist konstituiert aus den Staaten der Meso-Mikro Ebene und deshalb auch in einem teilweisen reziproken Austausch mit diesen. Die europäische Union hat nur eine passive Auswirkung durch die Meso-Makro und die Meso-Meso Ebene, da sie aus allen Mitgliedsstaaten konstituiert ist (vgl. Busenmeyer et al. 2015, S.537). Diese Ebene ist ein System, welches sowohl Sub-systeme konstituiert wie auch aus Sub-systemen selber konstituiert ist, hierdurch können Akteure der Meso-Mikro Ebene zentrale Aspekte Mitentscheiden und generieren, wenn auch nur passiv und im Kollektiv mit anderen Akteuren der gleichen Ebene¹⁸³ die Umwelt in der sie sich Bewegen bzw. in der sie Kommunizieren (vgl. Luhmann 2000, S.422)

Makro-Meso: PISA dient alleinig zur Evaluation, kann aber durch die jeweiligen Ergebnisse Veränderungen auf der Policy-Ebene bedingen (vgl. Lewis 2020, S.19). Diese Ebene unterliegt keiner Pfadabhängigkeit und kann im weiterführenden Sinne auch nicht als ein autopoietisches System definiert werden, da es keine reziproke Kommunikation mit anderen Systemen führt, sondern nur eine Einseitige Rückmeldung gibt (vgl. Luhmann 1987, S.396ff.).

¹⁸³ Andere Nationalstaaten der EU

Makro-Makro: Die OECD dient als übergeordnete Institution, welche Policy-Empfehlungen im Rahmen von ökonomischen Parametern gibt. Die Empfehlungen ähneln sehr stark denen der EU und sind innerhalb ihres Wirkungsspektrums dieser gleichzustellen. Die OECD agiert als globale Austauschplattform für Policies und ist durch die immanenten Ressourcen der Organisation der übergeordnete Rahmen in denen Policy-Empfehlungen ausgesprochen werden sollte (vgl. Niemann & Martens 2018, S.268; Sorensen et. al. 2021, S.101). Dieses System kann, jedoch nicht als übergeordnetes System aller anderen Systeme begriffen werden, da es nur zum Austausch zwischen den Systemen dient und wie auch die EU aus den jeweiligen Untersystemen gebildet ist. somit ist diese Ebene eine Feedback Instanz, welche die Gesamtsumme der Meinungen der Länder aus welchen es besteht bildet (vgl. Luhmann 2000, S.113).

Im Rahmen von Sprachfördermaßnahmen sind die Mikro-Mikro Ebene und die Mikro-Meso Ebene die wichtigsten Ebenen, da sie zwar von allen anderen Ebenen reguliert werden, jedoch im Rahmen der Sprachförderung direkte Implikationen für deren Erfolg oder Misserfolg haben (vgl. Pulkkinen 2019). Durch das Beispiel Finnlands wurde ersichtlich, dass eine Fokussierung auf diese beiden Ebenen für positive Outputs sorgen kann und sowohl von der OECD wie auch von den jeweiligen EU-Institutionen befürwortet wird (vgl. Szönyi et al. 2020, S.6f.).

Es folgen nun die Ausführungen über das Policy-Transfer-Potenzial zwischen den beiden Cases.

7.3 Policy-Transfer-Potenzial

Da beide Länder den jeweiligen allgemeinen Vorgaben der EU sowie auch der OECD entsprechen und innerhalb ihrer Verwaltungsstruktur auch ähnliche Polity-Strukturen aufweisen, kann eine Policy-Transfer-Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden (vgl. Wenzelburger et al. 2015, S.226f).

Die größten Komplikationen hierbei bilden zwei Faktoren: Zum einen die grundlegende Differenz zwischen den beiden Bildungssystemen, zum anderen der unterschiedliche

Grad der Dezentralisierung. Wie bereits Chung (2019) unterstreicht, muss bei den jeweiligen Policy-Transfer-Möglichkeiten immer der Kontext der Policies beachtet werden (vgl. Chung et al. 2019, S.92). Bei einer Implementierung in einen anderen Kontext ändert sich deshalb auch die jeweilige Policy, was bei einem Policy-Transfer schwere Folgen haben würde, da der Input hierdurch nicht den gewünschten Output bringen würde (vgl. ebd., S.95).

Der erste Faktor der einen Policy-Transfer erschwert, nämlich, dass Finnland eine andere Schulstruktur hat, ist folgendermaßen auszuführen: Finnland hat keine Leistungsseparation von SchülerInnen bis zur 9. Klasse, wohingegen diese in Österreich bereits nach der 4. Klasse stattfindet. Viele der Policies im Rahmen der Sprachfördermaßnahmen Finnlands sind jedoch auf dieses inklusive Setting angewiesen, welches das System Finnlands ermöglicht (OECD 2020, S.23).

Der zweite Faktor ist, dass die Dezentralisierung in Finnland viel weiter fortgeschritten ist als in Österreich. Zwar ist Österreich innerhalb seiner Verwaltung auch föderalistisch, jedoch unterstehen alle Ebenen der jeweiligen Verwaltung des Bundes, zudem sind alle Fördermaßnahmen von der zentralen Steuerung abhängig. Im Gegensatz hierzu weist Finnland innerhalb der Verwaltung eine flexible Struktur auf, in der die Kommunen und sogar die Schulen eigenständige Entscheidungen treffen können wie der Rahmenplan umzusetzen ist. Durch die Dezentralisierung können die regional vorhandenen Ressourcen besser eingesetzt werden und deshalb ist die Sprachförderung, wie sie in Finnland stattfindet, überhaupt möglich (vgl. Chung 2019, S.113f).¹⁸⁴

Es folgt nun der abschließende Teil dieses Forschungsunterfangens.

