

Faktenbasierte Anregungen für eine neue Kultur in der Bildungspolitik und Bildungsreform: Kooperation und Augenmaß

Lorenz Lassnigg
Institut für Höhere Studien, equi: in_Equality and Education

Abstract

Grundlage für diese Expertise sind die im Anhang dokumentierten Forschungen der letzten Jahre, die vielfach auf vorgängigen Forschungen seit den 1990ern aufbauen. Als Hauptbotschaft wird versucht, aus diesen vielfältigen Analysen heraus zu argumentieren und zu begründen, dass die Schul- und Bildungspolitik eine grundlegend neue Kultur erfordert. Das Hauptproblem wird auf der Ebene der politischen Diskurse und der AkteurInnenkonstellation gesehen, auf der Ebene der Praxis in den Schulen gibt es viele Probleme, aber die Situation ist viel besser, als dies in den öffentlichen Diskursen erscheint. In der Bildungspolitik und den Medien werden die (zweifellos vorhandenen) Probleme und Konflikte verstärkt, was zu einer übertriebenen Abwertung des Bildungswesens und einer Verstärkung der Probleme führt – das bedeutet, dass diese Diskurse jedenfalls nicht auf eine Verbesserung gerichtet sind.

Unterschiedliche und gegensätzliche ideologische und normative Positionen sind in einem demokratischen Bildungswesen zu erwarten. Nicht diese sind das Hauptproblem, sondern der politische Umgang damit: Der Mangel an Argumentation und Begründung, was in den Auseinandersetzungen zu hochgradigen Inkonsistenzen und Widersprüchlichkeiten sowie zu unlösbaren Polemiken führt und (der Suche nach) sinnvollen Lösungen entgegenwirkt.

Es besteht eine starke Kluft zwischen Policy (Sachpolitik) und Politics (Machtpolitik), was auf der einen Seite zur Schwächung und Abwertung der sachlichen Bemühungen führt, und auf der anderen Seite (oft vorhersehbar) unwirksame symbolische (oft teure) voluntaristische Entscheidungen der Politik begünstigt, die die sachliche Ebene weiter schwächen. Es entsteht eine schwer entwirrbare Vermischung von Sachfragen, normativen Fragen und Einschätzungsfragen – zur Entwirrung kann das vorliegende Papier hoffentlich Beiträge liefern. Eine sehr wichtige Dimension, die Fortschritte behindert, ist der Streit um ‚Strukturen‘ und deren Wirkung, wobei die entscheidende Frage bei Seite gelassen wird, nämlich die Frage, worin die negativen oder positiven Wirkungen von strukturellen Charakteristiken tatsächlich bestehen. In diesen Fragen werden vorhandene Evidenzen nicht ausreichend berücksichtigt, und es werden auch die verschiedenen strukturellen Aspekte (Schulstruktur, Governance, Arbeitsbeziehungen) nicht in ihrem Zusammenhang gesehen, in dem sie ihre strukturellen Wirkungen entfalten.

Die Analysen führen zur zentralen Schlussfolgerung, dass die strukturellen Charakteristika des Schul- und Bildungswesens, für deren grundlegende Veränderung kein ausreichender Konsens zu erwarten ist, einen sehr hohen Grad an freiwilliger Kooperation aller Beteiligten erfordern um wirksam zu funktionieren, die Strukturen aber gleichzeitig aufgrund ihrer Anlage die AkteurInnen in Konflikte treiben, die die Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Entscheidend für die Herstellung der nötigen Kooperation ist eine durchgreifende Verbesserung auf der Diskursebene, das Finden einer ausreichenden gemeinsamen Basis unter den AkteurInnen trotz begründeter ideologischer oder normativer Gegensätze. Eine ernsthafte gemeinsame Verständigung über die Situationsdefinition und über die Erwartungen in das Schul- und Bildungswesen werden als die zentralen Elemente der Weiterentwicklung herausgearbeitet. Im Hinblick auf die Situationsdefinition sind die nötigen Informationsgrundlagen zu klären, die bei weitem nicht ausreichen (Transparenz der Finanzen, realistische Bewertung der Ergebnisse und Leistungen der Beteiligten), im Hinblick auf die Erwartungsbildung sind vor allem übertriebene Erwartungen zu hinterfragen und zurechtzurücken.

In den gegenwärtigen Diskursen haben die übergeordneten Ebenen der Politik und Administration (vordergründig) ein deutliches Übergewicht gegenüber der Praxis an den Schulen und ihren lokalen Kontexten

(Gemeinden), was die Praxis und deren Weiterentwicklung schwächt. Den Interessenvertretungen kommt in den fragmentierten Strukturen zentrales Gewicht zu, das vor allem für die Verteidigung erworbener Rechte genutzt wird. Als entwicklungsträchtiges Gegengewicht wird die Entwicklung von Autonomie und Professionalisierung auf der Ebene der Praxis herausgearbeitet, wobei auch der Nutzung von Forschung und Entwicklung wesentliches Augenmerk geschenkt werden muss.

Inhalt

Policy brief	4
Illustration 1: Governance-Modell lt. NBB 2015	6
Illustration 2: AkteurInnenkonstellation lt. NBB 2015	7
Vorbemerkung.....	12
Anforderungen an eine neue Kultur: die wichtigsten Dimensionen	14
1. Realitäten anerkennen, Vertrauen herstellen	14
2. Verständigung über Situationsdefinition: Berücksichtigung der Teilbereiche und Teildiskurse, Zusammenfügung der getrennten und gegensätzlichen Einschätzungen.....	15
3. Verständigung über Erwartungen: Geteilte realistische Erwartungen sind unabdingbar	17
4. Ressourcen als Symbol und Kampfobjekt: Transparenz über die Nutzung der Mittel notwendig und entscheidend in Governance-Reform	18
5. Stillstand und Reform-Aktivismus verstärken sich gegenseitig und untergraben Vertrauen	20
6. Die Forderung nach unmöglicher ‚großer Reform‘ ist eine politische Falle und hält die Konfliktpositionen aufrecht.....	23
7. Struktur und Praxis und die Suche nach ‚entwicklungskritischen‘ Schritten.....	24
8. Komponenten der Struktur, Polarisierungen und Lösungsansätze	27
9. Professionalisierung und professionelle Organisation: Veränderung, Erwartungen, Innovation, Forschung & Entwicklung	36
10. Fakten und Ideologie: Fakten nicht überschätzen aber ihre Produktion nachhaltig verbessern	39
11. Entscheidungen und Diskurspraktiken: Evidenz-informierte Entscheidungen aufgrund deliberativer demokratischer und offener professioneller Diskurse anstelle von ‚politischen Geheimverhandlungen‘ und ‚voluntaristischen Entscheidungen‘	40
12. Kommentar: Eckpunkte, Anforderungen und die Reform von November 2015	42
Handlungsvorschläge	46
1. Professionalisierung: Inventory der innovativen Aktivitäten, Konzeption und Entwicklung (zivilgesellschaftlicher) professioneller Organisation.....	47
2. Governance-Finzen: Herstellung von Transparenz der Ressourcenverwendung und Objektivierung des Finanzbedarfs.	47
3. Autonomie: sorgfältig geplante und begleitete ‚Demonstration-Projects‘ zur bottom-up Erprobung auf Gemeinde- und Schulebene.....	48
4. Governance-AkteurInnenkonstellation: vertiefende Analyse der Positionierung, Politik und Wirkungen der Interessenvertretungen der Lehrpersonen.....	49
5. Schulstruktur: Methodisch einwandfreier State-of-the-Art-Review zu den Potentialen und Problemen einer gemeinsamen Schule aufgrund der wissenschaftlichen Ergebnisse zu den internationalen Reform-Erfahrungen	50
6. Geteilte Situationsdefinition und Erwartungen: Deliberations-Prozess über die ideologischen Unterschiede aufsetzen	50
ANHANG: Zugrundeliegende Forschung und Expertisen	52

Policy brief

1. Sackgasse ‚große Reform‘

Diese Expertise enthält konzeptive Schlussfolgerungen aus Forschungen zu bildungspolitischen Fragen, die seit den 1990ern am IHS durchgeführt wurden. Die wesentliche Botschaft besteht darin, dass in Österreich auf der Ebene der Politik die größeren Probleme liegen als auf der Ebene der Praxis in den Schulen. Aus diesem Grund wurde auch bereits in einem Bericht im Oktober 2015 antizipiert, dass die für November angesagte ‚große Reform‘ nicht funktionieren kann. Die Entwicklung seither hat bestätigt, dass sich die Bildungspolitik in eine Sackgasse manövriert hat, und dass für diesen Bereich ganz besonders das Diktum gilt: Inhalte statt Kompromisse. In der vorliegenden Expertise wird versucht die Grundprobleme zu analysieren, und in 12 Punkten die wichtigsten Elemente herauszuarbeiten, die für eine neue bildungspolitische Kultur unbedingt nötig sind. In dieser Kurzfassung wird die Grundbotschaft in geraffter Form zusammengefasst, und es werden abschließend grobe Handlungsvorschläge für die wichtigsten Bereiche eines Neustarts formuliert.

2. Unbedingte Voraussetzung für einen erfolgreichen Neuanfang ist ein ‚lagerübergreifender‘ inhaltlicher Diskurs

Ein Grundproblem besteht in der Art des Umganges mit den gegensätzlichen ideologischen und politischen Positionen, und der Verbindung dieses polarisierten Umganges mit den Strukturen des Bildungswesens auf der Governance- und der Organisationsebene. Nicht gegensätzliche Positionen sind das Problem, das ist in einer Demokratie normal und zu erwarten, sondern dass diese nicht in einem vernünftigen inhaltlichen Diskurs behandelt werden. Es wird jede Gelegenheit genutzt, um Kampfpositionen aufzubauen, so dass ein vernünftiger Diskurs den Beteiligten bereits unmöglich erscheint. Dafür werden viele Beispiele angeführt. Eine speziell polarisierte Materie ist die Governancestruktur in der komplexen Form der Zuständigkeiten von Bund und Ländern. Diese ist einerseits im Hinblick auf Wirksamkeit und Effizienz nachweislich hochproblematisch, betrifft aber andererseits die Grundstruktur des Staatswesens, und ist absehbar aufgrund mangelnden Konsenses nicht änderbar. Ein wesentlicher Punkt der Expertise besteht darin, die politischen Implikationen dieser Situation zu analysieren. Zwei Schlüsse ergeben sich: erstens, es muss überlegt werden, wie mit dieser problematischen Struktur gearbeitet werden kann, wenn sie nicht änderbar ist; zweitens ergibt die nähere Analyse eine grundlegend widersprüchliche Struktur, die sich umfassend auswirkt: in der gegebenen Struktur sind politische Vorhaben nur möglich und umsetzbar, wenn die AkteurInnen kooperieren, diese Struktur treibt aber gleichzeitig die AkteurInnen gegeneinander, in dem sie eine Vielzahl an Konfliktpositionen und Veto-Punkten enthält und erzeugt. Eine neue Kultur erfordert daher, dass die AkteurInnen sich gegen diese Tendenzen dazu entschließen eine kooperative Orientierung einzunehmen, was einen deliberativen Diskurs erfordert. Die vielleicht wichtigste operative Frage aus dieser Einschätzung ist, wie ein solcher Diskurs aufgestellt werden kann (eine leicht nachvollziehbare Einsicht in einem deliberativen Diskurs besteht darin, dass Verhandlungen bei total gegensätzlichen Ausgangspunkten und gleich starken PartnerInnen nur in einem +/-Null-Kompromiss enden können, so dass man diese substantiell gar nicht zu beginnen braucht).

3. Gemeinsame Situationsdefinition und Erwartungen an das öffentliche Bildungswesen als Plattform

Es wird herausgearbeitet, was die wesentlichen Dimensionen der Inhalte sind, über die eine Verständigung nötig ist: Erstens eine gemeinsame Situationsdefinition, und zweitens die Einigung auf geteilte Erwartungen. In beiden Dimensionen sind Fakten und Evidenzen wichtig, aber diese können einen deliberativen Diskurs nicht ersetzen, weil sie niemals für sich selbst sprechen, und auch in fundamentalen Punkten meistens fehlen oder zu spät kommen. Die Illusion einer ‚Ersetzung von Ideologie durch Fakten‘ wird jedoch breit geteilt, und kann in einer Situation einer sehr schlechten Faktenlage naheliegend erscheinen, aber sie bleibt dennoch eine Illusion. Das wesentliche Merkmal eines deliberativen Diskurses besteht darin, dass argumentiert wird, dass die Beteiligten also sowohl ihre eigenen Argumente als auch die der jeweils anderen Beteiligten ernst nehmen. Es ist leicht zu zeigen, dass dies in den vorhandenen Diskursen nicht der Fall ist, sondern dass vordergründig und opportunistisch polemisiert wird. Anstelle einer realistischen Situationsdefinition sind die Diskurse (v.a. seit PISA

2000) von Abwertung und Skandalisierung geprägt, und die Erwartungen werden demgegenüber tendenziell unrealistisch hoch gesteckt. Beides muss zurechtgerückt werden, weil sich daraus die Ausgangssituation für die Politik ergibt. Die Bildungsstandards und die neue Reifeprüfung können viel beitragen, aber sie sind erst dann Errungenschaften, wenn sie nachhaltig für die Entwicklung der Praxis genutzt werden (können). Die Schaffung der Voraussetzungen dafür muss in den Fokus der Aufmerksamkeit rücken und betrifft viele Aspekte, von den Governance-Praktiken bis zur Professionalisierung und Weiterbildung – das ausgeprägte Sammeln von politischem Kleingeld untergräbt die Potentiale in diesen zentralen Entwicklungsbereichen. Ein wichtiger Bestandteil der Diskurskultur sind die Medien, die leider umfassend in die politischen Abwertungs- und Skandalisierungspraktiken verstrickt sind und diese auch noch verstärken.

4. Wesentliche Themenbereiche für inhaltliche Klärungen

Wesentliche Bereiche, in denen einseitige und polarisierte politische Positionierungen zur gegenseitigen Blockierung beitragen, sind

- *die Herstellung von Transparenz der Finanzierung und der Ressourcenströme,*
- *das Verständnis der fragmentierten Akteurskonstellation und der Rolle der Arbeitsbeziehungen und der Interessenvertretungen in der Governancestruktur,*
- *die Möglichkeiten und Grenzen von Schul- und Gemeinde-Autonomie als Governance-Instrument oder -Form, und*
- *die demokratischen Anforderungen an die Schulorganisation als einem wichtigen sozialen Verteilungsmechanismus.*

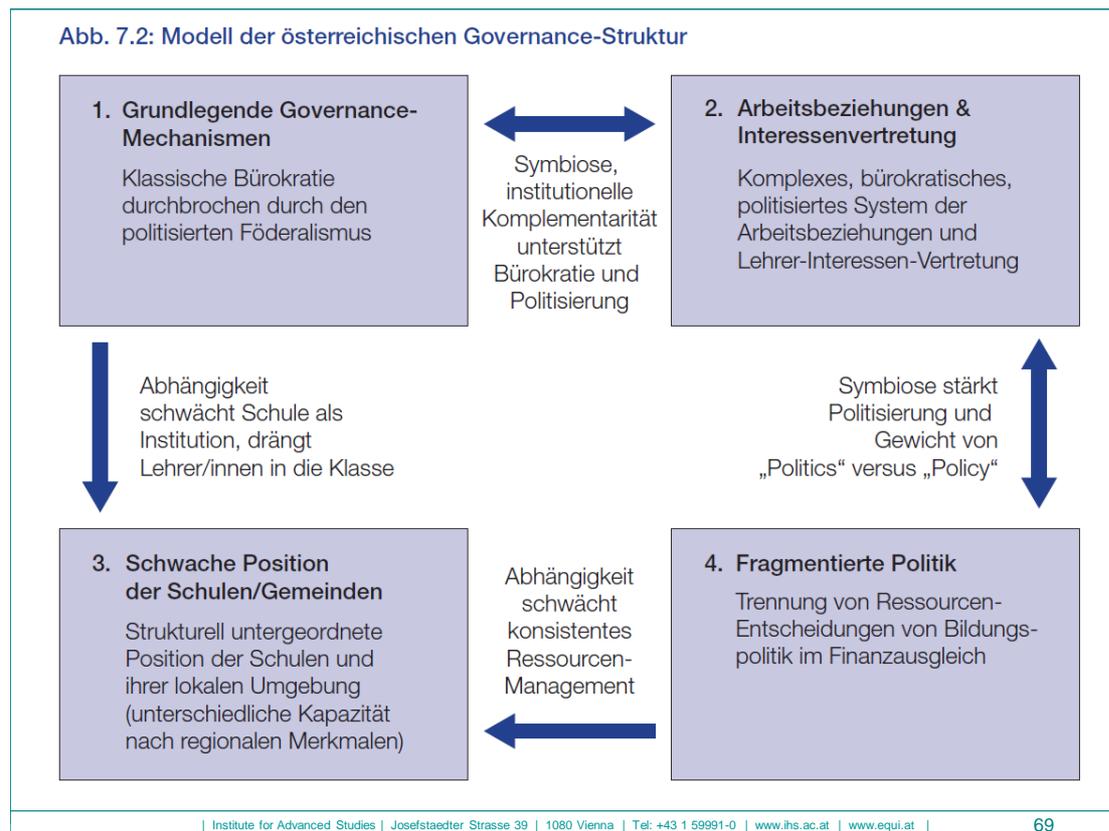
In allen diesen Bereichen herrschen stark vereinfachende aber falsche Vorstellungen über ‚Lösungen‘ vor und die nähere wissenschaftliche Betrachtung und Analyse hat gravierende Lücken und Fehleinschätzungen in den politischen Auseinandersetzungen ergeben, die zur Aufrechterhaltung der unproduktiven Blockierungen beitragen. Die Streitigkeiten um die Effizienz von Bundes- oder Länderinstitutionen haben die schwache empirische Basis der Reformvorschläge offenbart, das völlige Fehlen von Analysen zur Rolle und Politik der Interessenvertretungen negiert letztlich deren zentrale Rolle als Entscheidungs- und Umsetzungsfaktor, die politische Reduzierung der Rolle von Autonomisierung auf die pädagogische Dimension verschenkt ihre Potentiale in der Weiterentwicklung der Governancestruktur, und die weithin unreflektierten Kämpfe um die Schulorganisation binden einen wesentlichen Teil der politischen Energien auf unproduktive Weise. Eine wesentliche Frage, die in allen diesen Themen eine wichtige Rolle spielt und vordringlich geklärt werden muss, ist das Verhältnis zwischen den Strukturen und der Praxis. Dazu bestehen viele Missverständnisse, die teilweise systematisch geschürt werden. Die Strukturen sind weder bestimmend noch unbedeutend, aber üben wichtige Einflüsse aus, die als Voraussetzung einer vernünftigen Politik unbedingt näher geklärt werden müssen. Die Expertise enthält dazu einiges Material.

5. Professionalisierung der Praxis und produktive Nutzung von Forschung/Entwicklung

Die Analyse der Governancestruktur und der damit verbundenen Akteurskonstellation ergibt eine sehr schwache Positionierung der Praxis (der Lehrpersonen, der Schulen, und der Gemeinden) gegenüber den übergeordneten administrativen und politischen Instanzen (wobei sich letztere in den fragmentierten Strukturen gegenseitig in Schach halten und behindern und daher nicht wirksam agieren können). Dies ergibt in Summe nicht nur eine unübersichtliche Struktur, sondern ein unsteuerbares Konglomerat von Widersprüchlichkeiten (einen scheinbaren Zentralismus, in dem die Zentrale nichts durchsetzen kann; eine Fülle an Vorschriften und Reformen, die jedoch nicht viel mehr als Vorschläge sind, etc.) Die Interessenvertretungen verteidigen konsequent die erworbenen Rechte, führen aber einen durch materielle Interessen geprägten Abwehrkampf gegen Innovationen. Durch Forschung und Entwicklung (F&E) wie auch durch reflektierende Praxis vorangetriebene und unterstützte Innovationen sind unverzichtbares Lebenselixier jeder professionellen Tätigkeit. In der gegebenen AkteurInnenkonstellation hat sich jedoch eine Situation

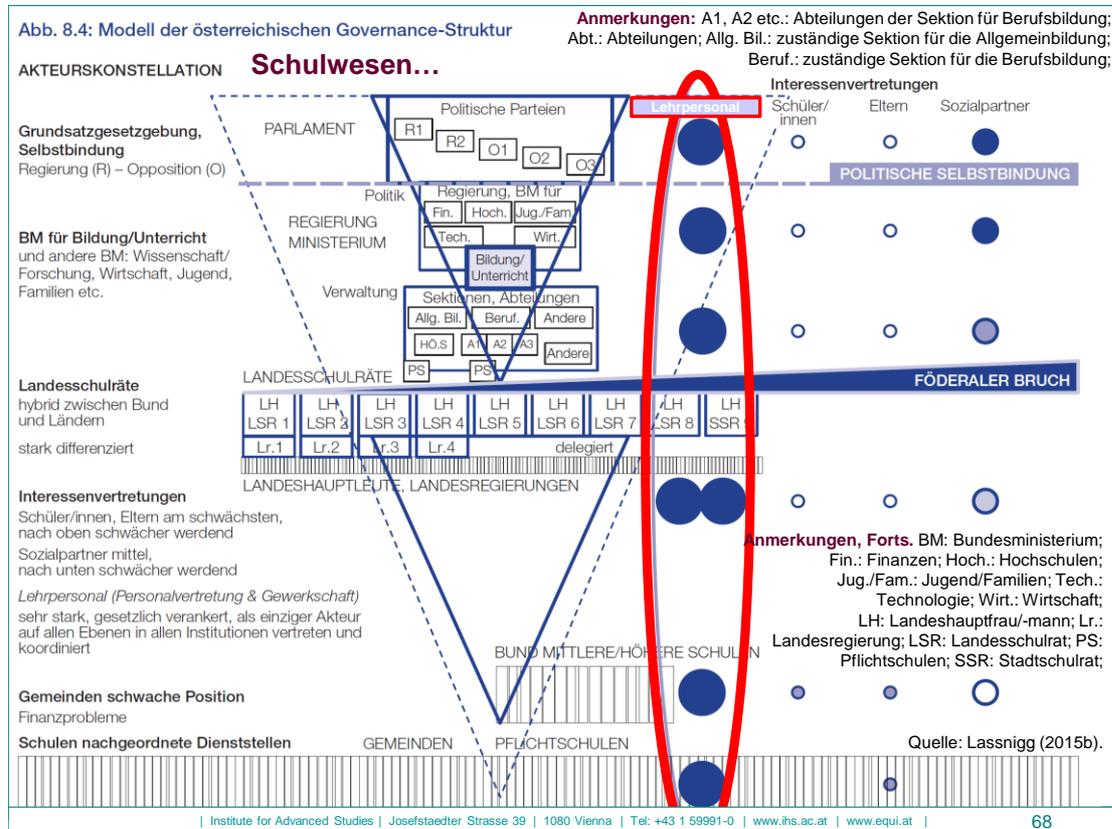
entwickelt, in der zwischen der Praxis einerseits und der F&E andererseits tiefe Gräben und Gegensätze bestehen. Die Interessenvertretungen führen einen mehr oder weniger offenen Kampf gegen die angeblich ‚praxisfremde‘ Wissenschaft (vorzugsweise mit dem Bifie als ‚Pappkamerad‘), und die wissenschaftlichen Ergebnisse finden in den gegebenen Strukturen nur schwer ihren Weg in die Praxis. Ein Faktor dabei ist die einerseits schwache und andererseits stark administrativ kontrollierte Tradition der Bildungsforschung, die diese in letzter Zeit vor allem als ‚Überbringer schlechter Nachrichten‘ erscheinen lässt (z.B. Nichterfüllung der Bildungsstandards). Diese Konstellation trägt auch zu den dominierenden Abwertungsdiskursen bei. Aufgrund der Analyse, dass Innovation und professionelle Diskurse keine etablierte Stimme haben, wird vorgeschlagen, wesentliches Augenmerk auf die Unterstützung des Aufbaus einer zivilgesellschaftlich selbst-organisierten professionellen Vertretung der Lehrpersonen zu legen. Dabei sollte von den zahlreichen und vielfältigen vorhandenen innovativen Aktivitäten in der Praxis ausgegangen werden, die im Gegensatz zu den allseits betonten Problemen in der Öffentlichkeit nicht bekannt sind, um erstens diesen Entwicklungen eine Stimme zu geben, und diese dann in der weiteren Folge – in Verbindung mit der F&E und der (neuen) LehrerInnenbildung – als ein tragendes Element in die politischen Diskurse und die praktische Weiterentwicklung einzubringen. Ein systematischer Aufbau der Forschung, und die systematische Stärkung ihrer Verbindung mit der Praxis, inklusive des wissenschaftlichen Auslotens der Potentiale und Grenzen der Professionalisierung im Schulwesen wären wichtige Elemente dieser Entwicklung.