7. Conclusion

Im Rahmen dieses Kapitels soll die am Anfang dieses Forschungsunterfangens gestellte Forschungsfrage beantwortet werden. Hierfür sei diese noch einmal aufgeführt: „Wie gestalten sich Sprachfördermaßnahmen¹⁸⁵ für Migranten und

¹⁸⁴ Weitere Ausführungen über den Policy-Transfer folgen im Kapitel 6.4 und Kapitel 7.

¹⁸⁵ Siehe Fußnote 11, Seite 14 für eine Arbeitsdefinition des Begriffs Sprachfördermaßnahmen.

Migrantinnen im Kontext der Bildungs-Policies und deren Auswirkung in verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden¹⁸⁶) innerhalb Österreichs und Finnlands, mit besonderer Berücksichtigung von Auflagen und Empfehlungen der OECD und der Europäischen Union seit dem Jahr 2014 bis heute? Und welche potenzielle Policy-Transfer-Möglichkeiten hierdurch erschlossen werden?“

Österreich implementiert die meisten der Vorgaben durch die zentrale Steuerung des Bundes. Zwar sind konkrete Sprachfördermaßnahmen vorgesehen, diese wirken jedoch segregierend, da Förderklassen eine Trennung zwischen Autochthonen und Migranten bzw. Migrantinnen bedeuten¹⁸⁷. Im Gegensatz hierzu implementiert Finnland die jeweiligen Maßnahmen in den Regelunterricht und trifft nur im Ausnahmefall Maßnahmen, welche Initiativen außerhalb des Regelunterrichts erfordern. Das ist bedingt durch die starke dezentrale und kommunengeleitete Bildung. Es kann dadurch viel mehr auf die individuellen Bedürfnisse der jeweiligen Förderbedürftigen eingegangen werden¹⁸⁸. Bereits die EU hat in seinem Maßnahmenplan erwähnt, dass die jeweiligen Förderungen im Bereich der Sprache am effektivsten von einem Bottom-up Ansatz aus wirken (vgl. EADSNE 2021).

Es kann von einer Polity-technischen Betrachtung aus gesagt werden, dass die Polity-Strukturen in ihrer Funktionsart sich stark zwischen den beiden Cases unterscheiden. Durch die starke Dezentralisierung der Sprachförderung und der Bildungspolitik ist Finnlands Polity als ein Bottom-up Ansatz aufzufassen, wohingegen jene Österreichs eher zentral gesteuert und hierdurch einem Top-Down Prinzip entsprechen.¹⁸⁹

Beide Länder fördern, wie von der EU gefordert, ihr Schulpersonal in interkultureller Kompetenz und sorgen zumindest auf der Personalebene für das Greifen von Inklusionsmaßnahmen.¹⁹⁰ Der größte Unterschied hierbei liegt, dass die Ausgaben, welche im Bildungspolitischen System Österreichs erfolgen können sehr spezifisch von der Makro-Ebene des Staates aus reguliert werden¹⁹¹. Im Gegensatz hierzu stellt

¹⁸⁶ Oder im Falle Finnlands Regionen und Kommunen.

¹⁸⁷ Siehe Kapitel 5.3

¹⁸⁸ Vgl. Kapitel 5.4

¹⁸⁹ Vgl. Kapitel 5.3 und 5.4

¹⁹⁰ Vgl. Kapitel 5.5

¹⁹¹ Vgl. Kapitel 6.4.1

Finnland seinem einzelnen Elementen (Mikro-Ebene [Bildungsinstitutionen]) vollkommen frei in wie fern die gestellten Ressourcen verwendet werden, hierdurch können wesentlich spezifischere und personenbezogene Maßnahmen ergriffen werden¹⁹²

Die Länder und Regionen spielen innerhalb der Sprachpolitik bzw. der Sprachfördermaßnahmen keine wichtige Rolle, da die Sprachfördermaßnahmen meistens auf der Ebene der Kommunen und der Gemeinden stattfinden, bzw. im Falle Österreichs von Seiten des Bundes auf der Policy-Ebene geregelt wird¹⁹³. Die Meso-Ebene der Länder hat im Rahmen der Bildungspolitik, jedoch trotzdem eine ganz wesentliche Stellung, da sie bei Gesetzlichen Entscheidungen ebenfalls als Stakeholder agieren, und die jeweiligen Entscheidungen mit beeinflussen können¹⁹⁴. Die Meso Ebene in Finnland hat keine direkten Funktionen sie dient allein als Netzwerk, um den Austausch zwischen verschiedenen Mikro-Ebenen¹⁹⁵ zu vereinfachen und hierdurch Systeminterne Probleme, durch Kooperation zu lösen¹⁹⁶

Im Sinne des Plurilingualismus bzw. des Multilingualismus hat Österreich zwar einige Projekte implementiert, diese bilden jedoch Ausnahmen und nicht die Regel. Es sind vielmehr Pilotprojekte, welche nur als Basis für Evaluierungen dienen können, und hierdurch keinen direkten Einfluss auf die Sprachförderung von MigrantInnen mit Sprachdefiziten aufweisen¹⁹⁷ Hingegen hat Finnland den Multilingualismus in sein Kern Curriculum aufgenommen, es werden sogar Möglichkeiten innerhalb von Policy Dokumenten diskutiert um die jeweilige Reichweite dieser Multilingualismus freundlichen Policy zu erweitern diskutiert. ¹⁹⁸ Zudem befürworten die allgemeinen Maßnahmen einen Multilingualismus innerhalb des Landes stärker, dadurch das die Aufrechterhaltung und der Respekt gegenüber Mehr- bzw. Anderssprachigen einen Grundsatz im Gesetzlichen Rahmen bildet¹⁹⁹. Der Multilingualismus bildet einen zentralen Aspekt der Europäischen Sprachpolitik und ist auch innerhalb der OECD

¹⁹² Vgl. Kapitel 5.4

¹⁹³ Im Falle Finnlands liegt das bei den Kommunen selber.