Illustration 1: Governance-Modell lt. NBB 2015



Quelle: entnommen <http://www.equi.at/dateien/oefg-2016-allg-beruf-pdf.pdf>

Illustration 2: AkteurInnenkonstellation lt. NBB 2015



Quelle: entnommen <http://www.equi.at/dateien/oefg-2016-allg-beruf-pdf.pdf>

6. Handlungsvorschläge

Die folgenden Punkte skizzieren politische Handlungsvorschläge, die sich aus den Analysen und Erwägungen ergeben. Im Unterschied zur bisherigen Praxis nicht-faktenbasierter politischer (Geheim-)Verhandlungen im mehr oder weniger kleinen und exklusiven Kreis sollten diese Aktivitäten auf breiterer Basis in deliberativen Diskursen vorbereitet werden, sowohl um eine sinnvolle Vorgangsweise zu finden, als auch um die nötige Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft vor allem auf der Praxisebene aufzubauen. Erstens müsste eine organisatorische Struktur gefunden werden, um die vielfältigen engagierten AkteurInnen für einen Neustart zu gewinnen, der die angesprochenen inhaltlichen Probleme in den Mittelpunkt stellt, und sie in diesen Prozess einzubeziehen. Zweitens sollte ein realistischer mittel- bis längerfristiger Zeithorizont ins Auge gefasst werden, der jenseits der aktuell verbreiteten ‚Panikmache‘ liegt. Ein Anfangspunkt könnte ein möglichst breiter und umfassender Konsultationsprozess sein, ev. auf Basis eines Weißbuches (die vorliegende Expertise könnte in entsprechend kommentierter und durch parallel vorhandene Materialien und Expertisen weiterentwickelter Form einen Ansatz bilden). Weitere Ansatzpunkte ergeben sich aus den Vorschlägen.

Die Reihenfolge der Vorschläge enthält eine gewisse Gewichtung nach Priorität, obwohl alle als notwendig angesehen werden und parallel angegangen werden sollten. Wesentlich ist, dass ein Momentum unter den AkteurInnen in Richtung einer neuen kooperativen Praxis entsteht und gefördert wird. Um dieses in Gang zu bringen kann und sollte auch die Vorbereitungsphase genutzt werden (ev. sollten explizit dafür ‚Meilensteine‘ definiert werden: woran kann man dieses Momentum erkennen?).

a. Professionalisierung: Inventory der innovativen Aktivitäten, Konzeption und Entwicklung (zivilgesellschaftlicher) professioneller Organisation

Dieser Handlungsvorschlag ist entscheidend, um die politische Abwertungslogik zu brechen, und die Kluft zwischen der F&E einerseits und der Praxis andererseits zu schließen. Er besteht in einer ersten Ausformung aus drei Elementen: (i) es wäre auf Basis von sinnvollen Kriterien ein Inventory aller vorhandenen innovativen Aktivitäten auf der Praxis/Schulebene zu erarbeiten (Ziele, Methoden, Beteiligte), (ii) parallel wäre eine theoretische und konzeptionelle Klärung sinnvoller und anwendbarer Ansätze zur Professionalisierung anzustellen, (iii) wäre unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen ein Organisationskonzept für eine zivilgesellschaftliche professionelle Organisation zu entwickeln.

Angesichts der problematischen Strukturen sollten diese Ansätze so weit wie möglich selbstorganisiert erfolgen, und am vorhandenen Engagement anknüpfen. Eine Zusammenarbeit mit den Institutionen der LehrerInnenbildung wäre anzustreben, aber diese sollten den Ansatz nicht dominieren. Ebenso wäre eine Unterstützung durch die politischen Institutionen anzustreben.

b. Governance-Finzen: Herstellung von Transparenz der Ressourcenverwendung und Objektivierung des Finanzbedarfs

Dieser Handlungsvorschlag ist entscheidend für die Herstellung von Vertrauen unter den AkteurInnen und für die Abschwächung der ‚Machtspiele‘ rund um die Finanzierungsfragen. Es besteht insbesondere ein starker Zusammenhang zu den Fragen der Autonomie, da Maßnahmen in dieser Richtung im Kontext der Einsparungen im Finanzrahmen zur Budgetkonsolidierung (Stichwort ‚Finanzierungsloch‘) wieder ernste Gefahr läuft als ‚Verteilung des Mangels‘ zu erscheinen und diskreditiert zu werden. In diesem Bereich besteht auch angesichts der laufenden Verhandlungen zum Finanzausgleich und der Umsetzung der Regierungsreform 2015 zu den Governancestrukturen zwischen Bund und Ländern dringender politischer Handlungsbedarf. Ohne ernsthafte und nachhaltige Schritte zur Herstellung der Transparenz der Ressourcenverwendung besteht die Gefahr, dass hier auf Jahre hinaus (wieder) falsche Weichenstellungen erfolgen. Auch für die Umsetzung einer indexgesteuerten Ressourcenverteilung ist die Objektivierung des Finanzbedarfs eine entscheidende Voraussetzung und durch die Anforderungen der Versorgung und Integration der Flüchtlinge stellen sich ebenfalls Ressourcenfragen.

In diesem Bereich sind drei Aspekte zentral: Erstens erfordert die Objektivierung des Finanzbedarfs eine faktenbasierte und belastbare Einschätzung des Status-quo (sind die Ressourcen im Vergleich zum Bedarf grosso modo ausreichend, zu hoch oder zu niedrig? Wo bestehen Notwendigkeiten und Möglichkeiten für Umschichtungen?); zweitens muss die Ressourcenverwendung objektiviert werden was eine Vereinheitlichung der statistischen Klassifikationen über die verschiedenen Einheiten hinweg und in ausreichender sachlicher und regionaler Aufgliederung erfordert, um die Finanzinformationen auf die Sachinformationen (SchülerInnen, Prozessfaktoren, Infrastruktur, Lehrpersonen etc.) systematisch beziehen zu können; drittens muss insbesondere die Informationsbasis über die Personalausgaben transparent gemacht werden, wobei insbesondere auch die zweifelsfreie Identifikation der Verwaltungsausgaben eine entscheidende Herausforderung darstellt (die in der Regierungsreform 2015 vorgeschlagene Vereinheitlichung und Zusammenführung der Personalinformationssysteme der Länder auf der Bundesebene ist ein wichtiger Schritt, aber reicht nicht aus, da damit noch keine Transparenz für die Öffentlichkeit hergestellt wird).

c. Autonomie: sorgfältig geplante und begleitete ‚Demonstration-Projects‘ zur bottom-up Erprobung auf Gemeinde- und Schulebene

Dieser Handlungsvorschlag ist entscheidend für eine längerfristige graduelle Veränderung der Governance-Strukturen durch das Ausloten von praktisch wirksamen Verbesserungen und Neugewichtungen unter den AkteurInnen. Die Entwicklung von Autonomie enthält so weite Spielräume – und auch Probleme – bei den Verwirklichungsmöglichkeiten, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Voraussetzungen für eine generelle top-down Regelung nicht gegeben sind. Es besteht die ernste Gefahr, dass sich gravierende Fehler, wie sie in der ersten Welle sogenannter ‚Autonomisierung‘ in den 1990ern gemacht wurden, wiederholen. Darüber hinaus

bestehen auf dieser Ebene konfliktträchtige Fragen, die mit der grundlegenden gesetzlichen und verfassungsmäßigen Einbettung der Autonomie in die öffentlich-rechtlichen Strukturen und der formen privatwirtschaftlicher Verwaltung zusammenhängen (wie kann der öffentliche Auftrag der demokratischen Erziehung in autonomisierten Strukturen gesichert werden?)

Bei einer systematischen bottom-up Erprobung von möglichst weitgehenden schultypenübergreifenden Autonomie-Potentialen auf Gemeinde- und Schulebene könnten mehrere Aspekte gleichzeitig gelöst werden: Erstens könnte der Bedarf nach Autonomisierung direkt unter den AkteurInnen auf der Praxisebene ausgelotet werden, zweitens könnten Akzeptanzfragen im Hinblick auf die Relation von Autonomie und Verantwortlichkeit geklärt werden (trotz nunmehr schon jahrzehntelanger ‚Autonomisierungs‘-Aktivitäten ist nicht klar, wie weit z.B. unter den Lehrpersonen das Bedürfnis und die Akzeptanz für eine erhöhte Übernahme professioneller Verantwortung besteht), drittens können die praktischen Potentiale und Probleme für eine verstärkte und bereichs- und schultypenübergreifende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene ausgelotet und erprobt werden, viertens werden dadurch auch die Schnittstellenprobleme direkt auf der praktischen Ebene der AkteurInnen erfahrbar und behandelbar (was derzeit immer die Dazwischenkunft übergeordneter Instanzen bis hin zur Gesetzgebung und Verfassung erfordert, wie das erste Schulrechtspaket zeigt).

Eine sorgfältige Planung würde folgende Anforderungen erfüllen müssen: Erstens muss eine gesetzliche Möglichkeit (aber zunächst keine Verpflichtung) für möglichst weitgehende Autonomie geschaffen werden; zweitens müssen die lokalen Strukturen analysiert und offengelegt werden, um die Kontexte der Schulstrukturen auf Gemeinde-Ebene näher zu kennen (die aufgrund der gegenwärtigen fragmentierten Struktur auch den unmittelbaren AkteurInnen nicht unbedingt klar sind); drittens müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die AkteurInnen ihre Bedarfe übergreifend klären können, ohne dass dies innerhalb der gegebenen engen Strukturvorgaben begrenzt ist (hierzu sind vermutlich intermediäre Vermittlungs-Instanzen erforderlich, um übergreifende Akteurskonstellationen anzustoßen; dabei könnten die ‚Demonstration-Projects‘ sowohl nach systematischen Gesichtspunkten wie z.B. nach bestimmten Gemeindetypologien, als auch nach praktischen Gesichtspunkte gegebener Problem- oder auch Kooperationskonstellationen angestoßen werden, wobei aber jedenfalls der Bedarf von bottom-up gegeben sein muss); viertens muss wirksame Unterstützung bei den praktischen Problemen und eine Auswertung der Erfahrungen sichergestellt werden.

d. Governance-AkteurInnenkonstellation: vertiefende Analyse der Positionierung, Politik und Wirkungen der Interessenvertretungen der Lehrpersonen

Hier geht es darum, explizit die Position der Interessenvertretungen als einziges durchorganisiertes ‚Rückgrat‘ der Governance-Struktur explizit zu machen und die politische Praxis in diesem Bereich wie auch ihre Wirkungen wissenschaftlich und empirisch belastbar zu dokumentieren und zu erforschen: In welchen Bereichen und zu welchen Fragen wird wie interveniert und wie stellen sich die Interventionspotentiale der Interessenvertretungen konkret dar? Wie verwirklicht sich die Symbiose mit der Bürokratie und mit dem politisierten Föderalismus? Wie werden die Aktivitäten auf der Praxisebene der Schulen und Lehrpersonen beeinflusst? Welche ‚politischen Objekte‘ werden produziert, was wird gefördert, was wird bekämpft? Wie wird in die Diskurse eingegriffen? Wie stellt sich das Verhältnis zwischen gewerkschaftlicher Verteidigung der materiellen Interessen einerseits und der Förderung professioneller Interessen andererseits dar? Welche Interferenzen bestehen zwischen diesen beiden grundlegenden Aspekten?

Dieser Handlungsvorschlag zielt darauf ab, die Rolle der Interessenvertretungen in der Praxis und Politik von einer informellen und impliziten Wissens-Ebene (wo sie in den Diskursen zwar stark ‚unter dem Tisch‘ in Form von – durchaus widersprüchlichen – Überzeugungshintergründen mitschwingt, aber kaum offen und direkt thematisiert werden kann) auf eine belastbare und formalisierte Wissensebene zu heben, und dadurch einerseits ihre zentrale Rolle anzuerkennen, aber sie auch andererseits in neuer Weise diskutierbar und auch kritisierbar zu machen. Wesentlich ist auch hier an der Überbrückung von bestehenden Gräben und der Bekämpfung von zweifellos bestehenden Freund-Feind-Schemata zu arbeiten.

e. Schulstruktur: Methodisch einwandfreier State-of-the-Art-Review zu den Potentialen und Problemen einer gemeinsamen Schule aufgrund der wissenschaftlichen Ergebnisse zu den internationalen Reform-Erfahrungen

Dieses wichtige umstrittene und polarisierende Thema muss sowohl im Hinblick auf die sachlichen (pro- und contra)-Erwartungen als auch auf die politischen Wirkungen einem ‚Systematic Review‘ unterzogen werden, um dem demagogischen und polemischen Streit den Boden zu entziehen. Es gibt mittlerweile jahrzehntlange Erfahrungen in vielen Ländern mit gesamtschulischen Strukturen, und es gibt überall ähnliche polemische Auseinandersetzungen, aber es gibt auch Forschung darüber. Die Erfahrung in den österreichischen Diskursen zeigt, dass hier nicht auf einem bereits gegebenen Wissensstand aufgebaut wird. Die internationalen Erfahrungen werden über weite Strecken ignoriert, oder auch manchmal polemisch selektiv und aus dem Zusammenhang gerissen verwendet (auch dies ist nicht nur eine österreichische Spezialität).

Von einem derartigen Review ist nicht zu erwarten, dass einwandfreie pro- oder contra-Argumente für eine bestimmte strukturelle Konfiguration herauskommen, aber es ist erstens eine Rationalisierung der argumentativen Strukturen und eine Entlastung der ‚Kampft Themen‘ zu erwarten, wie auch zweitens eine Klärung der argumentativen Horizonte in dieser komplexen Thematik der Schulstrukturen: Welche Wirkungen können strukturelle Änderungen entfalten? Welche Kriterien werden in den Diskursen herangezogen und welche empirischen Ergebnisse gibt es dazu?

Aus einem derartigen Review wird einerseits klar, dass es sich bei der gemeinsamen Schule um ein dauerhaftes schwieriges umfassendes komplexes Projekt handelt, das die mit dem Schulwesen verbundenen Verteilungsprobleme bis zu einem gewissen Grad moderieren aber nicht (und schon gar nicht dauerhaft ein-für-alles-mal) lösen kann, andererseits wird aber auch klar, dass die Streitigkeiten über Prozentsätze und die angedachten Modellregionen zwar (ebenfalls im Sinne von ‚Demonstration-Projects‘) vieles ausloten können, dass diese aber zur politischen Entscheidung über das ‚Tracking‘ nichts Belastbares beitragen können, sondern diese nur hinausschieben und damit den Konflikt am Kochen halten.

f. Geteilte Situationsdefinition und Erwartungen: Deliberations-Prozess über die ideologischen Unterschiede aufsetzen

Dieser Handlungsvorschlag ist entscheidend, um eine realistische politische Programmatik zu entwickeln, die trotz der ideologischen Unterschiede von den AkteurInnen soweit geteilt werden, dass eine kooperative Entwicklung möglich ist. Hier wären die institutionalisierten politischen AkteurInnen angesprochen, um den geforderten kooperativen politischen Diskurspfad aufzubauen. Wesentlich wäre dabei die vorhandenen politischen Initiativen, die teilweise miteinander konkurrieren, zusammenzuführen und in einen Austausch zu bringen.

Als Ansatzpunkte könnten die verschiedenen bereits parallel laufenden größeren politischen und professionellen Initiativen genutzt werden (ohne Anspruch von Vollständigkeit: Nationale Bildungsberichte, Ergebnisse und Vorschläge zu den Bildungsstandards, LLL:2020-Strategie, Indikatoren zur effizienten Verwaltungsführung der Ministerien/öffentlichen Stellen, Materialien und Follow-ups zum Bildungsvolksbegehren, Initiativen und Stellungnahmen der SozialpartnerInnen, Materialien und Vorschläge zur neuen PädagogInnenbildung sowie zur Bifie-Reform, Vorschläge der Zukunftskommission, Vorschläge zu Governance-Reformen seitens des RH, sowie von IBW und management-club, Neustart Schule der IV, Projekt mündige Schule, Regierungsvorschläge 2015 und vorbereitende Materialien, Empfehlungen der OEEG-Arbeitsgruppe Bildung und Ausbildung etc.). Diese müssten erstens systematisch zusammengeführt werden (statt sie unverbunden parallel und teilweise im Wettbewerb zu verfolgen) und zweitens sollte versucht werden, über die Unterschiede hinweg zu gemeinsamen Situationsdefinitionen und Erwartungsbildungen zu finden, anstatt sich von/gegen-einander abzugrenzen. Eine Möglichkeit für einen Anfangspunkt wäre eine formelle Diskursanalyse über diese Aktivitäten hinweg, um die vorhandenen Argumentationsräume systematisch aufzudecken und darzustellen. Wesentlich an diesem Vorschlag ist, dass diese Aktivitäten im Vorfeld von politischen Verhandlungen die Grundlagen neu aufbereiten und den Argumentationsraum erweitern und vertiefen müssen, da in der gegenwärtigen Konstellation politische Verhandlungen bereits auf den

unfruchtbaren konfliktgeladenen ‚eingegrabenen‘ Stellungen und Kampfpositionen aufbauen und Minimalkompromisse zwischen unvereinbaren Polaritäten suchen.

- Die *Situationsdefinition* müsste eine möglichst breit geteilte Einschätzung der Qualität erzielen und es müsste insbesondere der bestehende Grundkonflikt zwischen Verfechtern der quantitativ gestützten ‚Evidenzen‘ (PISA und internationale Leistungserhebungen, Bildungsstandards, Maturaergebnisse, weitere Statistiken zu Partizipation, Schulerfolg, Abbrüchen etc.) einerseits und mehr qualitativ-pädagogisch-philosophisch gestützten Einschätzungen und Urteilen andererseits bearbeitet werden, um zu geteilten Einschätzungen zu kommen; da eine Einschätzung der Qualität immer einen Maßstab erfordert, müsste insbesondere auch eine begründete Einigung über diesen Maßstab und die dafür verwendeten Kriterien erfolgen – mehr oder wenig beliebig herausgegriffene Indikatoren aus dem internationalen oder dem EU-Kontext reichen nicht aus um eine geteilte Situationsdefinition zu erzielen. Wichtig ist auch eine Gesamteinschätzung über die verschiedenen Dimension und Bereiche des Bildungswesens hinweg, um eine nachhaltige Grundlage für Prioritätensetzungen aufzubauen. Der NBB enthält eine zusammenfassende Einschätzung von wichtigen Prioritäten, die aus den Analysen abgeleitet sind und folgende Themen ansprechen und in Grundzügen konkretisieren: (i) Übergangs- und Selektionsprobleme an den Schnittstellen der Volksschule zur Sekundarstufe und zur vorschulischen Bildung, (ii) Verbreitung und Umsetzung von Methoden förderlicher Leistungsbeurteilung; (iii) Verringerung ethnisch-kultureller Segregation im Schulwesen vor allem im Hinblick auf institutionelle Faktoren, (iv) Schulsozialarbeit und Schulpsychologie für verstärkte Prävention und Krisenintervention im Zusammenhang mit Risiken für frühen Schulabbruch. Diese faktenbasierten Beurteilungen können einen Ausgangspunkt bei der Erarbeitung einer geteilten Situationsdefinition abgeben.

- Für die *Erwartungsbildung* sind sowohl realistische Ziele als auch deren Verhältnis zur Situationsdefinition und den verfügbaren Ressourcen wichtig. Es wurde gezeigt, dass der Diskurs durch vielfach überzogene und uneinlösbare Erwartungen gekennzeichnet ist, die letztlich eine Abwertung des öffentlichen Bildungswesens wie auch der politischen Verbesserungsbemühungen bewirken. Eine wichtige Aufgabe für die Erwartungsbildung wäre daher Druck aus dem Diskurs herauszunehmen und einlösbare Erwartungen für das öffentliche Bildungswesens zu formulieren, die sowohl mit der Entwicklung der Anforderungen als auch mit den verfügbaren Ressourcen im Einklang stehen. Wichtig wäre insbesondere auch, bei der Erwartungsbildung die Praxisebene nicht aus den Augen zu verlieren. Entscheidende Anknüpfungspunkte für die Erwartungsbildung sind auf der quantitativen Dimension die Bildungsstandards wie auch die Kompetenzformulierungen der Leistungserhebungen, und auf der qualitativen Dimension einerseits eine geteilte Einschätzung zu den Fragen der Kompetenzorientierung und der Kompetenzformulierungen (die im bildungspolitischen Diskurs stark umstritten sind), wie auch andererseits die Verknüpfung der Erwartungen und Prioritäten mit den Verantwortlichkeiten in der pädagogischen Praxis (hier ist die Diskussion um Mindeststandards vs. Durchschnittsstandards, wie auch die Frage nach Konsequenzen und Folgewirkungen aus der Erreichung-Nicht-Erreichung von Vorgaben von zentraler Bedeutung). Als Ansatzpunkt für die Erarbeitung geteilter Erwartungen könnten die Indikatoren und Benchmarks aus der LLL:2020 Strategie dienen.