¹⁹⁴ Siehe Kapitel 6.3

¹⁹⁵ Kommunen

¹⁹⁶ Siehe Kapitel 5.4

¹⁹⁷ Vgl. Kapitel 5.3.3

¹⁹⁸ Vgl. Kapitel 6.4.1

¹⁹⁹ Vgl. Kapitel 6.4.1

Empfehlungen sehr stark vertreten, da aus den Analysen der EU und der OECD hervorgeht, dass die Förderung von Multilingualismus reziprok die Sprachfördermaßnahmen verbessert und die Bildungsbenachteiligung von MigrantInnen verringert²⁰⁰. Die Relevanz der Ansätze des Multilingualismus ist sowohl auf gesetzlicher Ebene (Makro) und Landesregierungsebene (Makro) verankert, zudem sind durch die individuellen Maßnahmen, welche die Kommunen autonom treffen können, multilinguale Strukturen auch innerhalb der Mikro-Ebene sowohl der Kommunen wie auch den Bildungsinstitutionen selber zu erkennen²⁰¹. Hierdurch ist ein grundlegender Unterschied in der Kommunikation zwischen den Sub-Systemen und dem Gesamtsystem zu verzeichnen, da das Finnländische Bildungspolitische System flache Hierarchien aufweist²⁰² und das Bildungspolitische System Österreichs eher Kommunikationsstrukturen verzeichnet, welche durch klare Hierarchien sowohl bei der Evaluierung, Implementierung und Umsetzung aufweisen.^{203 204}

Zwischen den Jahren 2014 und 2020 gab es ab dem Jahr 2017 starke reformtechnische Veränderungen von Seiten Österreichs in Richtung eines dezentraler ausgerichteten Bildungspolitischen Regimes. Welches der Mikro-Ebene mehr Autonomie zur Umsetzung der jeweiligen Bildungsziele einräumt.²⁰⁵ Vor allem wurde die Schulautonomie ausgeweitet und inklusionsfokussierte Konzepte innerhalb des Maßnahmenplans für Bildungs-Policies aufgenommen. Es kann somit angenommen werden, dass noch weitere Folge-Reformen folgen können, und hierdurch die Möglichkeit eines Policy-Transfers offen bzw. möglich aussieht²⁰⁶.

Finnlands Bildungspolitik hat sich nicht stark verändert, da Gleichberechtigung aller EinwohnerInnen Finnlands konstitutionell vorgeschrieben ist. Zudem kamen nur mindere Anpassungen an die jeweiligen verändernden demografischen Gegebenheiten. Das System hat keine Umwälzung erfahren, sondern hat sich

²⁰⁰ Vgl. Kapitel 5.1 und 5.2

²⁰¹ Vgl. Kapitel 5.3

²⁰² Dadurch, dass die jeweiligen Ebenen in ihren jeweiligen fachspezifischen Bereichen frei agieren können

²⁰³²⁰³ Bei der Umsetzung wird ebenfalls von Hierarchien gesprochen, da obwohl die einzelnen Bildungsinstitutionen ihre eigenen Maßnahmen selber nach den Vorgaben planen können. Die Vorgaben für die Investition der finanziellen Ressourcen diese Freiheit sehr stark eindämmt

²⁰⁴ Siehe hierfür Kapitel 5.5 und 6.4

²⁰⁵ Vgl. Kapitel 5.3

²⁰⁶ Vgl. Kapitel 5.5

innerhalb seiner jeweiligen Spezifikationen nur noch weiter in die jeweilige Richtung ausgebaut. Wird die Dezentralisierung und die Bottom-Up Struktur Finnlands in dem genannten Zeitraum von 2014 bis 2020 hin betrachtet, so kann diese Weiterentwicklung in dieselbe Richtung zeitlich zurückverfolgt werden. Es kann für den potenziellen Policy-Transfer noch gesagt werden, dass ein System, welches sich nicht verändert sondern noch weiter auf die eigens geschaffenen Bedingungen anpasst, ein System ist welches durch seine stabilen Strukturen, für interne Systemveränderungen von anderen außenstehenden Systemen zugänglich ist (vgl. Luhmann 1987, S.56ff.)

Im Sinne von Policy-Transfer-Möglichkeiten wurde festgestellt, dass durch zwei Kerndifferenzen ein Policy-Transfer erschwert wird, jedoch nicht vollkommen auszuschließen ist, da beide Länder ähnliche Policy-Ziele durch die EU und die OECD aufweisen. Die beiden Faktoren, welche einen Policy Transfer verhindern, sind die Verschiedenheit des Grundbildungssystems und die Unterschiede in den Verwaltungsebenen, da Kommunen in Finnland eine größere Autonomie vorweisen als die Gemeinden in Österreich. Allgemeine Bildungs-Policy technischer Strukturen können jedoch übernommen werden, einzig bei den klaren Maßnahmen für Sprachförderungen könnten Komplikationen durch die starken Unterschiede entstehen.²⁰⁷

Es sollen nun die Limitationen dieser Arbeit aufgezeigt werden.