„People are tired of simple things. They want to be challenged.“

Umberto Eco

„Ich bin ein großer Verehrer von Robert Musil. . . Er beklagte die ‚Dramaturgie des Zuschneiderns geistiger Stoffe zu konfektions-mäßiger Absatzfähigkeit‘.

Das ist ein Problem unserer Zeit.“

Christoph von Dohnányi

„In der Politik geht es nicht nur um Tatsachen, sondern vor allem um deren Wahrnehmung.“

Joschka Fischer

„There is nothing a government hates more than to be well informed; for it makes the process of arriving at decisions much more complicated and difficult.“

John Maynard Keynes

Vorbemerkung

Dieses Papier knüpft an eine Expertise des Autors von Oktober 2015 an, die parallel zu den politischen Verhandlungen aufgrund der Analyse der Governance-Strukturen, sowie von Finanzierungs-, Beteiligungs- und Ergebnisdaten wesentliche Anforderungen an eine Bildungsreform in Österreich formulierte. Die Möglichkeiten einer durchgreifenden Reform wurden pessimistisch eingeschätzt, da in den Diskursen die strukturellen und politischen Kontextbedingungen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Es wurden in zentralen Punkten der Auseinandersetzungen (v.a. Governance-Struktur und Autonomisierung) alternative Lösungen vorgeschlagen, deren Essenz darin besteht Unlösbares nicht anzutasten und die Professionalisierung zu stärken. Aus der Sicht des Autors haben sich die Voraussagen und Einschätzungen bewährt. Daher werden diese hier in ihrer konzentrierten Form (eine Hintergrundanforderung und sechs Eckpunkte) noch einmal in den originalen pointierten Formulierungen wieder gegeben.

Hintergrundanforderung

Umstellung von politischer Polarisierung und ‚besserwisserischer Abwertung‘ auf rationale und kooperative ‚evidenz-informierte‘ Auseinandersetzung ist absolut notwendige Grundbedingung für Lösungen, die immer neue Reproduktion derselben ‚fundamentalistischen‘ Mustern muss auf beiden Seiten aufhören und durch Argumentation ersetzt werden. Es gibt traditionell und historisch zwei Polarisierungen, die im Bildungswesen ineinandergreifen: Gesamtschule (Schulstruktur) und Föderalismus (Governance), beide müssen einer rationalen Auseinandersetzung zugeführt werden.

Eckpunkte

- i. Transparenz der Ressourcen gegenüber Intransparenz und Vernebelung
- ii. Zuständigkeiten von Bund und Ländern aufgrund von Konstruktions- und Effizienzproblemen des österreichischen Föderalismus politisch unlösbar, nicht antasten
- iii. Autonomie projektförmig von ‚bottom up‘ auf lokaler Ebene anstatt top-down Regulation
- iv. ‚Ergebnis-Orientierung‘ und Standards nicht überschätzen. Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendig für Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst
- v. Professionalisierung unabdingbar als Alternative zu Interessenvertretung. Professionalisierung und Wissensproduktion wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der Weiterentwicklung der Praxis
- vi. Schulstruktur: rationale und pragmatische Auseinandersetzung. Die ‚unendliche Geschichte‘ bedarf vor allem der Rationalisierung der Auseinandersetzungen

Das Ziel des vorliegenden Papiers besteht darin, aufgrund einer vertieften Reflexion der vorhandenen Analysen eine längerfristige Perspektive für die Bildungspolitik und Bildungsreform zu entwickeln. Die allgemeine These besteht darin, dass die Suche nach einer ‚großen Reform‘ in den bestehenden

politischen Strukturen einen Irrweg darstellt, und dass vielmehr – sozusagen eine Stufe früher – die politische Kultur hinterfragt und geändert werden muss. Die Argumentation verstärkt die Hintergrundanforderung, und verknüpft die Probleme und Dynamiken auf der Diskursebene stärker mit den politischen und sachlichen Problemen. Zentral ist die These, dass die bestehenden Governance-Strukturen, und teilweise auch die Lösungsvorschläge, von einem fundamentalen Widerspruch geprägt sind, indem einerseits für ein Funktionieren ein hoher Grad an Kooperation und Konsens unter den AkteurInnen notwendig wäre, andererseits aber auch gerade diese Strukturen die Akteure in die – teilweise interessengetriebenen, teilweise auch werthaltigen (,ideologischen‘) – polarisierten Konfliktpositionen auseinandertreiben, und eine ernsthafte argumentative (deliberative) Auseinandersetzung um eine gemeinsame Basis und Kooperation verhindern.

Obwohl vordergründig gerade eine Umstellung der Diskurskultur besonders unmöglich erscheint, spricht näher betrachtet alles dafür, dass das Finden gemeinsamer kooperativer Lösungen über eine derartige Verbesserung der argumentativen Qualität der Auseinandersetzung leichter erreichbar ist als eine nachhaltige und wirksame Reform der vorhandenen Strukturen, die mit dem Föderalismus die Grundfesten des Staatswesens betreffen. Der Ansatz der ‚faktenbasierten Politik‘ ermöglicht Schritte in dieser Richtung, greift aber zu kurz, da die entscheidenden politischen Prozesse über die Fakten hinausgehen, und in der Produktion ‚politischer Objekte‘ eine Verständigung über die Fakten erfordern (die Fakten sprechen nicht für sich selbst). Da es in Österreich an Fakten und deren ernsthafte Berücksichtigung besonders mangelt, kann die bessere Produktion von Evidenzen als selbstläufiger Fortschritt erscheinen, dies ist jedoch ein Trugschluss, weil es auf die Interpretation und Anwendung ankommt.

Die politische Auseinandersetzung hat zwei nicht aufeinander reduzierbare Dimensionen, auf denen eine gewisse gemeinsame Grundlage unter den AkteurInnen erzielt werden muss um Kooperation sicherzustellen: die Situationsdefinition und die Erwartungsbildung. Die folgende Richtung wäre auf der Diskursebene einzuschlagen (in ziemlichem Gegensatz zu den medien-öffentlichen Forderungen): Druck auf die Ziele und AkteurInnen herauszunehmen,

- die Informations- und Wissensbasis (insbesondere auch zu den Ressourcen) zu evaluieren und korrigieren,
- Erwartungen realistisch zu formulieren und auf breit geteilte begründete Prioritäten zu konzentrieren,
- sich auf das Verständnis der Gesamtstruktur auszurichten und die einzelnen Probleme und Teilbereiche in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen,
- die vorhandenen politischen und ideologischen Polarisierungen (durch den Einsatz von Reviews) faktenbasiert (und international vergleichend) zu reflektieren und analysieren,
- kooperative Strukturen für die Einbindung aller relevanten AkteurInnen aufzubauen,
- und durch das Finden von kritischen Ansatzpunkten für nachhaltig wirksame Maßnahmen die Reformhybris zu reduzieren.

Ein breiter öffentlicher Konsultationsprozess, wie er in anderen Fragen auch schon durchgeführt wurde, über die längerfristigen Perspektiven der Bildungspolitik und Bildungsreform (und eventuell auch ein Preisausschreiben unter allen relevanten AkteurInnen zu diesen Punkten), und die Evaluierung der Ergebnisse durch eine unabhängige internationale Kommission könnte vielleicht ein Ansatzpunkt für die Entwicklung einer neuen Kultur sein. Hier ist es wichtig zu sehen, dass die Etablierung von ‚faktenbasierten‘ technokratisch-instrumentellen Mechanismen als eine Art ‚Schiedsrichter‘ in den polarisierten Auseinandersetzungen entgegen weit geteilten Erwartungen nicht funktioniert, da diese in den polarisierten Diskursen instrumentalisiert werden und dadurch ihre (potentielle) Autorität einbüßen.

Als Kondensat aus einer Reihe von rezenten Studien und Analysen¹ wird vorgeschlagen, eine grundlegende Neuorientierung in der Schul- und Bildungspolitik ins Auge zu fassen, um aus den unbefriedigenden politischen Polarisierungen und den letztlich vertrauenszerstörenden Abwertungen des Schul- und Bildungswesens herauszukommen. Die zentralen Anforderungen für die Entwicklung einer neuen Kultur sind die folgenden

Anforderungen an eine neue Kultur: die wichtigsten Dimensionen

1. Realitäten anerkennen, Vertrauen herstellen
2. Verständigung über Situationsdefinition: Berücksichtigung der Teilbereiche und Teildiskurse, Zusammenfügung der getrennten und gegensätzlichen Einschätzungen
3. Verständigung über Erwartungen: Geteilte realistische Erwartungen sind unabdingbar
4. Ressourcen als Symbol und Kampfobjekt: Transparenz über die Nutzung der Mittel notwendig und entscheidend in Governance-Reform
5. Stillstand und Reform-Aktivismus verstärken sich gegenseitig und untergraben Vertrauen
6. Die Forderung nach unmöglicher ‚großer Reform‘ ist eine politische Falle und hält die Konfliktpositionen aufrecht
7. Struktur und Praxis und die Suche nach ‚entwicklungskritischen‘ Schritten
8. Komponenten der Struktur, Polarisierungen und Lösungsansätze
9. Professionalisierung und professionelle Organisation: Veränderung, Erwartungen, Innovation, Forschung & Entwicklung
10. Fakten und Ideologie: Fakten nicht überschätzen aber ihre Produktion nachhaltig verbessern
11. Entscheidungen und Diskurspraktiken: Evidenz-informierte Entscheidungen aufgrund deliberativer demokratischer und offener professioneller Diskurse anstelle von ‚politischen Geheimverhandlungen‘ und ‚voluntaristischen Entscheidungen‘
12. Eckpunkte, Anforderungen und die aktuellen Reformvorschläge

1. Realitäten anerkennen, Vertrauen herstellen

Es gibt im österreichischen Schul- und Bildungswesen Probleme und Missverhältnisse, etwa die Diskrepanz zwischen hohen Ausgaben und mittleren Ergebnissen, oder ungerechte Einflüsse des sozialen Hintergrunds und viele SchülerInnen/AbsolventInnen mit unzureichenden Grundkompetenzen, aber diese werden in den öffentlichen Diskursen maßlos übertrieben und

¹ Diese Grundlagen sind im Anhang aufgelistet, auf direkte Verweise wird um des Argumentationsflusses willen verzichtet.

skandalisiert. Dadurch wird Vertrauen zerstört und die Lösung der Probleme wird erschwert. Die hochgradige Politisierung der Leistungen des Bildungswesens seit den 2000er Jahren untergräbt sachliche Einschätzungen. Sachliche Einschätzungen sind aufgrund der komplexen fragmentierten Strukturen und der Vielzahl an AkteurInnen mit konfligierenden Interessen und Wahrnehmungen ohnehin schwierig, werden aber im politischen Wettbewerb weiter erschwert. Die politisierte fragmentierte Struktur führt zu einem Missverhältnis von Gestaltungs- und Verhinderungsmöglichkeiten, indem keine AkteurIn etwas grundlegend gestalten kann, aber die meisten AkteurInnen alles verhindern können (Vetopunkte). Der vordergründig naheliegende Schluss einer Entpolitisierung ist weder zielführend noch praktikabel, da ein demokratisches Schul-/Bildungswesen nicht als technischer Apparat funktionieren kann, und die Komplexität der Strukturen ein einigermaßen zielgerichtetes gemeinsames Vorgehen der AkteurInnen erfordert. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines Diskurses, der auf Argumenten (nicht demagogischer Polemik) und auf der breiten Einbeziehung der AkteurInnen (nicht autoritativen Entscheidungen der Regierung, und auch nicht der [vorgeblichen] Majorisierung durch partizipative Verfahren) beruht. Die bereite Einbeziehung der Öffentlichkeit wird durch den vertrauenszerstörenden Mediendiskurs wesentlich beeinträchtigt. Voraussetzung für eine Verbesserung der Bildungspolitik ist eine argumentative (deliberative) Verständigung zur Situationsdefinition und über die Erwartungen und Zielsetzungen. Diese kann nur durch die verantwortlichen AkteurInnen bewerkstelligt werden, Fakten aus Forschung und Wissenschaft können diese Verständigung unterstützen aber nicht ersetzen (wie manchmal anklingt; siehe weiter unten den Punkt über Fakten und Ideologie).

2. Verständigung über Situationsdefinition: Berücksichtigung der Teilbereiche und Teildiskurse, Zusammenfügung der getrennten und gegensätzlichen Einschätzungen

Wenn die Entwicklung vom Zusammenwirken vieler konfligierender and strukturell fragmentierter AkteurInnen abhängt, so ist für die Wirksamkeit der Praktiken wie auch der (politischen) Interventionen ein gemeinsamer Bezugspunkt vonnöten, der in einer Einschätzung des Status-Quo verankert ist. Wenn man von völlig unterschiedlichen oder gegensätzlichen Einschätzungen ausgeht, so wird man kaum zu gemeinsamem Handeln kommen können. Hier sind (zumindest) zwei grundlegende Bruchlinien festzustellen. (1) von den AkteurInnen her gesehen besteht – selbstverständlich facettenreich und jeweils auch differenziert abgestuft – eine Bruchlinie zwischen der Medienöffentlichkeit einerseits und den Interessenvertretungen andererseits im Hinblick auf polarisierten die Einschätzung der Qualität des Schul- und Bildungswesens und der Reformherausforderungen: ein alarmistisch aufgemachter Reformbedarf aufgrund unzureichender Qualität steht einer Verteidigung der grundsätzlich gut bewerteten Praxis gegenüber (diese Einschätzungen enthalten auch tendenziell negative Bewertungen der jeweils anderen Gruppierung); die übrigen AkteurInnen gruppieren sich im Spektrum dieser Polarität (siehe auch Pkt.1 oben). Diese erste Bruchlinie schließt auch gegensätzliche Einschätzungen der Gewichte von Schlüssel- oder Erfolgsfaktoren für die Praxis ein, wobei die Medienöffentlichkeit sich auf den Einfluss der (als mehr

oder weniger säumig oder unfähig eingeschätzten) Politik und Regierung konzentriert, während die Interessenvertretungen auf die LehrerInnen und die verfügbaren Ressourcen fokussieren (und die Politik tendenziell eher als mehr oder weniger unerwünschte Einmischung bewerten); ein spezielle Kontroverse zwischen diesen Kräften betrifft auch die (ebenfalls in unterschiedlichen Facetten wahrgenommenen und gruppierten) ‚ExpertInnen‘ gegenüber den ‚PraktikerInnen‘ (mit zumindest drei unterschiedlichen teilweise verschwimmenden und überschneidenden Kategorien: universitäre Forschung, Bifie, und ‚selbsternannte‘ medienöffentliche BeraterInnen). (2) die zweite – vielleicht noch wichtigere – Bruchlinie besteht zwischen den unterschiedlichen Dimensionen und Bereichen des Schul- und Bildungswesens, das in den Diskursen nicht als zusammenhängendes Ganzes wahrgenommen wird, sondern in Teildiskurse zerfällt: den *dominanten Problemdiskurs (a)* in der Allgemein- und Hochschulbildung, mit den Unterbereichen der Grundkompetenzen und der höheren Bildung; den eher im Schatten stehenden *Erfolgdiskurs (b)* berufliche Bildung und Berufsausbildung mit den Unterbereichen der berufsbildenden (höheren) Schulen und der (betrieblichen) Lehrlingsausbildung, sowie des Überganges in Beschäftigung und der Bekämpfung/Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit; ein *Hoffnungs/Erwartungsdiskurs (c)* hat sich in jüngerer Zeit (öffentlich weniger prominent repräsentiert) als wichtiger teilweise übergreifender Diskurs über Orientierung-Beratung-Guidance herausgebildet, der an den Schnittstellen und Übergängen angesiedelt, und auch stark mit Kompetenzerfassung und –bewertung verbunden ist (Stichworte ‚Mittlere Reife‘, Pflichtschulabschluss aufgrund Basiskompetenz nicht nur ‚abgessener Zeit‘, die Ideen zum ‚Bildungskompass‘ können in diese Kategorie gezählt werden).

Eine adäquate Situationsdefinition erfordert das Zusammenfügen zu einem Gesamtbild auf Basis adäquater Einschätzungen der Teilbereiche und deren Zusammenspiel: Inwieweit können die Stärken in der Berufs(aus)bildung und die Potentiale von Orientierung-Beratung-Guidance helfen, die Fixierungen in den prekären polarisierten vordergründig unauflösbaren Problemdiskursen von Allgemein- und Hochschulbildung aufzulösen? Inwieweit kann die Suche nach allgemeinen Gemeinsamkeiten in den Anforderungen an ein demokratisches Bildungswesen (bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung legitimer und argumentierbarer Unterschiede), die auch alle drei Teildiskurse umfassen, helfen? Konkreter: inwieweit verletzen strukturelle Aspekte soziale und demokratische Anforderungen? Inwieweit haben Berufs(aus)bildung und Orientierung-Beratung-Guidance eine soziale und demokratische Dimension? Inwieweit bestehen positive oder auch negative Wechselwirkungen zwischen den Teildiskursen: inwieweit kompensiert die Berufs(aus)bildung für Ungleichheiten in der Allgemein/Hochschulbildung? inwieweit beeinflussen die vorhandenen Strukturen die Möglichkeiten von Orientierung-Beratung-Guidance?

Grundlegend für eine gemeinsame Situationsdefinition ist eine gesamthafte Sicht, die erstens zutreffende („realistische“) Einschätzungen der Stärken und Schwächen (mit dem Charakteristikum, dass Stärken manchmal gleichzeitig Schwächen sind/sein können) enthält und zweitens die Antinomien von Strukturen und Prozessen/Praktiken in einem adäquaten Verständnis dieser Zusammenhänge auflöst: das bedeutet, das Schul- und Bildungswesen als eine ‚Assemblage‘ von

komplex zusammenhängenden und fragmentierten Teilen zu sehen und Struktur nicht auf Schulorganisation und Gesamtschule ja oder nein zu reduzieren, sondern sie als Kombination von Organisation, Governance und AkteurInnen („AkteurInnenkonstellation“) zu verstehen. Nur wenn dieser Zusammenhang konkret gesehen wird, wird die Bedeutung von Governance verständlich. Die Strukturen generieren in hohem Maße die Diskurse und in der gegenwärtigen Konstellation treiben sie die AkteurInnen auseinander – aber Lösungen können nicht durch Strukturveränderung generiert werden, sondern nur durch das Zusammenfinden der AkteurInnen (die alte Lösung der Fesselung durch Verfassungsmehrheiten hat auf der Hintergrundannahme eines vorwiegend statischen Systems beruht, in der heutigen Dynamik hält diese nicht mehr).

3. Verständigung über Erwartungen: Geteilte realistische Erwartungen sind unabdingbar

Die Schulpolitik unterliegt hohen Konsensanforderungen (rechtliche Zwänge, aber auch pragmatische Gründe), es überwiegt aber der Wettbewerb, in dem politische und ideologische Polarisierungen aufrechterhalten und überhöht werden (Elite vs. Masse, Zentralismus vs. Föderalismus, Familie vs. öffentliche Institutionen, Status-Quo vs. Reform, Praxis(wissen)/PraktikerInnen vs. Theorie/Forschung/ExpertInnen, etc.). In den Diskursen werden aus den (zukünftigen) Anforderungen allerhöchste Erwartungen generiert („Beste Bildung für unsere Kinder“), aber diese und auch die Bedingungen ihrer Verwirklichung (was kann/soll das öffentliche Schul- und Bildungswesen erreichen?) werden nicht ausreichend konkretisiert. Die Konkretisierung würde eine gemeinsame Verständigung der AkteurInnen über die Situationsdefinition sowie über die zu erreichenden Ziele und die Mittel zu ihrer Erreichung erfordern. Aufgrund der konfligierenden Positionen konzentrieren sich die AkteurInnen auf unterschiedliche Aspekte und kommen zu gegensätzlichen Einschätzungen darüber. Im Zentrum steht die Ressourcenfrage, die mit Interessenkonflikten (Arbeitsbeziehungen und Gehaltsverhandlungen), politischen Prioritäten jenseits des Bildungswesens (Finanz- und Fiskalpolitik, 10% der Staatsausgaben betroffen), und den komplexen Governancestrukturen verbunden ist (siehe nächster Prunkt), und eine wesentliche Dimension der Praxis betrifft.

Eine realistische Erfüllung von Erwartungen erfordert die nötigen Ressourcen, im Umkehrschluss müssen die verfügbaren Ressourcen bei der Formulierung der Erwartungen berücksichtigt werden. Diese Binsenweisheit muss betont werden, weil hier zwei fundamentale Missverhältnisse bestehen: erstens erfolgt die Formulierung der Erwartungen nicht im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen („Für Bildung ist uns nichts zu teuer“), zweitens kann dies auch gar nicht geschehen, weil keine ausreichende Klarheit/Transparenz über die verfügbaren Ressourcen besteht (Transparenz heißt hier nicht Vorhandensein von Zahlenwerken, sondern ein konkretes Verständnis der Verfügbarkeit von Ressourcen für die Aufgabenerfüllung, inklusive einer Einschätzung dieser Verfügbarkeit im Hinblick auf Standards, Knappheiten, Reserven, etc.).

Abgesehen von der Ressourcenfrage haben sich in der Erwartungsbildung sich gegenseitige überholende Maximaldiskurse verbreitet, die das Bildungswesen zur Lösung aller gesellschaftlichen Probleme stilisieren, ohne dass es auch nur eines realistisch lösen kann – außer der Weitergabe eines bestimmten Stocks an Kompetenzen (Wissen, Fertigkeiten, wie immer man das nennt), wobei selbst hier die Möglichkeiten und Erfolge stark umstritten sind. Diese überschießende Bildung unerfüllbarer Erwartungen trägt zur eingangs erwähnten Misstrauensproduktion bei und verstärkt die Notwendigkeit der Verständigung über realistische und geteilte Erwartungen unter den AkteurInnen.

4. Ressourcen als Symbol und Kampfobjekt: Transparenz über die Nutzung der Mittel notwendig und entscheidend in Governance-Reform

Die Ausgaben für das Schulwesen sind ein zentrales Thema der Bildungspolitik, das die vielen anderen Gestaltungsfragen überlagert und jährlich auf der Tagesordnung steht (Budget-Erstellung). Da die Staatsschulden und die Fragen der Budgetpolitik ebenso ein zentrales Thema der Politik darstellen, bestehen hier gegenläufige Grundmotive: Angst vor Schulden und Wichtigkeit von Bildung. Im Einklang mit dem Verständnis, dass die Staatsausgaben die in Zahlen gegossene Politik sind, und verstärkt durch ein einseitiges Verständnis des Investitionskalküls, werden steigende Bildungsausgaben von mehr oder weniger allen Beteiligten als selbstverständlich erstrebenswert und als Zeichen für die Wertschätzung des Bildungswesens gesehen, und – vice versa – werden Einschränkungen bei diesen Ausgaben abgelehnt und bekämpft. Darüber hinaus werden Verbesserungen der Praxis oder Lösungen für neue Anforderungen reflexhaft mit der Forderung nach zusätzlichen Ressourcen beantwortet.

So ist in der Frage der Ressourcen eine völlig inkonsistente und widersprüchliche Situation entstanden, in der einerseits die im internationalen Vergleich hohen Ausgaben als im Vergleich zu den Ergebnissen als zu hoch kritisiert werden, andererseits aber für Verbesserungen in der Praxis grundsätzlich zusätzliche Ressourcen gefordert werden. Die Schritte zur Reduzierung des hohen Ausgabenniveaus in den 2000ern wurden als kontraproduktive Sparpolitik bekämpft, und anschließend wieder durch deutliche Ausgabensteigerungen teilweise kompensiert. Die Interessenvertretungen fordern grundsätzlich zusätzliche Ressourcen für eine Verbesserung der Praxis. Dies wird durch den Finanzrahmen konterkariert, der eine Eindämmung oder Reduzierung der Ausgaben fordert, so dass Reformen unter Finanzierungsvorbehalt stehen, und im Prinzip durch Umschichtungen finanziert werden müssen. Tatsächlich sind die Ausgaben im internationalen Vergleich nicht mehr so hoch, aber aufgrund der intransparenten Darstellung der Finanzen fehlt der Nachweis über konkrete Mängel oder Überschüsse und politisch entstehen daraus Verteilungskonflikte und Nullsummenspiele: um eine Neuerung zu finanzieren, muss an anderer Stelle etwas weggenommen werden, was grundsätzlich Gegenwind erzeugt. Die Inkonsistenzen gehen noch weiter, indem die Verwaltungsausgaben allenthalben als wichtigste Quelle für Einsparungen und die Erschließung von Reform-Mitteln gesehen werden. Diese Quelle wird jedoch nicht wirklich in ihrem Ausmaß greifbar gemacht, und ist stärker Gegenstand der Phantasie als von faktischen

Informationen. Die statistisch erfassten Verwaltungsausgaben sind eher (unerklärlich) niedrig, und ein wesentlicher Teil ist in den Ausgaben für das Lehrpersonal enthalten (teilweise im Prinzip eruiert, teilweise nicht). Die breit geteilte Forderung nach einer Umwandlung dieser teuren Verwaltungskomponente von den LehrerInnenausgaben in billigeres Verwaltungspersonal suggeriert Einsparungen, tatsächlich werden diese Ausgaben jedoch in den Diskursen doppelt verwendet, indem die Umschichtung mehr LehrerInnenkapazitäten in die Klasse/den Unterricht bringen soll: in diesem Fall entstehen durch die zusätzliche Einstellung von Verwaltungspersonal zwar Effizienzsteigerungen, aber de facto keine Einsparungen sondern Mehrausgaben (um Einsparungen zu realisieren müsste Lehrpersonal entsprechend reduziert werden).

Die Intransparenz der Ausgaben wird seit fünf Jahrzehnten als entscheidendes Problem angeprangert, wird aber auch in den aktuell geplanten Reformen nur peripher erwähnt. Sie speist sich aus vielen Faktoren, von den statistischen Klassifikationen auf allen Ebenen, über die Gestaltung der Informationsflüsse und -systeme, bis zum entscheidenden Faktor der Inkongruenz zwischen der Mittelaufbringung durch den Bund und der Mittelverausgabung durch die Länder in den allgemeinbildenden Pflichtschulen aufgrund der Konstruktion des österreichischen Verteilungsföderalismus. Letztlich ist die Intransparenz generisch, und durch die Verfassung begründet, und kann auch nur auf dieser Ebene radikal bereinigt werden, was aber offensichtlich nicht konsensfähig ist, weil der gesamte Staatsaufbau betroffen wäre. Das klingt abstrakt, ist es aber nicht. Zwei Aspekte sind zentral:

- ‚organisierte Intransparenz‘: Erstens führt die Grundanlage des Informationssystems nicht zu einer Bündelung sondern zu einer Zerstreung der Information (was bereits seit den 1950ern als zentrales Problem bekannt ist); dies kommt darin zum Ausdruck, dass es für die verschiedenen Dimensionen der Beschreibung des Schulwesens (SchülerInnen, Lehrpersonen, Schulorganisation, Infrastruktur, Finanzen) keine übergreifenden und aussagekräftigen Kategorien gibt, so dass letztlich keine ‚Unit-Costs‘ erfasst werden können, geschweige denn ihre Entwicklung. Dadurch müssen Bewertungsversuche zur Finanzierung, die eine fundamentale Grundlage für politische Entscheidungen sind, immer auf einer unklaren Grundlage (bildlich im Nebel, oder sogar in einem Morast) stattfinden. Die einfache Frage, ob die Ressourcen ausreichen, die schon bei einer guten Informationsbasis schwer zu beantworten ist, ist bei der fehlenden Informationsbasis eine Quelle notorischer und persistenter (interessegeleiteter) Diskussionen, denen ein gemeinsamer Maßstab fehlt. Ohne Absicht oder Zutun der AkteurInnen (diese kann natürlich teilweise dazukommen) führt die strukturelle Anlage in diesem Sinne zu organisierter Intransparenz (die über weite Strecken durch Scheininformationen begleitet wird), deren Beseitigung einen sorgfältigen gesamthaften Ansatz des Aufbaus eines transparenten Informationssystems erfordern würde (mit einzelnen Aspekten oder Schritten ist es nicht getan).

- *Diskrepanz Finanzierung und Verausgabung im Bereich der Landesschulen- LandeslehrerInnen*. Diese besteht darin, dass – verfassungsmäßig begründet – die Länder die Bundesmittel ausgeben, wodurch die Verantwortung *beider* Ebenen untergraben und kontraproduktive politische Dynamiken in Gang

gesetzt werden: auf Seiten der Länder, weil sie für die Aufbringung der Mittel nicht verantwortlich sind, und für jedes Problem den bezahlenden Bund verantwortlich machen können, der eben zu wenig Mittel zur Verfügung stellt; auf Seiten des Bundes, weil dieser letztlich über einen wesentlichen Teil seiner Mittel nicht verfügen kann, und selbst wenn Informationen über Diskrepanzen oder Ineffizienzen verfügbar sind, diese nicht nutzen kann, weil das Recht auf Durchgriff fehlt. Um zu funktionieren würde dieses Grundmodell ein extrem kooperatives Zusammenspiel der AkteurInnen/Ebenen erfordern, das aber gerade grundsätzlich – schon wegen der inhärenten und generischen Konkurrenz zwischen Zentralismus und Föderalismus im österreichischen Staatsaufbau – nicht gegeben ist, und durch viele weitere politische Faktoren zusätzlich untergraben wird. Die bisher gefundene ‚Lösung‘ für diese generischen Grundprobleme des österreichischen Föderalismus sind die komplexen ‚gemischten Zuständigkeiten‘ von Bund und Ländern, die jedoch aktuell ziemlich einhellig als ‚Problem‘ gesehen werden. Für eine ‚neue Lösung‘ gibt es zwei diametral entgegengesetzte Vorschläge, deren einer effizient, wirksam und unrealisierbar ist, da er auf die Abschaffung des Föderalismus (zumindest im Schulwesen) hinausläuft, während der andere (Konzentration der Zuständigkeiten bei den Ländern) vielleicht bis zu einem gewissen Grad realisierbar erscheint, aber die Diskrepanz zwischen Finanzierung und Verausgabung als Quelle der Ineffizienz auf die Spitze treibt, indem die Länder dann die gesamten Bundesmittel ausgeben würden.

Zwei weitere Faktoren, die nicht direkt Bestandteil der laufenden politischen Prozesse der Schulfinanzierung auf der Ebenen der öffentlichen Haushalte sind, sind de facto entscheidend für die Entwicklung und Verfügbarkeit der Ressourcen: die *Arbeitsbeziehungen* (Arbeitsorganisation, Entlohnung und deren Regulation) und der *Finanzausgleich*. Beide haben gemeinsam, dass ihr Konnex zur Schul- und Bildungspolitik zwar im Prinzip absehbar, aber in den echten Konsequenzen viel zu wenig expliziert ist. Die Arbeitsbeziehungen werden zwar ‚hinter vorgehaltener Hand‘ oder ‚unter dem Tisch‘ (Stichwort: ‚Lehrergewerkschaften‘) als bestimmender Faktor angesprochen, sie sind aber nicht oder kaum Gegenstand eines expliziten faktenbasierten Diskurses. Der Finanzausgleich setzt über Jahre die Eckpunkte für wesentliche Teile der Ressourcen, läuft aber ebenfalls mehr oder weniger abgeschirmt in eigenen Prozessen ab. Aktuell finden die Verhandlungen um den neuen Finanzausgleich eben auf der Grundlage der gegebenen Intransparenz statt, und setzen die Eckpunkte für die nächsten Jahre, während dies in den bildungspolitischen Diskursen keinen besonderen Niederschlag findet.

5. Stillstand und Reform-Aktivismus verstärken sich gegenseitig und untergraben Vertrauen

Dem allenthalben diagnostizierten ‚Stillstand‘ steht de facto ein vielfältiger und weitreichender Reform-Aktivismus gegenüber, der zur Kenntnis genommen werden muss, um eine zutreffende Situationsdiagnose zu erstellen. Bereits vor der versprochenen ‚Jahrhundertreform‘ von November 2015, waren mit den Bildungsstandards, der Maturareform, der neuen PädagogInnenbildung, dem neuen Dienstrecht, der überbetrieblichen Ausbildung und dem Jugendcoaching, der Initiative

Erwachsenenbildung oder der Neuen Mittelschule grundlegende und großangelegte Neuerungen im Gange, durch die Ausbildung bis 18 wird ein weiteres großes Reformvorhaben in Angriff genommen.

Seit 2011 ist mit LLL:2020 eine sehr umfassende Strategie für das lebensbegleitende Lernen mit siebzig (!) Maßnahmen und deutlich mehr als hundert Umsetzungsprojekten im Gange, die durchaus auch auf die Verbesserung der Prozesse im Bildungswesen ausgerichtet sind. Es sind zwei Fragen zu beantworten: warum wird trotz dieses Aktivismus der ‚Stillstand der Bildungspolitik‘ wahrgenommen? Warum schlägt sich der Reform-Aktivismus nicht in sichtbaren Ergebnissen nieder? (Hier ist die oben erwähnte Verständigung über Erwartungen relevant.) Inwieweit sind die verfügbaren Ergebnis-Indikatoren (Schulnoten, internationale Kompetenz/Leistungserhebungen wie PISA, EU Schlüsselkompetenzen, österreichische Bildungsstandards, aber auch Aspekte wie Beteiligung, AbsolventInnen, WiederholerInnen, AbbrecherInnen etc.) gute und hinreichende Repräsentationen der Ergebnisse? Was wird als Erfolg des Schulwesens wahrgenommen und verstanden, was als politischer Erfolg?

Zu diesen Fragen bestehen grundlegende Meinungsverschiedenheiten zwischen maßgeblichen AkteurInnen, was die Kooperation und gemeinsame Arbeit erschwert oder verunmöglicht, die aber in den bestehenden Governance-Strukturen notwendig wäre (siehe oben). Wenn die internationalen und nationalen Leistungserhebungen in der (zentralen) Politik einen der wichtigsten Gradmesser der Wirksamkeit darstellen, diese aber von den Interessenvertretungen als irrelevant oder nicht aussagekräftig bekämpft werden, und diese auch die Praxisebene nicht oder sehr ambivalent erreichen, so können diese als Verbesserungsinstrument nicht funktionieren. Wenn zusätzlich die mit diesen Messungen befasste Expertise (z.B. Bifie, oder Nationaler Bildungsbericht) als ‚Überbringer schlechter Nachrichten‘ gewertet und verunglimpft bzw. gemobbt wird, dann ist auch die Diffusion dieser Instrumente unwahrscheinlich (unabhängig davon, ob sie gut oder schlecht konzipiert oder aufgestellt sind). Bei der Frage nach der (Un-)Wirksamkeit des Reform-Aktivismus sind die Bedingungen der Umsetzung (die Governance-Strukturen) und die Gestaltung der Interventionen selbst wesentliche Faktoren. Hier sind einige grundlegende strukturelle und performative Probleme zu beachten, die diese Spannung von wahrgenommenem Stillstand bei gleichzeitigem Reform-Aktivismus (hypothetisch) erklären können.

- *strukturelle Konfliktpositionen*. Erstens kann die Governance-Struktur weder bottom-up Initiativen noch top-down Interventionen gut umsetzen, indem sie nicht Kooperation sondern in erster Linie Konflikt produziert, und indem– gefördert durch diese Konfliktpositionen – die Aktivitätsflüsse zwischen den AkteurInnen/Ebenen unterbrochen sind. Aufgrund der schwachen Position der Schulen verpuffen Initiativen von dieser Ebene (was überhaupt auch außerhalb Österreichs ein lange bekanntes Problem von Bildungsreformen/politik darstellt); Bund und Länder konkurrieren darum ‚wer besser ist‘, um ihre jeweiligen Machtpositionen abzusichern bzw. zu erweitern (paradigmatisch sichtbar in den Reformverhandlungen 2015), aber die gegebene fragmentierte Struktur ist durch die verstreuten Vetopunkte charakterisiert: jeder Akteur kann verhindern, aber keiner gestalten; Interessenvertretungen kämpfen um das Monopol der Situationsdefinition gegenüber (zentraler)

Politik und gegenüber Wissenschaft/Forschung/Expertise (paradigmatisch: Umgang mit Leistungserhebungen und Nationalem Bildungsbericht).

- *umstrittene Ansatzpunkte*. Zweitens sind die Ansatzpunkte unter den AkteurInnen umstritten, Strukturfragen/-veränderungen vs. Praktiken/Ressourcen/Lehrpersonen werden alternativ gegeneinander gestellt statt diese Dimensionen in ihrer Kombination zu nutzen. Diese sachlich durch nichts gerechtfertigte polarisierende Gegenüberstellung wird durch die politische Selbstbindung in der Governance-Struktur (Verfassungsmehrheit) gestützt, und findet darin ihren Ausdruck, dass sich zwei falsche Positionen gegenüberstehen, die die jeweils andere (teilweise zurecht) als untragbar bekämpfen: eine Überschätzung („Strukturen sind bestimmend“) und eine Unterschätzung („Strukturen sind Ablenkung von wirklichen Problemen“) der strukturellen Einflüsse. In der Tat sind Strukturen nicht bestimmend, und ihre Veränderung ist nicht hinreichend für Verbesserung, aber sie haben wesentlichen (oft schwer fassbaren „strukturierenden“) Einfluss auf die Praxis, und ihre Veränderung kann eine notwendige –wenn auch sicher nicht hinreichende – Bedingung sein. Das Verständnis dieser Zusammenhänge ist zentral, die polarisierenden Diskurse leiten aber die Aufmerksamkeit gerade davon weg, dieses Verständnis zu erringen und zu verbessern.

- *„bürokratische Reform“*. Drittens kommen in der Dynamik des Reform-Aktivismus selbst einige Probleme zu Ausdruck, die die Wirksamkeit grundlegend beeinträchtigen. Es handelt sich um (i) Inkonsistenzen in der Verteilung der Verantwortlichkeiten und im Umgang damit, (ii) das Aufschaukeln überzogener Erwartungen in Möglichkeiten von Reformen, und (iii) die strukturellen Grenzen der Wirksamkeit von Interventionen seitens der zentralen Ebene. Diese Faktoren führen zu Verwerfungen im Reformdiskurs und in den Reformaktivitäten selbst, die mit den Begriffen *„Jubelspirale“* und *„Reform/Strategie-Overkill“* charakterisiert werden können. In der Spannung von Sachpolitik (Policy) und Machtpolitik (Politics) müssen bei der hohen Aufmerksamkeit für das Bildungswesen auch machtpolitische Erfolge erzielt werden. Im politischen Diskurs führt dies v.a. seit 2000 zu einer Abwertungs-Aufwertungs-Konkurrenz zwischen Medienöffentlichkeit und Politik, in der sich die Diskursdynamik zwischen Katastrophen- und Jubelmeldungen bis zu einem gewissen Grad verselbständigt hat und die Sachebene in den Hintergrund getreten ist. Dies ist die *„Jubelspirale“*, die mit der *„Weltklasse“* begonnen hat und in eine Reformrhetorik übergegangen ist, mit dem Gipfel der versprochenen *„Jahrhundertreform“*: der Kritik und Abwertung wird unbedingt mit positiven Meldungen geantwortet, Lösungen für Probleme sind nicht mehr etwas Alltägliches, sondern für jedes Problem gibt es eine Reform, so dass man am Schluss die Übersicht über die Reformen verliert, die dann in eigenen Aktivitäten klassifiziert und dargestellt werden (*„bürokratische Reform“* und *„Reform-Strategie-Overkill“*: Lifelong Learning Strategie, Lifelong Guidance Strategie, Drop-out Strategie, Jugend Strategie, EU-2020 Strategie und Nationales Reformprogramm, Lissabon-Strategie, Kopenhagen-Strategie, Bologna-Prozess, neuerdings auch Digitalisierungs-Strategie etc.).

In den öffentlichen Abwertungsprozessen wird in einem autoritär geprägten Diskurs der zentralen Ebene (Regierung) die größte Aufmerksamkeit geschenkt (die föderalen AkteurInnen befinden sich eher in der Defensive), was den Druck erhöht und sich auf den Umgang mit den Verantwortlichkeiten

auswirkt. Die Politik nimmt hier eine ambivalente Stellung ein, indem sie einerseits stark Verantwortung nimmt, diese aber andererseits de facto auch auf der Praxisebene liegt und dann im Zweifelsfall auch auf diese abgeschoben werden kann (z.B. Eltern, teilweise Lehrpersonen). In der fragmentierten Struktur, sind hier viele Möglichkeiten offen, und die zentrale Reformaktivität ist tatsächlich mit dem Problem konfrontiert, dass sie bei der Umsetzung vom ‚Goodwill‘ der anderen Ebenen abhängig ist, was wiederum komplexe Prozesse in Gang setzt, die die Wirksamkeit tatsächlich unkalkulierbar macht.

Das Problem liegt hier also weniger in unzureichenden Reformkonzepten, sondern darin, dass die bestehenden Strukturen nur bestimmte Arten von Reformen zulassen, und daher auch inhaltlich-sachlich noch so gut konzipierte Top-Down-Reformen, wie sie der vordergründig bürokratischen (Verantwortungs)-Struktur entsprechen würden, nicht möglich sind. Die strukturell erforderlichen hohen Kooperationsanforderungen können aber aufgrund der Konkurrenz-Positionen nicht erfüllt werden – je mehr versucht wird, je mehr Turbulenzen werden erzeugt. Hier verknüpft sich diese Reform- und Diskursdynamik mit dem Ressourcenthema, indem sich letztlich auf der Praxisebene der Umsetzung die Frage nach den erforderlichen Ressourcen stellt: jeder Top-Down-Aktivität kann – gerechtfertigt oder nicht – eine Bottom-Up-Kette von zusätzlichen Ressourcenforderungen gegenübergestellt werden, von denen man bereits seit einiger Zeit weiß, dass sie nicht oder nur auf Kosten anderer Bereiche oder Vorhaben zur Verfügung stehen (Finanzierungsvorbehalt). Die Frage, ob der Bund oder die Länder ‚besser‘ sind, ist auf dem Hintergrund der bestehenden Strukturen falsch gestellt, da aufgrund der gegebenen – für jeden Akteur unterschiedlichen – Restriktionen keiner ‚gut‘ agieren kann.

6. Die Forderung nach unmöglicher ‚großer Reform‘ ist eine politische Falle und hält die Konfliktpositionen aufrecht

Hinter der Wahrnehmung des Stillstands steht die seit Jahren gepflegte Erwartung einer ‚großen Reform‘, deren Inhalt jedoch unklar ist und sehr verschieden verstanden/interpretiert wird. Dieser Reform-Erwartung sind zwei Punkte entgegenzuhalten: Erstens wurde historisch die Entwicklung des österreichischen Bildungswesens weniger durch große Reformen als durch (teilweise unbeabsichtigte) inkrementelle Veränderungen vorangetrieben (die zwar oft durch Reformen ausgelöst wurden, deren Umsetzung aber stark vom Plan abgewichen ist); zweitens sind große Reformen aktuell aufgrund der gegebenen politischen und strukturellen Konstellationen im Schulwesen nicht möglich. Daher sollte davon Abstand genommen werden, diese zu fordern, zu versprechen, oder als Bewertungsmaßstab zu nehmen (das Hochschulwesen und die Hochschulreformen v.a. seit den 1970ern wie auch die Lehrlings-Berufsausbildung könnten als Vergleichsfolie zum Verständnis österreichischer Bildungsreformen herangezogen werden, um die Spezifika des Schulwesens besser herauszuarbeiten und zu verstehen).

Die Forderung nach einer ‚großen Reform‘ steht einerseits für große Probleme, und andererseits für eine große umfassende Lösung dieser Probleme auf einen Schlag, und wird in traditionell autoritärer

Manier an eine übergeordnete Autorität, die Regierung, adressiert. Implizit liegt dieser Forderung ein – ziemlich verbreitetes – Verständnis des Schul- und Bildungswesens als eines großen (veralteten) technischen Apparats zugrunde, der (zumindest alle 100 Jahre) durch einen neuen ersetzt werden muss. Genauer besehen ist an dieser Rhetorik nichts stimmig, außer dass es Probleme gibt, aber selbst über deren Status besteht keine ausreichende Klarheit und Einigkeit. Da diese Rhetorik vor allen im politischen und institutionellen ‚Überbau‘ und im öffentlichen (Medien)-Diskurs sehr breit geteilt wird, wäre eine explizite Absage ein wichtiger Schritt, der die Aufmerksamkeit auf konkrete Fragen lenken könnte, also: Eine große Reform ist unmöglich, und selbst wäre sie möglich, könnte sie die Erwartungen nicht erfüllen (als Beispiel siehe UOG 1975, die Erfolge von UG 2002 sind erst zu beweisen). Die Rhetorik großer Reformen wird auf der Praxisebene der LehrerInnen und unter den ‚KlientInnen‘ oder ‚KundInnen‘ vermutlich weniger geteilt (entgegen der verbreiteten Meinung hatte das Bildungsvolksbegehren angesichts der schiereren Zahl an durch das Bildungswesen direkt Betroffenen keine hohe Zustimmung), und definitiv nicht unter den Interessenvertretungen; hier werden Lösungen v.a. in Anerkennung und in (zusätzlichen) Ressourcen gesehen.