7.1 Limitationen

Einer der am meisten limitierenden Faktoren dieser Arbeit war es, dass viele der Quellen, welche im Rahmen des Forschungsunterfangens ausfindig gemacht wurden, alleinig auf finnischer Sprache vorhanden waren. In vielerlei Hinsicht hat dies den Erkenntnisgewinn von spezifischen Kapiteln erschwert. Vor allem im Rahmen der Analyse der Fördermaßnahmen für Migranten und Migrantinnen waren die meisten Quellen auf Finnisch, daher musste auf sekundäre Quellen zurückgegriffen werden. Außerdem wurde sich für eine sehr freie Betrachtungsweise des Gegenstandes entschieden. Eine etablierte Methode, welche für ein solches Forschungsunterfangen bereits vorgegeben war, konnte nicht gefunden werden. Hierdurch kann eine

²⁰⁷ Siehe Kapitel 5.5 und 6.4

Replikation eines ähnlichen Forschungsunterfangens erschwert sein, da die Methode sehr stark von den jeweiligen Quellen, die ausfindig gemacht wurden, abhängig war. Das Vorgehen kann sich auf die Ergebnisse ausgewirkt haben, da wahrscheinlich eine längere Recherche mehr Befunde ergeben hätte.

Da Policies, vor allem im Bildungsbereich, sich in einem ständigen Wandel befinden, kann innerhalb dieser Arbeit keine Vollständigkeit der analysierten Policies behauptet werden. Da bereits während des Forschungsunterfangens und Schreibprozesses dieser Arbeit eine Veränderung innerhalb der Policiestrukturen der jeweiligen Länder stattgefunden hat.

Es wurde explizit nicht auf die Anfang 2020 begonnene Covid-19 Pandemie und die damit einhergehenden Veränderungen innerhalb der Bildungs-Policies Bezug genommen, da es als ein Ausnahmezustand gewertet wurde, und auf längere Sicht den Forschungsrahmen dieser Arbeit unnötig ausgeweitet hätte²⁰⁸

Es folgt ein Ausblick auf weitere Forschungsunterfangen innerhalb dieses Themenkomplexes.

7.2 Ausblick

Weitere Forschungsunterfangen könnten innerhalb der Punkte ansetzen, die dieses Forschungsunterfangen nicht beachtet hat. Vor allem eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der Covid-19 Pandemie auf die jeweiligen Bildungs-Policies und Sprachfördermaßnahmen der beiden Länder wäre ein interessanter Forschungsgegenstand. Eine geeignete Forschungsfrage hierfür könnte wie folgt lauten: „Welche Auswirkungen hatte die Covid-19 Pandemie zwischen den Jahren 2020 und 2022 auf die Bildungs-Policies von Migranten und Migrantinnen in Bezug auf die Sprachfördermaßnahmen von Finnland und Österreich?“

²⁰⁸ Da der Rahmen der Arbeit sich vor allem auf die Policies ab den Jahren 2014 beschränkt hat und der Fokus mehr auf Migrationsbedingten Veränderungen lag.

8. Literaturverzeichnis

- Ahtiainen, R., Pulkkinen, J., Jahnukainen, M. (2021): The 21st Century Reforms (Re)Shaping the Education Policy of Inclusive and Special Education in Finland. *Education Sciences*, 11(11), S. 750.
- Alstad, G. T., Sopanen, P. (2021): Language orientations in early childhood education policy in Finland and Norway. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 7(1), S. 30–43. <https://doi.org/10.1080/20020317.2020.1862951>
- Altrichter, H., Merki, K. M. (2016): *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*, Wiesbaden: Springer VS.
- Amos, K., Schmid, J., Schrader, J., Thiel, A. (2013): *Europäischer Bildungsraum: Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis*. Baden-Baden: Nomos.
- Bacher, J. (2005): Bildungsungleichheit und Bildungsbenachteiligung im weiterführenden Schulsystem Österreichs: Eine Sekundäranalyse der PISA 2000-Erhebung. *SWS-Rundschau*, 45(1), S. 37-62.
- Bartlett, & Vavrus, F. K. (2017). *Rethinking case study research: a comparative approach* /. Routledge.
- Bauknecht, D.et.al.(2015) Gesellschaftlicher Wandel als Mehrebenenansatz. Transformationsstrategien und Models of Change für nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel. Bericht des AP2. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau (UBA Texte, 66/2015).
- Bednar, J., Page, S., & Toole, J. (2012). Revised-Path Dependence. *Political Analysis*, 20(2), 146-156. doi:10.1093/pan/mpr051
- Bergroth, M. (2021): Coordinating, communicating, and combining languages in local immersion education policy reform in Finnland. *Journal of immersion and Content-Based Language Education* 10(1), S. 113-138. <https://doi.org/10.1075/jicb.19027.ber>
- Bieling, H. J., & Lerch, M. (2012). *Theorien der europäischen Integration*: Springer VS, Wiesbaden.