7. Struktur und Praxis und die Suche nach ‚entwicklungskritischen‘ Schritten

Die Frage, ob Strukturveränderungen (v.a. in der Mittelstufe) oder mehr Mittel für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen an den Schulen (KlassenschülerInnenzahlen) der entscheidende Hebel für Verbesserungen im Schulwesen sind, ist ein starkes unterliegendes Motiv der bildungspolitischen Diskurse. Dabei besteht eine allseitige Fixierung auf die Schulstruktur als Kampfobjekt, sowohl von Seiten der ‚AngreiferInnen‘ im Sinne der Strukturreform als auch der ‚VerteidigerInnen‘ der bestehenden Struktur. Die Reform erscheint naheliegend, weil das frühe offene ‚Tracking‘ (Differenzierung nach dem allgemeinen Leistungsniveau) in weltweit vergleichbaren Ländern in den letzten Jahrzehnten zu einer Ausnahme geworden ist, und die Beibehaltung des Tracking daher in einer ‚Modernisierungslogik‘ offensichtlich rückschrittlich erscheint.

Die Diskurse sind jedoch auf beiden Seiten durch Vereinfachungen verzerrt: Auf der einen Seite werden die (möglichen) Wirkungen von Strukturveränderungen systematisch überschätzt, indem eine bestimmende Wirkung auf die Praxis angenommen wird, was von der anderen Seite zu Recht vehement zurückgewiesen wird (die Neue Mittelschule, wie sie konkret eingeführt wurde, kann hier als ein Beispiel sowohl für die gehegten Erwartungen als auch für ihre Zurückweisung gesehen werden). Es werden dabei aber die strukturellen Wirkungen seitens der VerteidigerInnen systematisch unterschätzt, indem die Strukturen keine zwar keine (zwingend) bestimmende Wirkung haben, aber dennoch die Praxis wesentlich beeinflussen, indem sie diese in bestimmter Weise strukturieren. Dies kann leicht am Beispiel der Volksschule gezeigt werden: Wenn am Ende der vierten Stufe die Entscheidung für die AHS-Karriere getroffen werden muss, dann wirkt dies selbstverständlich auf die vorgängigen Prozesse zurück, und lässt die selektive Unterscheidung der Kinder nach einer ‚höheren‘ und einer ‚niedrigeren‘ Leistungserwartung gegenüber dem gemeinsamen Lernen in den Vordergrund treten. Wenn gleichzeitig klar ist, dass diese Entscheidung weitgehende Wirkungen in der gesamten

weiteren Karriere hat, aber die Formulierung sicherer Leistungserwartungen in diesem Alter sehr schwierig bis unmöglich ist, hat diese Konstellation wesentliche Auswirkungen auf die Praxis. Die Lehrpersonen bzw. Schulen wie auch die Eltern gehen mit dieser widersprüchlichen Situation offensichtlich sehr unterschiedlich um, was sich einerseits in der Diskrepanz zwischen den Noten und den Testleistungen und andererseits in den großen Leistungsüberschneidungen zwischen AHS und Hauptschulen/Neuen Mittelschulen, und dem damit verbundenen starken Einfluss der familiären Hintergrundfaktoren spiegelt.

Die Erwartungen und Möglichkeiten, und damit die Wahrscheinlichkeiten, auf eine weitergehende Bildungskarriere sind nach dem familiären Hintergrund auch bei gleichen Leistungen unterschiedlich verteilt, und diese frühe Aufteilung begünstigt Ungerechtigkeiten im Hinblick auf die Fehlklassifikation der Leistungserwartung. Diese Prozesse setzen sich im weiteren Verlauf fort, indem auf der 9.Stufe noch einmal eine derartige Einstufung in ‚höhere‘ (AHS-Oberstufe oder BHS) und ‚mittlere‘ (BMS) oder ‚niedrige‘ (Polytechnische Schule, Pflichtschulabschluss) Leistungserwartungen erfolgt. Hier gibt es deutliche sozial kompensierende Prozesse, indem ein zweiter Weg in weiterführende Schulkarrieren ermöglicht wird, aber die ursprünglichen (teilweise ungerecht erworbenen) Vorteile wirken ebenfalls weiter und werden nie wirklich kompensiert (dies spiegelt sich insbesondere in den äußerst selektiven BHS-Verläufen). Es stehen sich hier unterschiedliche ‚Leistungs-Kulturen‘ gegenüber:

- (i) die ‚akademische AHS-Kultur‘, die auf einem höheren Leistungsniveau angesiedelt ist, das sich zu einem beträchtlichen Ausmaß aus der homogeneren sozialen Auswahl der SchülerInnen ergibt die als Input in die gesamten Prozesse wirkt (wobei diese Auswahl potentiell immer noch homogener getroffen werden könnte, was durch die Expansion konterkariert wird), und die klar auf weitere höhere Bildung (auch BHS) oder das Hochschulwesen ausgerichtet ist (man kann von protegierter [engl. ‚sponsored‘] Karrieremobilität sprechen) und es ist auch klar, dass alle Beteiligten, die Zugang zu dieser Kultur gefunden haben, sie auch aufgrund ihrer ‚Insider‘-Interessen verteidigen und nicht aufgeben werden;

- (ii) dem gegenüber steht die breiter gestreute ‚selektive Leistungs- und Wettbewerbskultur‘ der Hauptschulen/NMS und der Berufsbildung, in der die Aufstiegsmöglichkeiten ebenfalls bestehen, aber durch ständig aufs Neue bewiesene Leistungen erworben und bestätigt werden müssen (der Selektionsmodus hat sich hier mehrfach geändert von der Unterscheidung Hauptschule/Volksschuloberstufe über die zweizügige Hauptschule und dann die Leistungsgruppen-Differenzierung bis zum komplexeren Selektionsmodus der Neuen Mittelschule).

- Diesen beiden ‚positiven‘ Kulturen steht an den Grenzen des Schulwesens (iii) eine weitere weniger geschlossene und weniger klar abgegrenzte problematische ‚Kultur des Schulversagens oder der Risikogruppen‘ gegenüber, in der in verschiedenen Formen und Ausprägungen die Abschluss- und/oder Leistungsziele nicht erreicht werden und für die (bisher) vor allem die Arbeitsmarktpolitik sorgt, während sie im Schulwesen ‚produziert‘ wird (ihre Ausprägungen werden einerseits in den Leistungsmessungen durch unzureichende Grundkompetenzen ausgedrückt, andererseits in

verschiedenen Kategorien von Karrieren von WiederholerInnen, über verschiedenen Formen von Dropouts/AbbrecherInnen, bis zu NEETs oder Formen von Jugendarbeitslosigkeit oder Nicht-Beschäftigung); durch die Entwicklung der ‚Ausbildungspflicht bis 18‘ werden hier neue ergänzende Strukturierungen geschaffen, die die Verantwortlichkeit des Schulwesens für diese Problembereiche verstärken und auch ausgleichend wirken sollen.

Da die Strukturfrage unabhängig von den angesprochenen sachlichen Dimensionen und Problemen die politischen Auseinandersetzungen entscheidend prägt, indem sie in der Form des ‚Kampfobjektes‘ zwischen den Positionen der Überschätzung und der Unterschätzung/Negierung der Strukturfragen eine vertiefende Betrachtung verstellt, muss insbesondere die Frage nach dem tatsächlichen Einfluss der gegebenen Strukturen auf die Praxis geklärt werden: Diese Auseinandersetzung muss einerseits aus der gegenwärtigen Logik des Streits, ob Strukturveränderungen eine hinreichende Bedingung für verbesserte Praxis darstellen oder nicht, herausgeführt werden, indem klar gestellt wird, dass die Strukturen nicht bestimmend sind, und daher ihre Veränderung keine hinreichende Bedingung für Verbesserungen sein kann. Andererseits muss vielmehr die Frage gestellt werden, ob Strukturveränderungen in der gegebenen Konstellation in Österreich *zwar keine hinreichende aber eine notwendige Bedingung* für Verbesserungen der Praxis sind, und welche das wären. Dazu müssen einerseits die Wirkungen der Strukturen geklärt werden (Situationsdefinition) und es müssen die Erwartungen bzw. Kriterien geklärt werden, die einer Struktur-Veränderung zugrunde zu legen sind (Erwartungsbildung).

Folgende Aspekte erscheinen für eine ‚Rationalisierung‘ dieser Diskurse wichtig und hilfreich:

- eine breitere Fassung der strukturellen Dimension, indem v.a. auch die Governance-Strukturen mit berücksichtigt werden (siehe unten nächster Punkt);
- im Hinblick auf die schulorganisatorischen Strukturierungen muss einerseits die Gesamtstruktur mitbedacht werden (also auch die Oberstufe und die Verbindungen zum Hochschulwesen) und andererseits müssen auch die unterschiedlichen Formen von ‚Tracking‘ und deren Wirkungen auf die Selektionsprozesse berücksichtigt werden (auch die Gesamtschulstrukturen enthalten ‚Tracking‘, das oft ‚versteckt‘ ist, so dass es bei Strukturreformen letztlich nicht um Abschaffung von Selektion ja oder nein geht, sondern um eine Änderung des Selektionsmodus, die mit dem Konzept des ‚Cooling Out‘ als Übergang von Fremdselektion zu Selbstselektion mithilfe von ‚Guidance‘ beschrieben werden kann); es gibt international vergleichende empirische Hinweise, dass die österreichische Struktur im Hinblick auf den Kompetenzerwerb nicht nur die ungerechte soziale Selektivität sondern auch starke kompensatorische Komponenten enthält und dass die protegierte Mobilität die Kompetenzen der Eliten nicht fördert sondern eher dämpft;
- weiters ist die Wirkung der strukturellen Gestaltung des Schulwesens auf die Leistungen als Begründung für eine Gesamtschule/gemeinsame Schule bei weitem nicht der einzige Aspekt, sondern es geht noch mehr um die breiteren politischen Fragen der gerechten Behandlung der Kinder und Jugendlichen (was angesichts der Objektivierungs- und Voraussageprobleme der Leistungsfähigkeit

der SchülerInnen im frühen Alter für die Lehrpersonen ein ganz praktisches Problem des Alltags darstellt: wie sollen ungleiche Leistungen behandelt werden?), und um die noch breiteren Fragen der Vorbereitung auf das Zusammenleben in der Demokratie (wie ist mit der sozialen Diversität umzugehen? sollen bereits die Kinder nach ‚Ihresgleichen‘ aufgeteilt werden?)

- im Hinblick auf die Erwartungsbildung wäre der Diskurs um die Anforderungen an gerechte Verteilungen der öffentlichen Ressourcen in einem demokratischen Schulwesen weiterzuführen und zu vertiefen.

Wenn man im Sinne der Unmöglichkeit großer Reformen die Frage stellt, welche ‚entwicklungskritischen Schritte‘ im Sinne spezifischer aber entwicklungsfähiger Maßnahmen (wenn schon nicht unmittelbar die Praxis verbessern) aber zumindest die Politik näher an die Möglichkeit bringen können, um (anstelle der Perpetuierung der unfruchtbaren und unlösbaren Kampfpositionen) zur Verbesserung der Praxis beitragen zu können, so erscheinen die folgenden Aspekte erwägenswert:

- Transparenz der Ressourcenverwendung: die Herstellung dieser Transparenz kann viele unnötige Auseinandersetzungen trocken legen, Vertrauen schaffen und die abgelenkte Aufmerksamkeit auf die Aktivitäten lenken

- Professionelle Organisation als Alternative zur Interessenvertretung: diese kann die marginalisierte Position der Praxis und der Praktikerinnen wesentlich stärken und diese in die Auseinandersetzungen und Diskurse mit höherem Gewicht hineinführen

- Verbindung von Assessment und Entwicklung (Standards und SQA, QIBB): dies ist unabdingbar, um die Leistungsmessungen für die Verbesserung der Praxis wirksam zu machen und kann auch zur professionellen Stärkung der Praxisebene beitragen

- lokal-regionale umfassende, offene und systematisch begleitete Autonomieprojekte: dies kann die abstrakten Autonomie- und Governance-Auseinandersetzungen durch das tatsächliche Ausloten der Möglichkeiten und das Erproben von neuen Praktiken mit Fleisch anreichern und sowohl die Schuls- als auch die Gemeinde-Ebene stärken und in die Verantwortung bringen

- ‚Vertrauensbildende Maßnahmen‘ durch das ‚deliberative‘ Zusammenbringen der verschiedenen AkteurInnen in sachlichen Diskursen über die zentralen Probleme (Foren oder Plattformen zwischen Praxis, Politik, Forschung, Innovation; möglichst kollektive Erarbeitung einer Forschungs/Entwicklungsstrategie für das Schulwesen): Dies erscheint notwendig, um die vorhandenen Klüfte zu überbrücken und die notwendige Kooperation aufzubauen.

8. Komponenten der Struktur, Polarisierungen und Lösungsansätze

Wie schon erwähnt, werden Strukturfragen einseitig auf die Schulorganisation, und hier auf die Mittelstufe konzentriert; die Erweiterung auf die 6-14-Jährigen im Reformprogramm der Regierung ist

hier ein deutlicher Fortschritt, da hier (fast) die gesamte Pflichtschule einbezogen wird. Durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten und die rechtlichen Regelungen ist aber die Schulstruktur eng in die Governance-Strukturen eingebunden, wie durch die Regelung der 9.Stufe auch die Weiterführenden Schulen und durch die Schulpflicht auch die Lehrlingsausbildung direkt mit der Mittelstufe verbunden sind.

Die geteilte Unterstufe wirkt sich direkt auf das statistische Informationssystem und die Intransparenz der Ausgaben aus, indem die AHS-Unterstufe nicht Teil der Pflichtschule ist. An die Schulstruktur sind auch die Gruppierungen der Lehrpersonen und ihre Ausbildung gebunden, was sich wiederum im Informationssystem und der Intransparenz der Ausgaben und Wirkungen spiegelt. Über die Governance-Struktur und die LehrerInnen-Kategorien ist die Schulstruktur auch an die verschiedenen Akteurspositionen gebunden, darunter auch die Interessenvertretungen, deren Organisation ebenfalls den Schulstrukturen folgt. Es wird daher dafür plädiert, einen erweiterten Strukturbegriff zu verwenden.

Politisch besteht eine entscheidende Frage darin, die Verbindung von den Strukturen zur Praxis zu verstehen – ansonsten kann man nicht entscheiden, welche Ansatzpunkte für Verbesserungen oder Entwicklungen gewählt werden müssen. Gerade von dieser Verbindung wird in den Diskursen abgelenkt, vor allem durch die polarisierende Gegenüberstellung von Strukturreform vs. Praxis/LehrerInnen/Ressourcen (Tenor stilisiert: ‚wir brauchen keine von praxisfremden ExpertInnen ausgedachten Strukturreformen, wir brauchen die nötigen Ressourcen, damit unsere PraktikerInnen in den widrigen Umständen gut arbeiten können!‘ vs. ‚im Forderungskatalog von ...xxx... ist die Gesamtschule als wesentliche Strukturreform nicht enthalten, daher ist dieser unzureichend/nicht unterstützenswert/abzulehnen!‘).

Die Frage stellt sich hier aber nicht ja nein (bestimmen die Strukturen die Praxis oder nicht?), sondern graduell: wie beeinflussen die Strukturen die Praxis, welche Grenzen setzen sie etc.? Diese Frage stellt sich auch in alle Richtungen (nicht nur von ‚oben‘ nach ‚unten‘ in der Hierarchie): Die Strukturen beeinflussen/begrenzen die Praxis der LehrerInnen, aber auch die des Ministeriums (wirken also auch von ‚unten‘ nach ‚oben‘). Als Gradmesser dieser Zusammenhänge kann fungieren, dass das erste Teil-Reformpaket der Regierungsreform von 2015 die Änderung von 15 Gesetzen erfordert. Es können zumindest vier strukturelle Aspekte unterschieden werden, in denen Polarisierungen zwischen AkteurInnen vorliegen, für die auch jeweils Auflösungsmöglichkeiten skizziert werden können: die Schulstruktur, die Governance-Struktur, die Struktur der Arbeitsbeziehungen, und gewissermaßen als Spielbild der vorigen die Schnittstellen-Struktur. Alle diese strukturellen Aspekte haben auch ein Gegenstück unter den relevanten AkteurInnen, und tragen so zur ‚Akteurskonstellation‘ bei, in der gewissermaßen alle Aktivitäten stattfinden, von der politischen Praxis über die Verwaltung bis zum Lehren/Lernen und Prüfen/Klassifizieren.

Strukturelle Aspekte 1: Schulstruktur: Gesamtschule und Hochschulzugang

Das genuine Strukturthema ist die Kombination von drei Komponenten: (i) Gesamtschule/geteilte Schule, (ii) freier kostenloser Hochschulzugang/Eingangsselektion und (iii) Studiengebühren, eine Kombination deshalb, weil die Ungerechtigkeit der geteilten Schule durch den ‚offenen‘ und kostenlosen Hochschulzugang gemildert werden soll. Die Thematik hat eine sehr hohe 50- bis bald 100-jährige symbolische Ladung und ist rationaler Betrachtung schwer zugänglich, man könnte von Fixierungen und Fetischen sprechen: beides ist zwanghaft, der Argumentation nicht zugänglich, Fixierungen lassen alles andere außer Betracht, und Fetische stehen für etwas anderes, ungelöstes. Das Andere sind Kompensationen für die Ungerechtigkeit und das Ungelöste ist die Spannung von Elite- und Massenbeteiligung im weiterführenden ‚höheren‘ Bildungswesen bzw. Hochschulwesen. Diese Spannung gibt es in allen reichen Ländern seit den 1960er/70er Jahren und die Lösungen sind vielfältige Kombinationen von Differenzierungsformen und Selektionspraktiken im Schul- und Hochschulwesen, die mit dem universellen Phänomen von sozialer Reproduktion/Vererbung umgehen müssen.

Es geht um eine zentrale Frage sozialwissenschaftlicher Forschung, die von der Dichotomie gerechter oder ungerechter Strukturen auf die Frage von mehr oder weniger (un)-gerechten Lösungen transformiert wurde, da die Reproduktion durch strukturelle Lösungen nicht beseitigt, sondern nur mehr oder weniger abgemildert werden kann, und auch nicht nur durch die Strukturen sondern auch durch die Praktiken perpetuiert wird. Eine Rationalisierung kann also darin bestehen, die *entweder-oder* Strukturfrage in eine *mehr-weniger* Frage zu transformieren, die die Kombination von Struktur und Praktiken in der Generierung von (Un)-Gerechtigkeiten berücksichtigt. Dazu ist es insbesondere nötig, sich über Kriterien für das gegebene und angestrebte Ausmaß an (Un)-Gerechtigkeiten zu verständigen, den Status-Quo festzustellen und die verschiedenen Komponenten ihrer Erzeugung konkret zu verstehen (Erwartungsbildung).

Bei der Festlegung der Kriterien hat sich in den internationalen Diskursen sehr stark die Frage nach dem Verhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit in den Vordergrund geschoben, und inwiefern ein Trade-off zwischen dem Niveau und der Verteilung der (Schul)-Leistungen nach dem sozialen Hintergrund besteht, der auf die Strukturen und Praktiken im Schul- und Bildungswesen zurückgeführt werden kann. Das ist teilweise eine empirische Frage, aber auch eine Frage von Wertungen und deren Abwägung, wo viel Verwirrung und auch interessenpolitische Vernebelung herrscht. Ein wichtiger Schritt wäre hier die Weiterführung der im NBB 2012 begonnenen expliziten Auseinandersetzung mit dieser Thematik und zunächst einmal eine außer Streit Stellung der vorhandenen vergleichenden und nationalen Evidenzen. Weitere Schritte wären auf eine Verständigung über die Kriterien für die politischen Wertungen zu richten, wobei Abwägungen über mögliche Trade-offs und Verteilungsprobleme zu klären sind, die sich aus bestimmten Konfigurationen der Kombination von Differenzierungsformen und Selektionspraktiken ergeben.

Hauptaspekte dieser Diskussion sind bei den Differenzierungsformen (Schultypen, Züge, Leistungsgruppen etc.) die Folgewirkungen von unterschiedlichen Formen der Homogenisierung-Individualisierung der Kinder und Jugendlichen durch die institutionellen Gruppierungen zwischen und innerhalb von Schulen bzw. Klassen. Bei den Selektionspraktiken sind die Dimensionen der Fremd- vs. Selbstselektion, wie auch die Gewichtungen und Handhabungen unterschiedlicher Formen der Leistungsbeurteilung (Noten, Testungen, Standards, Instanzen der Durchführung und Bewertung, summativ-formativ, intern-extern, Norm-Kriterien-bezogen, Rolle der Lehrpersonen, Grad der Regulation/Verrechtlichung etc.) von Bedeutung. Auch durch maximale Objektivierung und Leistungsbezogenheit bleiben hier Verteilungsprobleme bestehen, die sich aus dem Zusammenspiel mit dem sozialen Umfeld und dem sozialen Hintergrund ergeben. Es ist wichtig, diese zu explizieren und nicht zu verleugnen oder unter den Tisch zu kehren, wobei im demokratischen öffentlichen Schulwesen eine Abwägung über Gruppierungskriterien nötig ist: wenn die Leistungen immer durch den sozialen Hintergrund mit bedingt sind, dann ist jede Gruppierung allein nach Leistungskriterien notwendigerweise für das Individuum ungerecht, und wenn die gesellschaftliche Rolle der Schule bedacht wird, *dann müssen hier auch soziale Verteilungsaspekte und vor allem Fragen des demokratischen Zusammenlebens ins Kalkül gezogen werden*. Die klaren Forschungsergebnisse über die Diskrepanz zwischen Noten und Testergebnissen zeigen ja, dass die LehrerInnen das in der Praxis offensichtlich tun. Wenn demokratische Aspekte nicht berücksichtigt werden, soll dies zumindest Ergebnis einer expliziten politischen Entscheidung und Abwägung sein, und sich nicht einfach durch die Macht des Faktischen ergeben: man entscheidet damit über ein geringeres oder höheres Maß an Ungerechtigkeit (wie das ja in allen sozialen Belangen ohnehin geschieht).

In Österreich ist es sehr wichtig hier den Gesamtzusammenhang zu sehen, da die Berufsbildung über die BHS-Matura und deren Hochschulberechtigung eine wesentliche Kompensation für die Ungerechtigkeit auf der Unterstufe darstellt, auf die aber z.B. eine Änderung der Hochschulzugangsregelung, die möglicherweise Nachteile für die BHS-MaturantInnen mit sich bringt, wesentliche Rückwirkungen haben kann. Die Lösungsmöglichkeit in diesem Bereich ist in einer Rationalisierung der Diskurse durch die Verständigung über die Fakten und die explizite Abwägung der Wertpositionen zu sehen.