- Binder, U., Oelkers J. (2020): „*Das Ende der politischen Ordnungsvorstellungen des 20. Jahrhunderts.*“ *Erziehungswissenschaftliche Beobachtungen*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Böhm, J. (2015): Gemeinschaftsschule in Finnland/Finnish comprehensive school. *Bildung und Erziehung*, 68(2), S. 189-214.
- Bollweg, P., Buchna, J., Coelen, T., Otto H.U. (2020): Handbuch Ganztagsbildung (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Börzel, A., Panke, D. (2015): Globalisierung, in: G. Wenzelburger, R. Zohlnhöfer (Hrsg.). *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ebbinghaus, B. (2015): Machtressourcentheorie und Korporatismusansatz, in: G. Wenzelburger, R. Zohlnhöfer (Hrsg.). *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Boyum S. (2014): Fairness in education - a normative analysis of OECD policy documents. *Journal of Education Policy*, 29(6), S. 856–870. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.899396>
- Brandmayr, M. (2018): Chancengerechtigkeit und individualisiertes Lernen. Zur Verzerrung zweier Begriffe und ihrer ideologischen Funktion in Österreich. *Pädagogische Korrespondenz* 58, S. 53-73.
- Breit, S., Eder F., Krainer K., Schreiner C., Seel A., Spiel C. (2019): *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen*. Wien: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung.
- Brink, S., Nissinen K. (2019): *The challenge for equity and excellence in bilingual Finland – Evidence for future successful action*. [Reports 54]. University of Jyväskylä. Finnish institute for educational research.
- Brown, M. A. (2018): *The Shifting Global World of Youth and Education*. London, New York: Routledge.
- Bruneforth, M., Lassnigg, L., Vogtenhuber, S., Schreiner, C., Breit, S. (2016): *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren*. Wien: Bundesinstitut BIFIE.
- Bruyninckx, H., Happaerts S., Van den Brande, K. (2012): *Sustainable Development and Subnational Governments: policy-making and multi-level interactions*. Wiesbaden: Springer.

- Burns, T., Köster, F., Fuster, M. (2016): *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies*. Paris: OECD Publishing. Busemeyer, M. R. (2015): *Bildungspolitik im internationalen Vergleich*. Stuttgart/Konstanz: UTB GmbH UVK.
- Busemeyer, M. R., Tober, T. (2015): European integration and the political economy of inequality. *European Union politics*, (16)4, S. 536–557.
- Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung Österreich (2019) Deutschförderklassen und Deutschförderkurse Leitfaden für Schulleiterinnen und Schulleiter, Wien,
- Byram, M., Parmenter, L. (2012): *The Common European Framework of Reference: The Globalisation of Language Education Policy*. Bristol: Multilingual Matters.
- Cardno, C. (2018). Policy Document Analysis: A Practical Educational Leadership Tool and a Qualitative Research Method. *Educational Administration: Theory & Practice*, 24(4), 623-640.
- Compton-Lilly, Rogers, R., & Ellison, T. L. (2021). Making sense of literacy scholarship : approaches to synthesizing literacy research /. Routledge.
- Chung, J. (2019): *PISA and global education Policy: Understanding Finland's success and influence*. Leiden: Brill.
- Council of Europe 2020): Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment- Companion volume. Strasbourg: Council of Europe Publishing. <https://rm.coe.int/common-european-framework-of-reference-for-languages-learning-teaching/16809ea0d4>
- Delcour, L., Tulme, E. (2019): *Policy transfer and norm circulation: towards an interdisciplinary and comparative approach*. Routledge.
- Döbert, H., Hörner, W., von Kopp, B., & Reuter, L. (2017): *Die Bildungssysteme Europas* (Band 46). Hohengehren. Schneider Verlag.
- Dorostkar, N. (2014): *(Mehr-)Sprachigkeit und Lingualismus: Die diskursive Konstruktion von Sprache im Kontext nationaler und supranationaler Sprachenpolitik am Beispiel Österreichs*. Wien: V&R Unipress.
- Eder, F., Krainer, K., Seel, A., Schreiner, C., Spiel, C. (2016) *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*. Wien: Bundesinstitut BIFIE.

- Engel, I., Rothmayr-Allison C. (2014): *Comparative Policy studies: Conceptual and methodological challenges*, Wiesbaden: Springer.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (2021a): *Monitor für allgemeine und berufliche Bildung 2021: Österreich*, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/34572>
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2021): Country Policy Review and Analysis: Key messages for working with and for countries. <https://www.european-agency.org/resources/publications/CPRA-key-messages>
- European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, (2018): Rethinking language education and linguistic diversity in schools. [Report]. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/de1c9041-25a7-11e8-ac73-01aa75ed71a1/>
- European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, (2019): Education and training Monitor 2019 - executive summary. <https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/2019-education-and-training-monitor-summary.pdf>
- European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, (2021b): Education and training monitor 2021: Finland,
- Evans, M., Davies, J. (1999): Understanding Policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public administration*, 77(2), S. 361-385.
- Ferguson, Y. H., Mansbach, R. W., Denmark, R. A., Spruyt, H., Buzan, B., Little, R., Mann, M. (2000): What Is the Polity? *International Studies Review*, 2(1), S. 3-31.
- Flubacher, M. (2021): The 'politics of speed' and language integration policies: on recent developments in Austria. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, S. 1–11.
- Förster, C., Schmid, J., Trick, N. (2014): Die nordischen Länder: Politik in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Giddens, A., Sutton P. W (2014): *Essential concepts in sociology* (3. Aufl.). Cambridge: Polity Press.
- Grommes, P., Hu, A (2014): *Plurilingual Education: Policies - practices - language development*. John Benjamins Publishing Company.