Strukturelle Aspekte 2: Governance: Bürokratie, Föderalismus und Autonomie

Diese zweite wesentliche Strukturkomponente verfestigt zum einen die Schulstruktur und die Spannung von Elite- und Massenbildung, indem für die verschiedenen Bereiche unterschiedliche Governance-Strukturen bestehen (APS, AHS, BMHS, Lehrlingsausbildung etc.) die auch relativ unabhängig agieren (mit den erwähnten Nebeneffekten auf die Informations- und Transparenzprobleme). Zum anderen hat die Governance-Struktur aber vor allem einen wesentlichen Einfluss auf die Wirksamkeit und Effizienz der Politik, und vermittelt durch die zentrale Stellung der Politik im gesamten Schul- und Bildungswesen, auch auf die gesamte Funktionsweise bis hin zu den Praktiken auf der Schulebene.

Hier besteht – relativ unabhängig von der Schulstruktur – eine zweite noch fundamentalere politische Polarisierung zwischen Zentralismus und Föderalismus, die auch die Grundstrukturen des Staatswesens betrifft. In den Auswirkungen auf die AkteurInnen ist diese Struktur voll von Doppelbotschaften, und Doppelbotschaften machen ver-rückt. Vor allem die Kombination von Bürokratie und politisiertem Föderalismus suggeriert einerseits die Handlungslogik der Bürokratie mit ihrem rationellen Durchgriff in die Schulen als ausführendes Glied der Verwaltungskette, die aber andererseits durch die Kompetenzen des Föderalismus durchbrochen wird was die bekannten Probleme der gemischten Verantwortlichkeiten schafft. Dazu kommt die Inkongruenz zwischen Mittelaufbringung/Finanzierung durch den Bund und Mittelverausgabung durch die Länder, so dass der Bund keine Verfügung über einen wesentlichen Teil seiner Ausgaben hat und die Länder keine Verantwortung für die Aufbringung der Mittel haben. In dieser Struktur wird auch über einen wesentlichen Teil der Ressourcen für das Bildungswesen nicht in der Bildungspolitik sondern im Finanzausgleich entschieden, der wiederum seine eigene Verhandlungslogik hat. Diese Konstruktion ist unzweifelhaft ineffizient (wird auch von der EU in ihren Reformempfehlungen und auch von der OECD in ihrer jüngsten Begutachtung so gesehen), aber es handelt sich dabei um keine Frage der Bildungspolitik, sondern um die Ausformung der in der Verfassung begründeten Grundkonstruktion des österreichischen Verteilungsföderalismus.

Auch hier ist es notwendig – wie bei den Fragen der Schulstruktur – den Gesamtzusammenhang zu sehen, in dem auch die Schulen und deren Zuständigkeit und Positionierung unzweifelhaft ein Teil der Governance-Struktur sind. Schulautonomie ist in diesem Sinn eine Governance-Frage, und die Zuständigkeiten/Positionierungen der Schulen müssen in Abwägung mit den anderen Elementen gesehen werden. Das jüngste Reformprogramm tut das jedoch nicht, indem als Governance-Frage nur die Gewichtungen zwischen Bund und Ländern behandelt werden, und die Schulautonomie in erster Linie als pädagogische Frage konzipiert wird, wo die Autonomie in Österreich ohnehin bereits vergleichsweise hoch ist. In den Diskursen ist auch die Schulautonomie in die politischen Polarisierungen eingebunden, indem weithin eine Reduzierung der Zahl der Governance-Ebenen durch eine Verschiebung der Zuständigkeiten in Richtung der Ebenen von Bund und Schulen, mehr oder weniger explizit bei Einsparung der Länder-Ebene, gefordert wird (was auch den international verbreiteten Strukturen entsprechen würde).

Gleichzeitig werden vielfach sehr hohe Erwartungen in verstärkte Schulautonomie gesetzt, die durch Erfahrungen nicht unbedingt gedeckt sind, und es werden auch bereits seit zwei Jahrzehnten zunehmend konkrete Umsetzungsvorschläge entwickelt, denen jedoch auf politischer Ebene auch im jüngsten Reformprogramm nicht nahegetreten wurde. Trotz der langjährigen Auseinandersetzung mit dem Thema sind weder die Akzeptanz auf der Praxisebene noch die passenden Formen der Umsetzung ausreichend geklärt, so dass hier sorgfältig konzipierte und professionell begleitete Modellprojekte [demonstration projects] auf lokaler Ebene als beste Möglichkeit erscheinen, um die geeigneten Formen der Schulautonomie von Bottom-up zu erproben – bei dieser Erprobung soll es nicht um die Frage gehen, ob Autonomie besser ist als Nicht-Autonomie (diese Frage ist dadurch nicht

beantwortbar), sondern um das Ausloten der Bedarfe und der besten Möglichkeiten für Autonomie. Der Grundansatz dieser Erprobung sollte die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- (i) Es wäre eine Grundsatzentscheidung zu treffen, die im Prinzip möglichst weitgehende Autonomie als Governance-Modus zulässt, die schultypenübergreifend im lokalen Rahmen (Schulnetzwerke in Gemeinden mit möglichst vollständig entwickeltem Schulangebot) von den AkteurInnen abgerufen und umgesetzt werden kann; *eine bestimmte Ausformung eines Autonomiemodells soll dabei explizit nicht top-down als Anfangspunkt gesetzt werden*, da es erstens sehr weite Spezifizierungsmöglichkeiten von Autonomie gibt, und nicht klar ist, welche Ausformung auf die Bedürfnisse passt, und zweitens viele Erfahrungen auch mit den Reformen der letzten Zeit zeigen, dass die etablierte top-down Manier einer voluntaristischen politischen Konzeption ausgefeilter einheitlicher Ansätze nicht funktioniert, da sie in der Praxis nicht adäquat angenommen werden (und auch sachlich problematische Fehlspezifikationen enthalten können; siehe weiter unten Pkt. Diskurspraktiken); die österreichischen Erfahrungen zeigen, dass die Autonomie zu eng konzipiert werden kann, so dass trotz relativ großangelegter Versuchsprojekte in den 1990ern auch nach zwei Jahrzehnten die Akzeptanz weitergehender Ansätze nicht geklärt ist (die schwedischen Erfahrungen zeigen umgekehrt, dass die Autonomie auch ‚zu weit‘ angesetzt werden kann, was ohne entsprechende Vorbereitung und Unterstützung zu ernsthafter Beeinträchtigung der Leistungen des Schulwesens führen kann).

- (ii) Es geht also nicht darum – analog zu den (notwendigerweise) gescheiterten Schulversuchen mit der Gesamtschule – zu fragen ob Autonomisierung gut ist oder nicht, sondern auf dem Hintergrund der Grundsatzentscheidung, dass wesentliche Schritte der Erweiterung der Governance-Struktur in Richtung Schulautonomie mittel- bis längerfristig aus den Ineffizienzen und Problemen der gegebenen Strukturen herausführen können, soll mit diesen Projekten ausgelotet werden, was die Praxis braucht; es soll auch nicht der Fehler der NMS wiederholt werden, dass – ähnlich wie in Schweden mit der Autonomie – relativ weitgehend konzipierte Veränderungen ohne die erforderliche sorgfältige Vorbereitung und Begleitung der Praxis, und auch ohne Formulierung realistischer Erwartungen, in die Schulen ‚hineingeworfen‘ werden, die dann verständlicherweise sehr unterschiedlich damit umgehen (wie die nachträgliche NMS-Evaluierung zeigt), d.h. dass für einen sinnvollen Ansatz große Herausforderungen an die Konzeption und Begleitung der Modellprojekte bestehen.

- (iii) Ausgehend von der Analyse der Governance-Strukturen, in denen die Schulen und Gemeinden als wesentliche Akteure der Umsetzung der Leistungen des Schul- und Bildungswesens eine marginale Position haben, was jedenfalls die Verantwortlichkeit auf dieser Ebenen strukturell beeinträchtigt und sie zu ausführenden Organen der übergeordneten Entscheidungen degradiert, wäre die Stärkung dieser lokalen Ebene der wesentliche Ansatzpunkt für die Erweiterung der Autonomie. Diese lokale Ebene wird in den Diskursen sehr wenig beachtet, und trotz der Verfügbarkeit relativ umfassender Informationen bei Statistik Austria gibt es auch nur wenig Überblick darüber; diese Ebene ‚verschwindet‘ hinter der Aufmerksamkeit für die Länder, die jedoch selbst – je

nach Größe – bereits mehr oder weniger weit entfernt von der lokalen Ebene agieren (die Eingliederung der Bezirksebene in die Länderverwaltungen, entgegen der verbreiteten Ansicht wurde diese ja nicht ‚abgeschafft‘, wäre eigens zu diskutieren). Auswertungen zeigen, dass sich das weiterführende Schulwesen lokal sehr stark konzentriert, und dass daher trotz der hohen Gesamtzahl an Gemeinden die Zahl der (Stadt)-Gemeinden mit voll ausgebildeter Schulstruktur weniger als hundert (unter mehr als 2.000 Gemeinden insgesamt) vergleichsweise übersichtlich ist. Bei diesen Stadtgemeinden wäre bei der Auswahl und Konzeption der Autonomie-Projekte anzusetzen (diese könnten auch umliegende kleinere Gemeinden einbeziehen).

Die Lösungsmöglichkeiten der Governance-Probleme sind nicht auf der Ebene von direkten Strukturveränderungen zu suchen, da aufgrund des hohen Konsensbedarfes und der vorhandenen Veto-Punkte die erforderlichen Veränderungen nicht möglich sind (es soll ja nicht um irgendwelche mehr oder weniger symbolische Veränderungen um jeden Preis gehen sondern letztlich um tatsächliche wirksame Veränderungen in der Praxis). Aus den dargestellten Erwägungen und Analysen ergeben sich zusammenfassend zwei parallel zu gehende Wege, erstens unmittelbar auf der Ebene der Diskurse und Praktiken *von Konflikt auf Kooperation umzuschalten*, was durch die oben skizzierten nötigen generellen Umorientierungen in den politischen Auseinandersetzungen ermöglicht werden kann (aber den Föderalismus eher ausklammert), und zweitens mittel- und längerfristig in der *Entwicklung der Schulautonomie im lokalen Rahmen*, von wo aus dann zunehmend unnötige administrative Prozesse zurückgefahren werden können (austrocknen).

Strukturelle Aspekte 3: Strukturen und AkteurlInnen – Interessenvertretungen in der Akteurskonstellation

Ein dritter fundamentaler Strukturfaktor, der aber am wenigsten als solcher gesehen wird, weil er zwar in den Diskursen mehr oder weniger ‚unterirdisch‘ mitschwingt aber kaum explizit beachtet wird, sind die Regelungen der Arbeitsbeziehungen (v.a. Dienstrecht, Gehaltsregelungen und Kollektivverträge) und die Organisationen der Interessenvertretungen (Personalvertretungen und Gewerkschaften). Ein Gesamtbild der Governance-Struktur und der Akteurskonstellation ergibt, dass im Unterschied zu den ansonsten fragmentierten und gebrochenen Strukturen, die Organisationsformen der Interessenvertretung eine durchgängig auf allen Ebenen und in allen Bereichen stark ausgebildete, ungebrochene und gesetzlich verankerte Parallel-Struktur bildet, die auch den Zentralismus-Föderalismus-Bruch überbrückt und bildlich als Rückgrat der Gesamtstruktur bezeichnet werden kann. Die Interessenvertretungen sind die einzige Organisation/Institution in der Gesamtstruktur, die über diese organisatorischen Ressourcen verfügt, während alle anderen, inklusive der Arbeitgeberseite, in verschiedenster Weise fragmentiert und gebrochen sind.

Diese Qualität wird jedoch in den Diskursen nicht so wahrgenommen, die Interessenvertretungen werden zwar als starke Stimme gehört, aber nicht als derart starker und integraler Teil der Gesamtstruktur wahrgenommen (ehr noch teilweise als ‚Störfaktor, den es auch noch gibt‘). Die organisatorische Struktur, die also gewissermaßen im Hintergrund wirkt, wird verstärkt und

unterstützt durch eine zweite ebenfalls dichte und starke Struktur, die in der Regelung der Arbeitsbeziehungen besteht (Dienstrecht, Gehaltsregelungen, Kollektivverträge). Jede größere Reform ist letztlich an diese Struktur gekoppelt, die der Interessenvertretung Veto-Punkte gibt. Durch die Dienstrechtsreform wurde dies nur unwesentlich geändert. Diese Struktur, die es ansonsten in keinem gewichtigen Bereich gibt, und die im privaten Sektor heute undenkbar ist muss zunächst ohne Wertung zur Kenntnis genommen werden.

Eine Wertung ergibt sich erst daraus, wie diese Organisationen ihre Ressourcen und ihre bestimmende Bedeutung einsetzen. Hier besteht eine wesentliche Unterscheidung zwischen der genuin gewerkschaftlichen Aufgabe der legitimen Verteidigung der materiellen Interessen einerseits, und der Wahrnehmung der professionellen Interessen der möglichst guten Praxis und ihrer Weiterentwicklung. Diese beiden Aufgaben sind nicht unvereinbar aber unterschiedlich und sie stehen auch legitimer Weise in einer konkurrierenden Beziehung zueinander, daher werden sie oft von unterschiedlichen Organisationen wahrgenommen, die in Auseinandersetzung treten können. Werden sie zusammen in einer Organisation wahrgenommen, stellt sich die Frage nach der Gewichtung, und nach der Handhabung von Konflikten zwischen ihnen.

Probleme der Weiterentwicklung der Praxis müssen logischerweise entstehen, wenn die professionelle Dimension der gewerkschaftlichen untergeordnet wird, und wenn der gewerkschaftlichen Organisation überdies ein bestimmendes Gewicht zukommt. Ohne wissenschaftlichen Beweis, aber nach dem weitaus übereinstimmenden Urteil der meisten AkteurInnen in den Diskursen ist in Österreich ein ungünstiges Szenario verwirklicht. Das bedeutet, dass die professionellen Interessen der Lehrpersonen keine Stimme haben, obwohl dies von den Interessenvertretungen aber in Anspruch genommen und verteidigt wird. Der ‚Kampf‘ der Interessenvertretungen gegen die Wissenschaft und Forschung (‚wir lassen uns unsere gute Praxis nicht schlechtreden‘), anstatt in einen Diskurs zu treten, kann als Versuch der Aufrechterhaltung ihres beanspruchten ‚professionellen‘ Deutungsmonopols gesehen werden, und trägt wesentlich zu den Polarisierungen und der grundlegenden Konfliktkonstellation in den Diskursen zu den meisten wichtigen Fragen bei – verständlicherweise reagieren die ‚Bekämpften‘ entsprechend und sehen die Interessenvertretungen nicht als Diskurspartner sondern als Störfaktor. Lösungsansätze sind erstens die Entwicklung und Zusammenfassung alternativer professioneller Organisationsformen, zweitens das verstärkte Führen inhaltlicher Diskurse, drittens eine weitergehende Analyse dieser Formen und Aspekte der Professionalität und Interessenvertretung.

Strukturelle Aspekte 4: Brücken und Übergänge: Kompetenzerfassung und Lifelong Guidance.

Das österreichische Bildungswesen ist durch einen hohen Grad an Differenzierung in homogenisierende Einheiten und in vielerlei Hinsicht problematische Selektionsprozesse gekennzeichnet. Es besteht große Einigkeit darüber, dass die harte Differenzierung im Alter von 10 Jahren eigentlich zu früh stattfindet, dennoch gibt es viele Hinweise darauf, dass bereits innerhalb der

Volksschule informelle Differenzierungsformen verbreitet sind; am Ende der Pflichtschule findet mit dem Übergang in die Berufsbildung ebenfalls vergleichsweise früh eine weitere starke Differenzierung simultan nach fachlichen Präferenzen und nach Leistungshöhe statt. Die Selektion am Ende der Volksschule zeigt große Diskrepanzen zwischen Noten und Testleistungen, die teilweise als Verstärkung, teilweise als Kompensation von Ungerechtigkeiten gedeutet werden können; am Übergang zum Ende der Pflichtschule gibt es wieder Diskrepanzen zwischen den Testungen und den positiven Schulabschlüssen, es gibt Hinweise auf viele ‚falsche‘ Wahlen von Ausbildungsgängen (wobei es unklar ist, welcher Anteil an ‚falschen‘ Wahlen zu diesem frühen Zeitpunkt unvermeidlich ist), und in der Oberstufe sind Prozesse des Schulversagens und der ‚Abwärtsmobilität‘ stark verbreitet, bei einem vergleichsweise niedrigen, aber definitiv vorhandenen Anteil an terminalen BildungsabbrecherInnen (NEETs).

Grundsätzlich impliziert ein hoher Grad an Differenzierung auch eine hohe Wahrscheinlichkeit von Fehlklassifizierungen, daher sollte es einerseits entsprechende Vorkehrungen für Korrekturmöglichkeiten geben, andererseits werden hohe Erwartungen in die Vermeidung von Fehlklassifizierungen durch Orientierung/Beratung/Guidance (Stichwort: Lifelong Guidance) gesetzt. Dies wurde weiter oben als Hoffnungsdiskurs bezeichnet, weil es dazu viel Aktivität und Erwartungen aber wenig Evidenz gibt. Die Übergangs- und Korrekturmöglichkeiten, wie auch die Qualität der Wahlen sind als Spiegel der differenzierten Struktur zu sehen, und es gibt deutliche Hinweise, dass einerseits der Grad der Durchlässigkeit unterschätzt wird, wie vermutlich die Möglichkeit der Verbesserung der Wahlen durch Guidance überschätzt wird (Evidenz zu letzterem gibt es so gut wie nicht, der wissenschaftliche Diskurs ist weitgehend input-geleitet: wie kann ein umfassendes Guidance-System aufgebaut werden? während Wirkungen eines solchen Systems weitgehend unbekannt sind, nicht zuletzt, weil es nirgends existiert).

Ein sozialwissenschaftliches Theorem über ‚cooling out‘ hat bereits in den 1960ern die Rolle von ‚Guidance‘ im Übergang von Fremdselektion (also die Zuordnung zu bestimmten Bildungsgängen durch Andere) zu Selbstselektion (die Zuordnung durch eigene Wahl) beschrieben, wobei gleichzeitig der Pool zur an BewerberInnen größer und die Wahl selbst komplexer wird, was für weniger bildungsaffine Wählende möglicherweise nicht vorteilhaft sondern erschwerend wirkt, da die Regeln für die Karrieren undurchsichtiger werden können. Genau eine derartige Entwicklung kann im Wechsel der Selektionsformen in der österreichischen Mittelstufe von (i) der ursprünglichen Struktur Volksschuloberstufe + ein-bis-zweizügige Hauptschule + AHS, über (ii) die zweizügige Hauptschule + AHS, gefolgt von (iii) den drei Leistungsgruppen der Hauptschule + AHS bis (iv) zur Individualisierung in der Neuen Mittelschule + AHS gefunden werden. Die Gesamtschulreformen in anderen Ländern sind in diesem Sinne nicht als Abschaffung der selektiven Schule sondern als Wechsel des Selektionsmodus zu sehen.

Eine Betrachtung der Gesamtstruktur des Schul- und Bildungswesens muss jedenfalls sowohl die Schulstruktur als auch die Übergänge und die Vorkehrungen zu ihrer Unterstützung (Durchlässigkeit) berücksichtigen, ähnlich wie bei den Einkommen könnte man grundsätzlich von zwei Runden

ausgehen, einer primären Verteilung aufgrund der Schulstruktur, und einer zweiten Runde durch die Korrekturmechanismen; die Guidance-Maßnahmen könnten noch zusätzlich als ein drittes unterstützendes Instrumentarium gesehen werden, das präventiv und/oder kurativ eingesetzt werden kann. Im politischen Diskurs gibt es ambivalente Bewertungen dieser Dimension, die mit der Bewertung der primären Verteilung durch die Schulstruktur verknüpft sind: wird diese als ungerecht abgelehnt, so können die weiteren Vorkehrungen legitimer Weise als Camouflage gesehen werden (bzw. können sie auch tendenziell negiert oder heruntergespielt werden), während sie andererseits zur Verteidigung der Grundstruktur dienen können. Eine objektive Bewertung ist schwierig und erfordert eine konkrete Bewertung der vorhandenen Schief lagen gegenüber den Möglichkeiten und Erwartungen. Es ist aber jedenfalls wichtig, diese Stufen der Verteilung und Umverteilung zu berücksichtigen, da diese sich bei Strukturänderungen mit verändern, was aber andererseits übersehen werden kann. Zwei Punkte sind hervorstechend: erstens die Konstruktion des letzten Pflichtschuljahres, das in der ersten Stufe der weiterführenden Schule liegt und teilweise als reformbedürftige ‚Anomalie‘ gesehen wird. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die gegenwärtige Konstruktion einen sehr starken Anreiz gibt, in eine weiterführende Schule zu wechseln, bei einer Entflechtung würde dieser verloren gehen und die Karten würden neu gemischt. Der zweite Punkt betrifft den in der gegenwärtigen Konstruktion kompensierenden Aufstiegsweg über die Hauptschule und BHS ins Hochschulwesen, der gegenüber dem ‚Königsweg‘ der AHS viel beschwerlicher ist, aber eine realistische Alternative darstellt. Dieser Karrierepfad hängt wesentlich von der Hochschulberechtigung der BHS ab, wenn der Hochschulzugang zu einer Aufnahmesektion geändert und ev. selektiver gemacht wird, stellt sich die Frage, wie konkurrenzfähig die BHS dann sind – schneiden sie beim Hochschulzugang schlechter ab, so ändert dies die gesamte Systemdynamik und Chancenverteilung.

Dieser vierte Strukturaspekt der Brücken und Übergänge verdient wesentlich mehr Beachtung und es muss v.a. seine realistische Lösungskapazität besser untersucht werden, um das Potential dieses Hoffnungsdiskurses in der Gesamtstruktur einschätzen zu können (die Schweiz bietet in dieser Hinsicht einen wichtigen Vergleichsfall, der die Durchlässigkeit – zumindest in den Diskursen und Situationsdefinitionen – sehr offensiv als Korrektiv für die differenzierte Struktur nutzt).

9. Professionalisierung und professionelle Organisation: Veränderung, Erwartungen, Innovation, Forschung & Entwicklung

Seit langem gibt es intensive sozialwissenschaftliche Auseinandersetzungen um den Status der Lehrpersonen, die unterschiedliche Aspekte betonen: (i) Erstens die Positionierung in der Berufsstruktur, die sich ihrerseits zwischen Professionalisierung ‚of everyone‘ und Entberuflichung-Individualisierung-Prekarisierung im Fluss befindet; (ii) zweitens die Spezifität der Lehr-Unterrichts-Prüfungs-Tätigkeit im Schulwesen zwischen technischer und sozialer Konzeption; (iii) drittens der Aspekt des Lehrens-Prüfens als Machtausübung im Zusammenspiel mit der Schule als einer Kerninstitution eines demokratischen Staatswesens. Diese Aspekte hängen zusammen und führen zu

unterschiedlichen Grundverständnissen eines öffentlichen Schulwesens, die sich auf den Diskurs um die Situationsdefinition und die Erwartungsbildung auswirken.