- Hadjisky ,M., Pal, L.A., &Walker, C. (Eds.).(2017). *Public policy transfer:Micro-dynamics and macro-effects*. Edward Elgar Publishing
- Harr, A., Liedke-Göbel, M., Riehl, C. M. (2018): *Deutsch als Zweitsprache: Migration - Spracherwerb – Unterricht*. Stuttgart: J.B. Metzler Verlag.
- Hartong, S., Nikolai, R (2017): Observing the “Local Globalness” of Policy Transfer in Education. *Comparative Education Review*, 61(3), S. 519–537. <https://doi.org/10.1086/692503>
- Heidenreich, M. (2019): *Horizontal Europeanisation: The transnationalisation of daily life and social fields in Europe*. Routledge.
- Herlyn, E., Lévy-Tödter M. (2019): *Die Agenda 2030 als Magisches Vieleck der Nachhaltigkeit: Systemische Perspektiven*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.-
- Lapresta-Rey. C & Huguet, A. (2019) *Multilingualism in European Language Education*. Bristol: Blue Ridge Summit.
- Hüttmann, M. G., Hrbek, R., Schmid, J. (2012): *Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union im Vergleich: Does Federalism Matter?* [Tagungsband]. Baden-Baden: Nomos.
- Jänicke, M. (2015). Horizontal and vertical reinforcement in global climate governance. *Energies*, 8(6), 5782-5799.
- Jetzkowitz, J. (2003): *Soziologischer Funktionalismus: zur Methodologie einer Theorietradition*. Opladen: Leske + Budrich.
- John, S. K. S. (2020) *Education and solidarity in the European Union: Europe’s lost spirit*. Wiesbaden: Springer.
- Jornitz, S. Wilmers, A. (2021): *International Perspectives on School Settings, Education Policy and Digital Strategies – A Translantic Discourse in Education Research*. Opladen: Barbara Budrich.
- Khan, J. (2018): *Mehrsprachigkeit, Sprachkompetenz und Schulerfolg – Kontexteinflüsse auf die schulsprachliche Entwicklung Ein- und Mehrsprachiger*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kiss, G. (1977): *Einführung in die soziologischen Theorien II: vergleichende Analyse soziologischer Hauptrichtungen*. Wiesbaden: Springer-Verlag.

- Kolb, H., Wohlfarth C. (2016): *Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich. [Expertise]*.
https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/07/SVR-FB_Integrationspolitik_in_Oesterreich.pdf
- Kosunen, S (2018): "Access to higher education in Finland: emerging processes of hidden privatization." *Nordic journal of studies in educational Policy* (4)2, S. 67-77.
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/20020317.2018.1487756?needAccess=true>
- Krautzer, M. (2019): *Transferpotentiale zwischen dem österreichischen und dem finnischen Bildungssystem. [Masterarbeit]*. Universität Wien.
- Lähdesmäki, T., Koistinen, A.K., Ylönen S. C. (2020): *Intercultural Dialogue in the European Education Policies: A Conceptual Approach*. Berlin: Springer International Publishing.
- Lauth, H. J., Pickel G., Pickel S. (2015): *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Lewis, S. (2020). PISA, Policy and the OECD. Respatialising global education governance through PISA for schools. Singapur: Springer.
- Lidauer, S. J. (2021): *Sprachförderung im Elementarbereich. [Masterarbeit]*. Universität Wien.
- Liu X. (2022): Comparing multicultural education in China and Finland: From policy to practice. *Asian Ethnicity*, 23(1), S. 165–185.
- Luhmann, N. (1984): *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2000): *Organisation und Entscheidung*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Meijer, C. & Watkins, A.(2016). "Changing Conceptions of Inclusion Underpinning Education Policy", *Implementing Inclusive Education: Issues in Bridging the Policy-Practice Gap* (International Perspectives on Inclusive Education, Vol. 8), Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 1-16.
<https://doi.org/10.1108/S1479-363620160000008001>
- Mause K., Müller C., & Schubert K. (2018): *Politik und Wirtschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Ministry of Justice Finland (2017): *National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2017-2019*, Ministry of Justice 25/2017.
- Niemann, D. & Martens, K. (2018): Soft governance by hard fact? The OECD as a knowledge broker in education policy. *Global Social Policy*, 18(3), S. 267–283. <https://doi.org/10.1177/1468018118794076>
- Niemi H., Toom, A., Kallioniemi, A. (2016): *Miracle of Education: The Principles and Practices of Teaching and Learning in Finnish Schools*. Brill Sense.
- Oberwimmer, K., Vogtenhuber, S., Lassnigg, L., Schreiner, C (2019): *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren*, Wien: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung.
- Obinger, H. (2015): Funktionalismus, in: G. Wenzelburger, R. Zahlhöfer (Hrsg.). *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS:
- Obinger, H., Schmidt, M. G. (2019): *Handbuch Sozialpolitik*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- OECD (2012): *Education Today 2013: The OECD Perspective*, OECD Publishing.
- OECD (2016) *PISA 2015 Ergebnisse (Band I): Exzellenz und Chancengerechtigkeit in der Bildung*, PISA. https://www.oecd.org/berlin/themen/pisa-studie/PISA_2015_Zusammenfassung.pdf
- OECD (2019) *The Road to Integration: Education and Migration*, OECD Reviews of Migrant Education. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020), "Education Policy Outlook in Finland", *OECD Education Policy Perspectives*, No. 14. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020B), *Lessons for Education from COVID-19: A Policy Maker's Handbook for More Resilient Systems*. Paris: OECD Publishing.
- Olechowski, T., Staudigl-Ciechowicz, K. (2014): *Allgemeines und österreichisches Staatsrecht, Verwaltungslehre und österreichisches Verwaltungsrecht*, in: *Die Wiener Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät 1918-1938* (Vol. 20), S. 465–521). Wien: VundR Unipress.
- Opetushallitus (2016) *National core Curriculum for Basic Education 2014*, Helsinki, Opetushallitus