- (i) Bei der Frage der Professionalisierung geht es seit langem um die Unterscheidung zwischen einer anderen Autoritäten untergeordneten Semiprofession und einer voll entwickelten Profession, die als eines der wichtigsten Definitionskriterien einen hohen Grad an Selbstverwaltung und Selbstdefinition über das Qualitäts-Profil der eigenen Arbeit, inklusive eines ethischen Codes hat. Dieses Profil hängt eng mit den Strukturen und Missionen der Ausbildung und der Regelung des Zugangs zur Profession zusammen. Das neue Profil der PädagogInnenbildung und die damit zusammen hängenden Strukturierungen müssten konsequenter auf diese Frage hin untersucht werden: inwieweit kann eine ‚echte‘ Professionalisierung angestrebt und erreicht werden? Was sind die Voraussetzungen und Konsequenzen davon? Wie hängt das mit den Kontroll- und Governance-Strukturen in der LehrerInnen-Bildung zusammen?

- (ii) Bei der Frage der Spezifität der Tätigkeiten stehen sich seit langem unterschiedliche Interpretationen gegenüber, die zwischen einer Analogie zu technologisch verstandenen Produktionsprozessen (am stärksten zum Ausdruck gebracht im Konzept der ökonomischen ‚Produktionsfunktion‘) einerseits und einem vorwiegend kulturellen sozialen und politischen Verständnis der Lehr-Lernprozesse andererseits oszillieren, wobei das Zweitere auf der Selbsttätigkeit und grundsätzlichen Widerständigkeit des Individuums (Humboldt) *und* der ‚sozialisierenden‘ Rolle des Schulwesens in der Gestaltung eines demokratischen Gemeinwesens (Dewey) aufbaut. Die grundsätzlich bürokratische Konstruktion legt ein technizistisches Verständnis nahe, das die österreichischen Diskurse stark prägt und durch die Stichworte lernende Organisation, Standards, Objektivierung in einer Gesamtreform charakterisiert werden kann und den Aspekt der möglichst rationellen Erzeugung der Leistungsergebnisse betont. Diese Auffassung wird in der sozialwissenschaftlichen institutionalistisch geprägten Forschung grundlegend in Frage gestellt (die oft zitierte Charakterisierung als ‚loosely coupled system‘ bezieht sich im Kern nicht auf das Organisationsgefüge sondern auf die lose Koppelung zwischen den Prozessen und der Technologie/Organisation) und hängt mit der Auffassung zur Profession zusammen: das technische Verständnis impliziert ein Rezept-Anwendungs-Verständnis im Sinne der Semi-Profession (dem oft ein falsch verstandenes ‚Praxismonopol‘ zugeschrieben wird), während das institutionalistische Verständnis auf ein alternatives Praxisverständnis im Sinne von professioneller selbstorganisierender reflexiver Praxis abstellt (die auch ‚technische‘ Instrumente braucht und nutzen muss, aber eine viel weitergehende Auseinandersetzung mit den Prozessen erfordert; die reflexive Praxis ist in diesem Sinne eine Alternative sowohl zum technizistischen Verständnis als auch zu einem individualistisch-nativistischen Verständnis von ‚Kunst‘).

- (iii) Der dritte Aspekt bezieht sich auf einen reflektierten Umgang mit dem sozial und politisch fundamentalen Thema der Spannung von Autorität und Konflikt, die im Schul- und Bildungswesen in vielfältiger Weise eingebrannt ist. Es gibt eine Vielzahl an unlösbaren Konflikten, die verstanden, akzeptiert und laufend bearbeitet werden müssen. Hier liegt ein Grundproblem der Politik, indem

Konflikte den Impetus einschließen, sie generalisiert – gewissermaßen ‚ein für alle Mal‘ – lösen oder aus der Welt schaffen zu wollen (ein wichtiges Beispiel ist der Einfluss der sozialen Ungleichheit auf die Bildungsprozesse: dieser kann nicht ‚beseitigt‘ oder aufgelöst, sondern nur laufend bearbeitet werden; das ‚Lösungsversprechen‘ behindert vielmehr die Bearbeitung). Im Diskurs über ‚Democratic Education‘, der im deutschsprachigen Raum völlig unterentwickelt ist, wird die enge Verbindung zwischen dem Schulwesen und der Gesellschaft bzw. dem politischen Gemeinwesen betont, wobei eine Grundspannung im Verhältnis zwischen den drei Mächten Eltern-Staat-Profession gesehen wird, das in einer sinnvollen und geteilten Architektur laufend ‚deliberativ‘ prozessiert und austariert werden muss, ohne eine der Mächte autoritär über die andere zu setzen. Dabei ist ein wichtiger Punkt, dass diese dynamische Spannung in den politischen Auseinandersetzungen argumentativ abgehandelt werden muss, und nicht durch formale Strukturen und technisch-instrumentelle (Schein)-Lösungen (z.B. Mitbestimmungsinstitutionen, oder formalisierte Zugangsregeln und objektive Testungen) aus der Welt geschafft werden kann. Eine nähere Analyse der österreichischen Diskurse in diesem Licht würde ergeben, dass diese ganz wesentlich dadurch geprägt sind, Lösungen davon zu erwarten, dass eine der Mächte über die andere gesetzt wird (LehrerInnen über ExpertInnen, Expertise über Praxis, KundInnen über Politik/Staat, Bund über Länder, Länder über Bund, Regierung über Interessen etc.), anstatt hier eben die dauerhaft bleibenden dynamischen konflikthaften Prozesse in eine sinnvolle Bahn zu lenken.

Die Professionalisierung der Lehrpersonen betrifft also nicht nur Ausbildungsstrukturen, Interessenpositionen und das instrumentelle Vorgehen, sondern auch die grundlegenden Praktiken im demokratischen Gemeinwesen. Seit langem werden im Diskurs über ‚Democratic Education‘ die ‚Deliberative Skills‘ in den Vordergrund gestellt, gleichzeitig zeigen die aktuellen politischen Vorgänge in den Demokratien Europas und der Welt den offensichtlich erschreckenden Mangel an diesen Skills.

Für den Umgang mit dem Wandel in der Welt gibt es keine Rezepte (diese werden auch nicht gefunden werden), sondern nur antizipierende Anpassung. Hier ist der Aspekt der Erwartungsbildung (und die Bekämpfung übertriebener Erwartungen) entscheidend: was können die AkteurInnen im Schulwesen angesichts des Wandels realistisch tun? Auch Professionalisierung ist als solche keine ‚Lösung‘, aber ein Weg um die nötigen Reflexionsprozesse zur Verbesserung der Praxis in Gang zu setzen, und ein wichtiger Schritt dazu ist beruflich-professionelle Organisation, die auf diesen Diskurs offensiv ausgerichtet ist: wie können die bleibenden Konflikte und Dynamiken im Sinne einer Verbesserung der Praxis sinnvoll behandelt werden? wie können gleichzeitig die Machtbalancen zwischen den Kräften austariert werden, auch ohne dass die professionelle Organisation ihre Machtpotentiale monopolisiert? Dies betrifft die gegenwärtige Stellung und Orientierung der Interessenvertretungen, in denen die gewerkschaftliche Orientierung an der Verteidigung erworbener Rechte und Positionen über einen professionellen Diskurs klar dominiert, wobei aber auch der Anspruch der Monopolisierung des professionellen Diskurses erhoben wird (der ‚Kampf‘ gegen die Forschung ist dafür ein deutliches Indiz). In vielerlei Hinsicht wird ein professioneller Verbesserungsdiskurs auch in einer falsch verstandenen Verteidigungshaltung abgelehnt und

bekämpft (Motto: wenn Verbesserungsbedarf geäußert wird, bedeutet das Kritik an der gegebenen Praxis die es zu verteidigen gilt; und welchen Verbesserungsbedarf es gibt, bestimmen immer noch wir). Daher ist es wichtig, alternative professionelle Organisationsformen als Ergänzung zur legitimen Interessenvertretung zu entwickeln, und auch letztere in den offensiven Diskurs einzubeziehen.

Ein Weg um eine derartige professionelle Organisation zu entwickeln und aufzubauen wäre, die im Schul- und Bildungswesen vorhandenen innovativen Initiativen und Organisationsformen inklusive der engagierten zivilgesellschaftlichen Organisationen zu erfassen, und darauf aufbauend einen (Selbst)-Organisierungsprozess zu konzipieren und zu unterstützen, in dem auch die Institutionen der LehrerInnenbildung eine Rolle spielen sollen. Wesentlich dabei ist eine produktive Verbindung zwischen der Entwicklung der Praxis und der Expertise unter Nutzung von Forschung und Entwicklung, die ihrerseits wesentlich weiterentwickelt und verbessert werden muss. Im Zuge der vorbereitenden Expertise zur Bifie-Reform wurde in diesem Sinne die Entwicklung von Forschungs- und Entwicklungsstrategien vorgeschlagen, was aufgegriffen werden sollte.

10. Fakten und Ideologie: Fakten nicht überschätzen aber ihre Produktion nachhaltig verbessern

Der deutschsprachige Bildungsdiskurs hat mit dem Rückgriff auf den Neuhumanismus eine Sonderstellung in der Welt, der Bildungsbegriff ist nicht übersetzbar, und dieser Diskurs wurde auch – zumindest im Mainstream der englischsprachigen Auseinandersetzung – nicht aufgegriffen. Dort hat sich – v.a. auch in Verbindung mit dem Liberalismus – ein alternativer Diskurs um ‚Democratic Education‘ entwickelt, der wiederum im deutschsprachigen Raum – wo der Liberalismus wenig Gewicht hat – so gut wie keine Resonanz gefunden hat. Der deutsche Diskurs ist – anknüpfend an eine wahrgenommene Dynamik von Bildung-Halbbildung-Unbildung – vorwiegend ideologisch geprägt, und die behauptete ‚realistische Wende‘ zur Empirie hat nur sehr begrenzt stattgefunden (befeuert durch die internationalen Leistungserhebungen). Auf diesem Hintergrund wurde teilweise die Idee der ‚evidenz-basierten Politik‘ mit der falschen Vorstellung und Erwartung aufgegriffen, Fakten könnten die Ideologie mehr oder weniger ersetzen. Falsch ist diese Vorstellung aus zwei Gründen: erstens wird suggeriert dass Fakten für sich selbst sprechen und eine unwiderstehliche Überzeugungskraft für die Politik entfalten könnten, was beides definitiv nicht der Fall ist (weil Fakten immer der Interpretation bedürfen, und v.a. auch weil sie an den kritischen Punkten der politischen Auseinandersetzung meistens in genügender Schärfe fehlen, da sich die Politik rascher entwickelt als die Faktensammlung), zweitens ist eine Ersetzung der Ideologie in der Bildungspolitik aufgrund ihrer konflikthaften Grundkonstellation weder möglich noch wünschenswert – vielmehr besteht die demokratische Politik gerade darin, auf dem Hintergrund unterschiedlicher ideologischer Positionen, unter Berücksichtigung der Fakten sinnvolle, vernünftige Lösungen zu finden. Die Idee der Ersetzung von Ideologie durch Fakten beruht auf dem technologischen Ansatz, es gäbe bestimmte technisch-instrumentell richtige Lösungen und Instrumente, die insofern für sich selbst sprechen, als sie allen anderen überlegen wären. In diesem Sinne würde der Autorität der Expertise legitimer Weise der Vorrang vor den anderen Mächten (Eltern und Staat/Politik) zustehen. Dies ist jedoch nicht

begründbar. Fakten sind ein wichtiger Faktor, der die Diskurse im Sinne ihrer argumentativen Konsistenz unterstützen kann, aber die deliberative Auseinandersetzung mit den Fakten ist entscheidend (wie weiter oben ausgeführt).

Auch wenn aber die Macht der Fakten nicht überschätzt werden darf, ist ihre Produktion dennoch eine wichtige Grundlage, um vernünftige Diskurse zu entwickeln. Interessanterweise steht in Österreich der Überschätzung der Fakten auch ihre systematische Diskreditierung gegenüber. Im Hinblick auf die Überschätzung hat im Anschluss an PISA 2000 ein Bruch in Richtung ‚Politisierung‘ der Fakten stattgefunden, der zur steigenden Differenz zwischen den öffentlichen (Abwertungs)-Diskursen und dem Reform-Aktivismus beigetragen hat. Dadurch tritt die Forschung in hohem Maß als ‚Überbringer schlechter Nachrichten‘ und als Auslöser/Förderer von Veränderung und Mehrarbeit auf, und wird von den Interessenvertretungen mehr oder weniger offen bekämpft. Diese Spannungen untergraben das Vertrauen und Interesse und wirken sich negativ auf die Nutzung der Forschung für Innovationen aus. Die Etablierung und Struktur des Bifurkations in der vorliegenden Form wie auch die komplexe Struktur der LehrerInnenbildung fügt sich in diese konflikthaften Strukturen und erschwert Entwicklung, Innovation und die Nutzung von Forschung (es bleibt zu sehen, wie die diesbezüglichen Reformvorschläge einer stärkeren Unabhängigkeit und auch Öffnung gegenüber der Forschungslandschaft umgesetzt werden; der neue gesetzliche Rahmen hat dazu sehr wenig Signale gesetzt).

11. Entscheidungen und Diskurspraktiken: Evidenz-informierte Entscheidungen aufgrund deliberativer demokratischer und offener professioneller Diskurse anstelle von ‚politischen Geheimverhandlungen‘ und ‚voluntaristischen Entscheidungen‘

Die öffentlichen politischen (Medien)-Diskurse sind geprägt durch eine autoritäre Struktur: Es werden die alten und neuen Probleme bestimmt und ständig wiederholt, mit einer Tendenz zur ‚Skandalisierung‘. Die Regierung soll sie lösen, und dann wird ihre ‚Unfähigkeit‘ dabei herausgearbeitet, um wieder die Forderung zu stellen, sie muss die Probleme doch endlich lösen. De facto hat sich die Öffentlichkeit (auch in den sich liberal gerierenden Medien) in der politischen Dynamik einen autoritär strukturierten Diskurs aufzwingen lassen, der ‚die Regierung‘ an die Stelle des ‚starken Mannes‘ setzt, und die politischen AkteurInnen haben diese Struktur übernommen, sie bemühen sich ‚zu liefern‘ was verlangt wird, und sie tun das auch im Rahmen der Möglichkeiten, aber es kommt nicht an.

Der Druck auf rasche Problemlösungen wird immer größer, aber in einer komplexen durch polarisierte Konflikte geprägten Mehrebenen-Struktur gibt es keine raschen Problemlösungen und kann sie nicht geben. Auch sind Gesetze und Vorschriften als wesentliche politische Outputs – wenn sie gelingen – in jedem Fall nur Schritte zu einer Lösung, die Lösung bestimmt sich in der Umsetzung, wo alle vorhandenen AkteurInnen, Umfeld-Faktoren und Konflikte weiterwirken. In dieser gegebenen komplexen, widersprüchlichen und unsicheren Konstellation liegt es nahe, die Suche nach

politischen Lösungen möglichst zu vereinfachen, und die Verhandlungen zu begrenzen und abzuschotten um sie nicht durch ‚externe Einflüsse‘ oder ‚Querschüsse‘ weiter zu ‚verkomplizieren‘. Die Dynamik ist auch durch die sogenannten ‚Windows of Opportunity‘ (auf Deutsch: ‚jetzt oder nie‘) geprägt, wo rasche (durchaus auch bewusst ‚second-best‘) Beschlüsse als Möglichkeiten zu Lösungen erscheinen, die dann wieder ‚verspielt‘ wären.

Wenn man die bildungspolitischen Reformen/Lösungsansätze der letzten Jahre (oder vielleicht Jahrzehnte) analysiert (was kaum systematisch geschehen ist), so ist ein ausgeprägter Bruch zwischen den sachpolitischen Diskursen (Policy) und den machtpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen (Politics) zu erkennen. Bei den größeren politischen Projekten der letzten Jahrzehnte, die teilweise durch Expertise unterstützt wurden, wurden die Policy-Vorbereitungen teilweise nicht umgesetzt (Zukunftskommission, Governance-Anläufe), teilweise bis ins Gegenteil der ursprünglichen Ideen eingeschränkt (Autonomie, Bifie-Reform), teilweise sehr selektiv und stark in die Länge gezogen umgesetzt (Qualitäts-Weissbuch, LLL-Strategie), teilweise wurde die vorbereitende Expertise nur zur Legitimation eingesetzt (ExpertInnenkommission, Neue Mittelschule) oder es ist keine breitere Expertise in die Vorbereitung eingeflossen bzw. das Setting oder die Ressourcen für diese Vorbereitung waren zu stark beschränkt um ausreichende Analysen zu ermöglichen (Bifie-Gründung, Bildungsstandards, KlassenschülerInnenzahlen, Dienstrechtsreform, Qualifikationsrahmen, PädagogInnenbildung).

Insgesamt sind die vorbereitenden Diskurse auf Österreich oder maximal den deutschsprachigen Raum eingeschränkt, der internationale ‚State-of-the-Art‘ wird nicht berücksichtigt, und schon gar nicht als Standard herangezogen. Die herangezogene Expertise beschränkt sich meist auf einen kleinen Kreis von akzeptierten ‚Insidern‘. Diese Praxis führt zur beschränkten Entwicklung von Expertise und zur Verwirklichung eines Teufelskreises im Sinne der selbsterfüllenden Prophezeiung, dass die Expertise ‚ohnehin nichts Relevantes beitragen‘ kann, was dann wiederum die Entwicklung und Förderung der Expertise beschränkt. Wenn die vorhandene Expertise schwach ausgeprägt ist, entsteht mit dem Postulat der faktenbasierten Politik ein widersprüchliches Konglomerat an nominell hoch gesteckten Erwartungen, wobei einerseits immer wieder die Schwächen der Expertise bewiesen und im Extremfall ihre Nutzlosigkeit postuliert werden können, während andererseits für einen angestrebten Voluntarismus der Politik die Verfügung über möglichst wenig Fakten, bzw. die möglichste Kontrolle über die Fakten wünschenswert ist (‚man weiß ohnehin schon lange, was zu tun ist, es muss nur umgesetzt werden‘). Damit kann das Hochhalten der ‚faktenbasierten Politik‘ paradoxerweise dazu führen, dass es die Entwicklung der Expertise beeinträchtigt (z.B. durch Ressourcen- und Informationsbeschränkung, wie auch durch Abwertungsprozesse und Untergrabung von Vertrauen).

12. Kommentar: Eckpunkte, Anforderungen und die Reform von November 2015

In diesem Abschnitt wird kurz auf das Reformprogramm eingegangen, das durch politische Verhandlungen in den gegebenen Strukturen ausgearbeitet wurde, und dessen Umsetzung sich als viel schwieriger herausgestellt hat als die Versprechen der ‚großen Reform‘ wahr haben wollten.

Zur Hintergrundanforderung

Umstellung von politischer Polarisierung und ‚besserwisserischer Abwertung‘ auf rationale und kooperative ‚evidenz-informierte‘ Auseinandersetzung ist absolut notwendige Grundbedingung für Lösungen, die immer neue Reproduktion derselben ‚fundamentalistischen‘ Muster muss auf allen Seiten aufhören und durch Argumentation ersetzt werden. Es gibt traditionell und historisch zwei Polarisierungen, die im Bildungswesen ineinandergreifen: Gesamtschule (Schulstruktur) und Föderalismus (Governance), beide müssen einer rationalen Auseinandersetzung zugeführt werden.

Diese Anforderung ist offensichtlich trotz der Signale in Richtung Kooperation bei weitem nicht erfüllt, die Polarisierungen konnten erwartungsgemäß nicht aufgelöst werden.

- In der Strukturfrage sind die ‚Modellversuche‘ ein Platzhalter für eine breite Vielfalt an Interpretationsmöglichkeiten, die einen gewissen Spielraum für Entwicklungen geben (v.a. durch die breite Spanne von 6-14 Jahren), aber sie haben eher die Konflikte perpetuiert als eine neue Basis für bessere Diskurse um eine gemeinsame Schule abzugeben. Weder ist der Umriss der ‚Versuche‘ klar, noch sind die Beurteilungs-Kriterien klar. Die Diskussion ist überdies technizistisch auf den Leistungsaspekt begrenzt, und die vielleicht wichtigeren Fragen der Teilhabe-Gerechtigkeit und der demokratischen Erziehung werden kaum thematisiert.

- In der Frage des Föderalismus ist die Ineffizienz der Strukturen verfassungsmäßig begründet und offensichtlich auch politisch gewollt, und es gibt auch keine naheliegende Lösung. Die entscheidende Frage der Kongruenz zwischen Finanzierung und Verausgabung der Mittel kann beim Bund oder bei den Ländern hergestellt werden. Bund bedeutet eine wesentliche Einschränkung des Föderalismus, Länder impliziert die föderale Aufbringung der Mittel (gibt es de facto nur in der Schweiz, aber mit viel kleineren und einer höheren Zahl an Kantonen); letzteres überschreitet aber in der Tragweite das Bildungswesen bei Weitem (Steuerwettbewerb), und stellt bei der gegebenen Länderstruktur auch aus organisatorischen Gründen die für die Schulverwaltung eines kleinen Landes ungünstigste Lösung dar (zu viele Ebenen, eine Reduzierung könnte bei Verländerung nur beim Bund oder den Gemeinden erfolgen; die Schweizer Lösung würde die Abschaffung der Bundeskompetenz und eine Koordination nach §15a bedeuten, die Abschaffung der Rolle der Gemeinden würde nach der schon erfolgten Abschaffung der Bezirke die Verwaltung noch weiter vom Geschehen weg ‚nach oben‘ verlagern).