- Opriessnig, S., Waxenegger, A., & Oberwimmer, K. (2019): Evaluationsbericht. Evaluation Sprachfördermaßnahmen nach § 8e SchOG. Salzburg: Bundesinstitut für Bildungsforschung.
- Özbay, F. (2020): *Eine migrationspädagogische und DaZ-didaktische Analyse der sprachbezogenen Bildungspläne der Bundesregierung Österreichs "Kurz I". [Diplomarbeit]. Universität Wien.*
- Paul, R. (2021): *Varieties of risk analysis in public administrations: problem-solving and Politie Policies in Europe.* Routledge.
- Piattoni, S. (2010): *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges.* Oxford: Univ. Press.
- Pont, B., Nusche, D., Moorman, H. (2008): Improving school leadership. Volume 1: Policy and Practice. <https://www.oecd.org/education/school/40545479.pdf>
- Pulkkinen, J. (2019): *Reforming Policy, changing practices?: special education in Finland after educational reforms.* [Dissertation]. University of jyväskylä. https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/64018/978-951-39-7771-9_v%c3%a4it%c3%b6s29052019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Quenzel, G., Hurrelmann, K. (2019): *Handbuch Bildungsarmut.* Wiesbaden: Springer VS.
- Röhner C., Henrichwark, C. & Hopf, M. (2009): *Europäisierung der Bildung. Konsequenzen und Herausforderungen für die Grundschulpädagogik.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sakaranaho, T., Aarrevaara, T., & Konttori, J. (2020): *The Challenges of Religious Literacy: The Case of Finland.* Wiesbaden: Springer Nature.
- Salchegger, S., Höller, I., Herzog-Punzenberger, B., Breit, S. (2021): Nachhaltiger Chancenausgleich durch mehrjährigen Kindergartenbesuch? Ergebnisse einer österreichischen Vollerhebung. *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 14(2), S. 341–358.
- Sass, K. (2015): Understanding comprehensive school reforms: Insights from comparative-historical sociology and power resources theory. *European Educational Research Journal*, (14)3-4, S. 240-256.
- Schneider-Wohlfart, U., Pfänder, B., Pfänder, P., Schmidt, B. (1990) (Hrsg.): Wo liegen Möglichkeiten und Grenzen interkulturellen Lernens?, in: Fremdheit

- überwinden – Theorie und Praxis des interkulturellen Lernens in der Erwachsenenbildung. S. 57-58. Wiesbaden. VS Verlag.
- Silva, C. N. (2014): Sustainable Development and Subnational Governments: Policy-making and Multi-level Interactions [Review of Sustainable Development and Subnational Governments: Policy-making and Multi-level Interactions. *Regional und Federal Studies*, 24(4), 530–531.
- Sorensen, T. B., Ydesen, C., & Robertson, S. L. (2021): Re-reading the OECD and education: the emergence of a global governing complex – an introduction. *Globalisation, Societies and Education*, 19(2), S. 99-107.
- Szönyi, E., Siarova, H., Le Pichon-Vorstman, E. (2020): The future of language education in Europe: case studies of innovative practices. [Analysebericht]. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/478776>
- Tadokoro, M., Egashira, S., Yamamoto, K. (2018): *Emerging Risks in a World of Heterogeneity: Interactions Among Countries with Different Sizes, Politics and Societies* (Vol. 10). Wiesbaden: Springer.
- Thierse, S., Badanjak, S (2021): *Opposition in the EU Multi-Level-Polity: Legal Mobilization against the Data Retention Directive*. Cham: Springer Nature Switzerland AG.
- Tiefenbacher, W., Vivona, M. (2018): *Minorities and access to education in Austria. Unpublished country report for ETHOS D*, 4.
- Trumpa, S., Wittek, D., Sliwka, A. (2017): *Die Bildungssysteme der erfolgreichsten PISA-Länder: China, Finnland, Japan, Kanada und Südkorea*. Münster/New York: Waxmann.
- Van Dongera, R., Sterk, R., Van Der Meer, C. (2017): Minority languages and education: best practices and pitfalls: research for CULT Committee. European Parliament.
- Veit, S., Reichard, C., und Wewer, G. (2019): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, (5. Aufl.) Wiesbaden. Springer Fachmedien.
- Vladimirovaa, K., Le Blanc, D. (2015, 2. Oktober): *How well are the links between education and other sustainable development goals covered in UN flagship reports? A contribution to the study of the science-policy interface on education in the UN system*. [Working Paper Nr. 146]. New York: United Nations.

- Vukasovic, M., Chou, M.H., Jungblut, J. Ravinet, P. (2017): Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamic. *Policy and Society*, 36(1), S. 1-15.
<http://dx.doi.org/10.1080/14494035.2017.1287999>
- Wagner, C. (2014): *The EU's influence on Austria's education policy*. Wien. Universität Wien
- Yin, R. K. (2018): *Case study research and applications: design and methods*, (Sixth edition.) London: SAGE.
- Yuki, K., & Cen, Z. (2018). Effects of the Size of a Country on Its Economic Performance. In *Emerging Risks in a World of Heterogeneity* (pp. 19-44). Springer, Singapore.

8.1 Internetquellen

- ARL (2022). 3.1 Allgemeine Beschreibung, Geschichte und Eckdaten des Verwaltungssystems. <https://www.arl-net.de/en/commin/finland/31-general-description-history-and-key-data-administrative-system> (zuletzt abgerufen am 15.5.2022)
- BMBWF (2019): Geschichte des österreichischen Schulwesens https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulsystem/sw_oest.html (zuletzt abgerufen am 16.5.2022)
- Bundeskanzleramt (2020): *Integrationsbericht 2020*. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:3995f770-a9e7-4b5c-b3b6-4b965e1619a6/Integrationsbericht%202020_druckversion.pdf (zuletzt abgerufen am 16.5.2022)
- Bundeskanzleramt (2021): *Integration im Kontext der Corona-Pandemie*. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:1168e29b-be58-427e-a0a5-06e643ca1341/integrationsbericht2021.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.5.2022)
- Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung (2014) Leitfaden zur Sprachlichen Bildung und Förderung, Am Übergang von Elementaren Bildungseinrichtungen in die Volksschule https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:2b11b328-75b4-4da3-baa2-e1af86da55cc/sprachl_bild_foerd_leitfaden.pdf (zuletzt abgerufen am 17.5.2022)

- Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung (2020) Die Mittelschule, Änderungen ab dem Schuljahr 2020/21 im Überblick https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:7b6de1bc-36c1-4b54-88f0-7683120238d0/mittelschule_2020.pdf (zuletzt abgerufen am 18.5.2022)
- Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung (2021): Nationaler Bildungsbericht Österreich 2021. <https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:09d0d609-e889-447f-a9f0-47334cd67d89/nbb2021.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.5.2022)
- Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung (2022): Deutschförderklassen und Deutschförderkurse. <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulpraxis/ba/sprabi/dfk.html> (zuletzt abgerufen am 13.5.2022)
- Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung (2022): USB DaZ-Unterrichtsbegleitende Sprachstandsbeobachtung Deutsch als Zweitsprache. https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulpraxis/ba/sprabi/usb_daz.html (zuletzt abgerufen am 13.5.2022)
- Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung (2022): Sprachstandsbeobachtung und Sprachbildung mit USB Plus <https://www.igs.gv.at/themen/weitere-instrumente-des-igs/sprachstandsbeobachtung-und-sprachbildung-mit-usb-plus> (zuletzt abgerufen am 13.5.2022)
- EACEA (2022, 26. Januar): Qualitätssicherung in der frühkindlichen und schulischen Bildung. (https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/finland/quality-assurance-early-childhood-and-school-education_en) (zuletzt abgerufen am 13.5.2022)
- Finland, Ministry of Education and culture (2021) Implementation of extended compulsory education: monitoring plan for 2021 – 2024 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163646/OKM_2021_52.pdf?sequence=1&isAllowed=y (zuletzt abgerufen am 15.5.2022)
- Finnish Education Evaluation Centre (2021, 11. Februar): *National education evaluation plan 2020-2023*. https://karvi.fi/app/uploads/2021/05/KARVI_National_educational_plan_2020-2023.pdf (zuletzt abgerufen am 15.5.2022)

- Finnish Government (2021) Education Policy Report of the Finnish Government
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163273> (zuletzt abgerufen am 18.5.2022)
- IQS (2022): *Das Institut*. <https://www.igs.gv.at/ueber-das-igs/das-institut> (zuletzt abgerufen am 18.5.2022)
- IQS (2022). MIDA-D zur Feststellung des (außer-) ordentlichen Status.
<https://www.igs.gv.at/themen/weitere-instrumente-des-igs/mika-d> (zuletzt abgerufen am 18.5.2022)
- Ministry of Education and Culture Finland (2018) Act on Early Childhood Education and Care (540/2018)
<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2018/en20180540.pdf> (zuletzt abgerufen am 15.5.2022)
- Ministry of Interior Finland (2020): Government Resolution on the future of Migration 2020 Strategy.
https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/FIN/INT_CERD_ADR_FIN_22740_E.pdf (zuletzt abgerufen am 15.5.2022)
- OECD (2017). *Education Policy Outlook: Austria*.
<https://www.oecd.org/education/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Austria.pdf> (zuletzt abgerufen am 15.5.2022)
- OECD (2018, 19. März). Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund brauchen mehr Unterstützung, um in Schule und Gesellschaft erfolgreich zu sein.
<https://www.oecd.org/berlin/presse/schuelerinnen-und-schueler-mit-migrationshintergrund-brauchen-mehr-unterstuetzung-umerfolgreich-zu-sein-19032018.htm> (zuletzt abgerufen am 15.5.2022)
- OECD (2020). *Education Policy Outlook: Finland*. www.oecd.org/education/Policy-outlook/country-profile-Finland-2020.pdf (zuletzt abgerufen am 15.5.2022)
- Portmann, E. (2018). Wozu ist Soft Computing nützlich? Reflexionen anhand der Smart-City-Forschung. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 55(3), 496-509.
(zuletzt abgerufen am 19.5.2022)
- Rechtsinformationssystem des Bundes (2022) Gesamte Rechtsvorschrift für Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre, Fassung vom 20.05.2022

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010549> (zuletzt abgerufen am 19.5.2022)

Statistik Austria (2020). *Bevölkerung mit Migrationshintergrund seit 2008*.

https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&DocName=069443

(zuletzt abgerufen am 20.5.2022)

United Nations (2020). SDGS Learning, Training and Practice [Edition Report 2020]

[https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-09/26938SDG_Learning_HLPF_Publication.pdf)

[09/26938SDG_Learning_HLPF_Publication.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-09/26938SDG_Learning_HLPF_Publication.pdf)

(zuletzt abgerufen am

20.5.2022)