Zu den Eckpunkten (i-vi)

i. Transparenz der Ressourcen gegenüber Intransparenz und Vernebelung

Trotz der bereits jahrzehntealten definitiven Forderung nach Herstellung von Transparenz bei der Nutzung der Bildungsausgaben ist dies kein Schwerpunkt der Reform. Es wird angesprochen, dass die Personalverwaltung der Lehrpersonen in das System des Bundes eingebracht werden soll, dies per se schafft jedoch noch keine Transparenz. Eine wesentliche Voraussetzung wäre die Verbesserung der öffentlich zugänglichen und überprüfbaren Informationsflüsse in einer gemeinsamen das gesamte Schulwesen übergreifenden und tief gegliederten Klassifikation aller wesentlichen Elemente (Finanzen, SchülerInnen, Lehrpersonen, Arbeitsaufwand, Standorte, sachliche Ressourcen, Verwaltung).

ii. Zuständigkeiten von Bund und Ländern aufgrund von Konstruktions- und Effizienzproblemen des österreichischen Föderalismus politisch unlösbar, nicht antasten

Die Vorschläge in Richtung Bildungsdirektionen verschieben die Zuständigkeit, lösen die Konflikte zwischen den Ebenen nicht, und sind in der gegebenen Form in ihren Wirkungen unabsehbar. Je nach Orientierung der Regierung und Zentralverwaltung kann das Gewicht des Bundes oder der Länder verstärkt werden, im ersten Fall werden die Konflikte perpetuiert, im zweiten Fall wird der Anspruch der Gesamtsteuerung verletzt und ‚Ländersysteme‘ gefördert – in beiden Fällen bezahlt nach wie vor der Bund.

iii. Autonomie projektförmig von ‚bottom up‘ auf lokaler Ebene anstatt top-down Regulation

Zur Schulautonomie als neues Governance-Element gibt es in den wissenschaftlich-professionellen und bildungspolitischen Diskursen nunmehr schon jahrzehnte-lang ausgearbeitete Positionen und Policy-Konzepte, die auf der Ebene von Politics nicht aufgegriffen wurden. Auch das Reformkonzept 2015 behandelt Schul-Autonomie nicht als Governance-Element, sondern hauptsächlich als pädagogisches Konzept (das aber in Österreich ohnehin schon relativ ausgeprägt ist, also: Mehr vom Gleichen); die Frage der Verantwortlichkeit wird nicht berührt. Die gesetzlichen top-down-Festlegungen seit den 1990ern (Autonomie-Novelle) und die damit verbundenen Entwicklungen haben einen so engen Rahmen gesetzt, dass bis heute über die potentiellen Gestaltungsspielräume nicht genügend Klarheit besteht, und man auch nicht weiß, wie sich in der Praxis die Akzeptanz und der Bedarf nach einer weitgehenden Autonomisierung gestaltet. Insbesondere ist auch das Verhältnis zwischen Schulen und Gemeinden im Hinblick auf eine Autonomisierung nicht klar. Daher sollte ein Weg von bottom-up beschritten werden, der auf möglichst weitgehende Autonomie abzielt, aber den AkteurInnen in der Praxis möglichst weitgehende Möglichkeiten gibt, Ansätze möglichst systematisch zu erproben und die Erfahrungen dabei auszuwerten und davon zu lernen. Die Einbeziehung der Gemeinden, die auch die sehr wichtigen unterschiedlichen Verhältnisse von Stadt und Land betrifft,

sollte dabei explizit als Governance-Ebene und als Chance für kommunale Entwicklung ins Auge gefasst werden.

iv. ‚Ergebnis-Orientierung‘ und Standards nicht überschätzen. Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendig für Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst

Der Schritt von der – auf die Ressourcen und Finanzen fokussierten – sogenannten Input-Orientierung zu einer auf die Resultate (Outputs, Outcomes) fokussierten Ergebnis-Orientierung ist eine der meist genannten internationalen bildungspolitischen Veränderungen des 21. Jahrhunderts. Diese Umorientierung ist mit den internationalen Leistungserhebungen und mit der faktenbasierten Politik verbunden. Auf der Politics-Ebene sind hier aber – teilweise gefördert durch einseitige ökonomische Interpretationen – zwei schädliche Missverständnisse weit verbreitet, erstens dass die Inputs keine Bedeutung hätten und zweitens dass die Messung und Veröffentlichung der Leistungs-Ergebnisse (in Verbindung mit ökonomischen Anreizen und/oder Sanktionen) automatisch zu einer Verbesserung der Ergebnisse führen würden. Im Zentrum steht hier die Formulierung und Messung von Bildungsstandards, die in Österreich in einem großen Projekt auf der 4. und 8. Stufe umgesetzt wird. Hier kommt das oben genannte ‚technische Verständnis‘ der Bildungsprozesse zum Tragen, das die Notwendigkeit der sozialen Entwicklungen auf der Prozessebene vernachlässigt, so dass es zu einer Asymmetrie von Messung und Praxis-Entwicklung kommt. Diese technische Orientierung spiegelt sich auch in der Forderung nach Mindeststandards gegenüber Regelstandards, die aus einer Verbindung von Mindeststandards mit zusätzlichen Ressourcen (Indikatoren-Steuerung) wesentliche Verbesserungen gegenüber der bisherigen Praxis von Regelstandards erwartet. Ohne professionelle und soziale Entwicklungen auf der Praxisebene wird aber auch diese ‚technische‘ Verbesserung nicht greifen. Die bisher in Österreich kaum rezipierten Konzepte und Forschungen zum ‚Vierten Weg‘ der Schulentwicklung zeigen dass die autonomen professionellen Entwicklungen auf der Praxisebene für Verbesserungen entscheidend sind, die auch der Information über die Ergebnisse bedürfen, aber aller Voraussicht nach in einem gegenüber dem bisherigen Konzept der Standards viel weniger massiven Rahmen. Die Asymmetrie zwischen dem technischen Apparat und den sozialen Entwicklungsprozessen auf der Praxisebene spiegelt sich im Verhältnis zwischen den Standards und den Qualitätsentwicklungs-Projekten SQA (Schulqualität Allgemeinbildung) und dem bereits länger etablierten QIBB (Qualität in der Berufsbildung). Diese Asymmetrie ergibt sich auch daraus, dass die Messung der Bildungsstandards als technischer Apparat zwar eines Aufwandes bedarf aber relativ leicht top-down umzusetzen ist, während die sozialen Prozesse der Qualitätsentwicklung viel komplexer sind und auch in der Umsetzung mit allen Problemen der vorhandenen Governance-Strukturen konfrontiert sind. In diesem Verhältnis kommt auch die Problematik des Einsatzes von Forschung und Entwicklung zum Ausdruck, indem die Standards-Messungen die Probleme zum Ausdruck bringen, aber die Lösungsansätze demgegenüber im Hintergrund stehen – letztlich wird die bestehende Kluft zwischen Forschung und Praxis durch diesen Ansatz verstärkt.

v. Professionalisierung unabdingbar als Alternative zu Interessenvertretung. Professionalisierung und Wissensproduktion wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der Weiterentwicklung der Praxis

Da der gesamte Fragenkomplex der Interessenvertretung und Arbeitsbeziehungen in der Bildungspolitik nicht als essentieller Teil der Governance-Struktur behandelt wird, wird auch dem Thema der Professionalisierung kein entsprechendes Gewicht beigemessen. Die Erstausbildung der LehrerInnen wird tendenziell mit Professionalisierung verwechselt, ist aber bestenfalls nur ein kleines Element davon. Es geht um das Berufsverständnis und die Berufsorganisation, und wenn dieses nicht professionell gestaltet ist, kann auch die Erstausbildung dies nicht (wesentlich) verändern. In keinem wirtschaftlichen Sektor würde man auf die Idee kommen, die Weiterentwicklung entscheidend von den neu in den Beruf Eintretenden zu erwarten. In der Schule besteht diese Erwartung jedoch – zumindest implizit und oft unausgesprochen – in nicht geringem Ausmaß. Dies spiegelt sich darin, dass der Weiterbildung im Vergleich zur Erstausbildung de facto – und teilweise durchaus auch im Diskurs – nur geringes Gewicht beigemessen wird. In diesem Bereich muss von Grund auf ein neuer Ansatz erarbeitet werden, der eng mit der Frage der Autonomie verbunden ist, und das Verhältnis zwischen bestehender Praxis und Innovation in den Mittelpunkt stellt. Die systematische (Selbst-)Organisation der bestehenden innovativen Aktivitäten und Initiativen kann hierzu den Ansatzpunkt bilden, und es ist mit nennenswertem Gegenwind zu rechnen, da die bestehenden gewerkschaftlich orientierten Interessenvertretungen das Monopol der professionellen Organisation für sich in Anspruch nehmen.

vi. Schulstruktur: rationale und pragmatische Auseinandersetzung. Die ‚unendliche Geschichte‘ bedarf vor allem der Rationalisierung der Auseinandersetzungen

In den Auseinandersetzungen um die Schulstruktur kommt in besonderer Weise das Verhältnis von Policy und Politics zum Ausdruck, indem die Sachfragen offensichtlich hinter der Politics-Dimension zurücktreten. In diesem Sinn ist die Strukturfrage ein Platzhalter für die Erfahrungen jahrzehntelanger Bemühungen und Kämpfe für oder gegen Veränderung, und wird sogar teilweise auf der transnationalen Ebene (OECD, EU) so behandelt. Die Sachebene wird bestenfalls als Ressource für ‚Argumente‘ auf der Politics-Ebene genutzt, und es ist auch gar nicht klar, um welche Sachfragen es in den Auseinandersetzungen geht, und welche Fragen sich politisch stellen. In den letzten Jahrzehnten wurde in den verschiedensten Formen und Anläufen versucht, diese Frage zu transformieren und immer wieder neu zu stellen, oder auch sie zu tabuisieren, aber es hat nicht genützt, sie ist immer wieder zum Vorschein gekommen. Möglicherweise ist eine klare diskursive Trennung der Sachdimension von der politischen Dimension ein Schritt in Richtung zu einer Rationalisierung der Auseinandersetzungen. Auf der Sachebene sind offensichtlich alle Polarisierungen, die auf der politischen Ebene so gerne angeführt werden, nicht haltbar. Auch bei einer institutionellen ‚Abschaffung‘ der AHS würden diese sich natürlich nicht in Luft auflösen sondern weiterbestehen, wenn auch in anderer Form, ebenso ist diese Frage allmählicher Entwicklungen in den Reformen des

Dienstrechtes und der LehrerInnenbildung sehr leicht sichtbar, wie auch Reformprozesse in allen anderen Ländern ihre Zeit gebraucht haben und meistens konflikthafte Formen angenommen haben. Wenn politische Differenzen in scheinbare sachliche Differenzen transformiert werden, so können offensichtlich beide Dimensionen leiden. Die Modellregionen können sicher Impulse geben, aber sie können die Probleme weder auf der Sachebene noch auf der Politikebene lösen, sondern werden diese perpetuieren indem sie die beiden Dimensionen untrennbar verquicken. Aufgrund der Vielschichtigkeit der involvierten Aspekte wird ein ‚Beweis‘ dass das eine besser ist als das andere nicht erbracht werden können, sondern es wird weiterhin auf den verschiedensten Ebenen Macht- und Ausdehnungskämpfe zwischen ReformbefürworterInnen und ReformgegnerInnen geben die das ‚Kampfklima‘ aufrechterhalten und damit der Bildungspolitik insgesamt schaden. Zentral erscheint eine offensive Auseinandersetzung mit den Fragen demokratischer Erziehung und Bildung, die in Österreich und überhaupt im deutschsprachigen Raum bisher stark vernachlässigt wurde (möglicherweise ist dies noch ein unterirdisches Erbe der Nazi-Diktatur und ihrer radikalen ‚Politisierung‘, des Schulwesens, wie auch des Fehlens einer liberalen Tradition, so dass auch gegen eine demokratische Politisierung ein grundlegender Widerstand besteht, selbst wenn diese noch so nötig wäre)

Handlungsvorschläge

Die folgenden Punkte skizzieren politische Handlungsvorschläge, die sich aus den Analysen und Erwägungen ergeben. Im Unterschied zur bisherigen Praxis nicht-faktenbasierter politischer (Geheim)-Verhandlungen im mehr oder weniger kleinen und exklusiven Kreis sollten diese Aktivitäten auf breiterer Basis in deliberativen Diskursen vorbereitet werden, sowohl um eine sinnvolle Vorgangsweise zu finden, als auch um die nötige Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft vor allem auf der Praxisebene aufzubauen. Erstens müsste eine organisatorische Struktur gefunden werden, um die vielfältigen engagierten AkteurInnen für einen Neustart zu gewinnen, der die angesprochenen inhaltlichen Probleme in den Mittelpunkt stellt, und sie in diesen Prozess einzubeziehen. Zweitens sollte ein realistischer mittel- bis längerfristiger Zeithorizont ins Auge gefasst werden, der jenseits der aktuell verbreiteten ‚Panikmache‘ liegt. Ein Anfangspunkt könnte ein möglichst breiter und umfassender Konsultationsprozess sein, ev. auf Basis eines Weißbuches (die vorliegende Expertise könnte in entsprechend kommentierter und durch parallel vorhandene Materialien und Expertisen weiterentwickelter Form einen Ansatz bilden). Weitere Ansatzpunkte ergeben sich aus den Vorschlägen.

Die Reihenfolge der Vorschläge enthält eine gewisse Gewichtung nach Priorität, obwohl alle als notwendig angesehen werden und parallel angegangen werden sollten. Wesentlich ist, dass ein Momentum unter den AkteurInnen in Richtung einer neuen kooperativen Praxis entsteht und gefördert wird. Um dieses in Gang zu bringen kann und sollte auch die Vorbereitungsphase genützt werden (ev. sollten explizit dafür ‚Meilensteine‘ definiert werden: woran kann man dieses Momentum erkennen?).

1. Professionalisierung: Inventory der innovativen Aktivitäten, Konzeption und Entwicklung (zivilgesellschaftlicher) professioneller Organisation

Dieser Handlungsvorschlag ist entscheidend, um die politische Abwertungslogik zu brechen, und die Kluft zwischen der F&E einerseits und der Praxis andererseits zu schließen. Er besteht in einer ersten Ausformung aus drei Elementen: (i) es wäre auf Basis von sinnvollen Kriterien ein Inventory aller vorhandenen innovativen Aktivitäten auf der Praxis/Schulebene zu erarbeiten (Ziele, Methoden, Beteiligte), (ii) parallel wäre eine theoretische und konzeptionelle Klärung sinnvoller und anwendbarer Ansätze zur Professionalisierung anzustellen, (iii) wäre unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen ein Organisationskonzept für eine zivilgesellschaftliche professionelle Organisation zu entwickeln.

Angesichts der problematischen Strukturen sollten diese Ansätze so weit wie möglich selbstorganisiert erfolgen, und am vorhandenen Engagement anknüpfen. Eine Zusammenarbeit mit den Institutionen der LehrerInnenbildung wäre anzustreben, aber diese sollten den Ansatz nicht dominieren. Ebenso wäre eine Unterstützung durch die politischen Institutionen anzustreben.

2. Governance-Finzen: Herstellung von Transparenz der Ressourcenverwendung und Objektivierung des Finanzbedarfs

Dieser Handlungsvorschlag ist entscheidend für die Herstellung von Vertrauen unter den AkteurInnen und für die Abschwächung der ‚Machtspiele‘ rund um die Finanzierungsfragen. Es besteht insbesondere ein starker Zusammenhang zu den Fragen der Autonomie, da Maßnahmen in dieser Richtung im Kontext der Einsparungen im Finanzrahmen zur Budgetkonsolidierung (Stichwort ‚Finanzierungsloch‘) wieder ernste Gefahr läuft als ‚Verteilung des Mangels‘ zu erscheinen und diskreditiert zu werden. In diesem Bereich besteht auch angesichts der laufenden Verhandlungen zum Finanzausgleich und der Umsetzung der Regierungsreform 2015 zu den Governancessstrukturen zwischen Bund und Ländern dringender politischer Handlungsbedarf. Ohne ernsthafte und nachhaltige Schritte zur Herstellung der Transparenz der Ressourcenverwendung besteht die Gefahr, dass hier auf Jahre hinaus (wieder) falsche Weichenstellungen erfolgen. Auch für die Umsetzung einer indexgesteuerten Ressourcenverteilung ist die Objektivierung des Finanzbedarfs eine entscheidende Voraussetzung und durch die Anforderungen der Versorgung und Integration der Flüchtlinge stellen sich ebenfalls Ressourcenfragen.

In diesem Bereich sind drei Aspekte zentral: Erstens erfordert die Objektivierung des Finanzbedarfs eine faktenbasierte und belastbare Einschätzung des Status-quo (sind die Ressourcen im Vergleich zum Bedarf grosso modo ausreichend, zu hoch oder zu niedrig? Wo bestehen Notwendigkeiten und Möglichkeiten für Umschichtungen?); zweitens muss die Ressourcenverwendung objektiviert werden was eine Vereinheitlichung der statistischen Klassifikationen über die verschiedenen Einheiten hinweg und in ausreichender sachlicher und regionaler Aufgliederung erfordert, um die

Finanzinformationen auf die Sachinformationen (SchülerInnen, Prozessfaktoren, Infrastruktur, Lehrpersonen etc.) systematisch beziehen zu können; drittens muss insbesondere die Informationsbasis über die Personalausgaben transparent gemacht werden, wobei insbesondere auch die zweifelsfreie Identifikation der Verwaltungsausgaben eine entscheidende Herausforderung darstellt (die in der Regierungsreform 2015 vorgeschlagene Vereinheitlichung und Zusammenführung der Personalinformationssysteme der Länder auf der Bundesebene ist ein wichtiger Schritt, aber reicht nicht aus, da damit noch keine Transparenz für die Öffentlichkeit hergestellt wird).

3. Autonomie: sorgfältig geplante und begleitete ‚*Demonstration-Projects*‘ zur bottom-up Erprobung auf Gemeinde- und Schulebene

Dieser Handlungsvorschlag ist entscheidend für eine längerfristige graduelle Veränderung der Governance-Strukturen durch das Ausloten von praktisch wirksamen Verbesserungen und Neugewichtungen unter den AkteurInnen. Die Entwicklung von Autonomie enthält so weite Spielräume – und auch Probleme – bei den Verwirklichungsmöglichkeiten, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Voraussetzungen für eine generelle top-down Regelung nicht gegeben sind. Es besteht die ernste Gefahr, dass sich gravierende Fehler, wie sie in der ersten Welle sogenannter ‚Autonomisierung‘ in den 1990ern gemacht wurden, wiederholen. Darüber hinaus bestehen auf dieser Ebene konfliktträchtige Fragen, die mit der grundlegenden gesetzlichen und verfassungsmäßigen Einbettung der Autonomie in die öffentlich-rechtlichen Strukturen und der formen privatwirtschaftlicher Verwaltung zusammenhängen (wie kann der öffentliche Auftrag der demokratischen Erziehung in autonomisierten Strukturen gesichert werden?)

Bei einer systematischen bottom-up Erprobung von möglichst weitgehenden schultypenübergreifenden Autonomie-Potentialen auf Gemeinde- und Schulebene könnten mehrere Aspekte gleichzeitig gelöst werden: Erstens könnte der Bedarf nach Autonomisierung direkt unter den AkteurInnen auf der Praxisebene ausgelotet werden, zweitens könnten Akzeptanzfragen im Hinblick auf die Relation von Autonomie und Verantwortlichkeit geklärt werden (trotz nunmehr schon jahrzehntelanger ‚Autonomisierungs‘-Aktivitäten ist nicht klar, wie weit z.B. unter den Lehrpersonen das Bedürfnis und die Akzeptanz für eine erhöhte Übernahme professioneller Verantwortung besteht), drittens können die praktischen Potentiale und Probleme für eine verstärkte und bereichs- und schultypenübergreifende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene ausgelotet und erprobt werden, viertens werden dadurch auch die Schnittstellenprobleme direkt auf der praktischen Ebene der AkteurInnen erfahrbar und behandelbar (was derzeit immer die Dazwischenkunft übergeordneter Instanzen bis hin zur Gesetzgebung und Verfassung erfordert, wie das erste Schulrechtspaket zeigt).

Eine sorgfältige Planung würde folgende Anforderungen erfüllen müssen: Erstens muss eine gesetzliche Möglichkeit (aber zunächst keine Verpflichtung) für möglichst weitgehende Autonomie geschaffen werden; zweitens müssen die lokalen Strukturen analysiert und offengelegt werden, um die Kontexte der Schulstrukturen auf Gemeinde-Ebene näher zu kennen (die aufgrund der gegenwärtigen fragmentierten Struktur auch den unmittelbaren AkteurInnen nicht unbedingt klar

sind); drittens müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die AkteurInnen ihre Bedarfe übergreifend klären können, ohne dass dies innerhalb der gegebenen engen Strukturvorgaben begrenzt ist (hierzu sind vermutlich intermediäre Vermittlungs-Instanzen erforderlich, um übergreifende Akteurskonstellationen anzustoßen; dabei könnten die ‚Demonstration-Projects‘ sowohl nach systematischen Gesichtspunkten wie z.B. nach bestimmten Gemeindetypologien, als auch nach praktischen Gesichtspunkte gegebener Problem- oder auch Kooperationskonstellationen angestoßen werden, wobei aber jedenfalls der Bedarf von bottom-up gegeben sein muss); viertens muss wirksame Unterstützung bei den praktischen Problemen und eine Auswertung der Erfahrungen sichergestellt werden.

4. Governance-AkteurInnenkonstellation: vertiefende Analyse der Positionierung, Politik und Wirkungen der Interessenvertretungen der Lehrpersonen

Hier geht es darum, explizit die Position der Interessenvertretungen als einziges durchorganisiertes ‚Rückgrat‘ der Governance-Struktur explizit zu machen und die politische Praxis in diesem Bereich wie auch ihre Wirkungen wissenschaftlich und empirisch belastbar zu dokumentieren und zu erforschen: In welchen Bereichen und zu welchen Fragen wird wie interveniert und wie stellen sich die Interventionspotentiale der Interessenvertretungen konkret dar? Wie verwirklicht sich die Symbiose mit der Bürokratie und mit dem politisierten Föderalismus? Wie werden die Aktivitäten auf der Praxisebene der Schulen und Lehrpersonen beeinflusst? Welche ‚politischen Objekte‘ werden produziert, was wird gefördert, was wird bekämpft? Wie wird in die Diskurse eingegriffen? Wie stellt sich das Verhältnis zwischen gewerkschaftlicher Verteidigung der materiellen Interessen einerseits und der Förderung professioneller Interessen andererseits dar? Welche Interferenzen bestehen zwischen diesen beiden grundlegenden Aspekten?

Dieser Handlungsvorschlag zielt darauf ab, die Rolle der Interessenvertretungen in der Praxis und Politik von einer informellen und impliziten Wissens-Ebene (wo sie in den Diskursen zwar stark ‚unter dem Tisch‘ in Form von – durchaus widersprüchlichen – Überzeugungshintergründen mitschwingt, aber kaum offen und direkt thematisiert werden kann) auf eine belastbare und formalisierte Wissens-Ebene zu heben, und dadurch einerseits ihre zentrale Rolle anzuerkennen, aber sie auch andererseits in neuer Weise diskutierbar und auch kritisierbar zu machen. Wesentlich ist auch hier an der Überbrückung von bestehenden Gräben und der Bekämpfung von zweifellos bestehenden Freund-Feind-Schemata zu arbeiten.

5. Schulstruktur: Methodisch einwandfreier State-of-the-Art-Review zu den Potentialen und Problemen einer gemeinsamen Schule aufgrund der wissenschaftlichen Ergebnisse zu den internationalen Reform-Erfahrungen

Dieses wichtige umstrittene und polarisierende Thema muss sowohl im Hinblick auf die sachlichen (pro- und contra)-Erwartungen als auch auf die politischen Wirkungen einem ‚Systematic Review‘ unterzogen werden, um dem demagogischen und polemischen Streit den Boden zu entziehen. Es gibt mittlerweile jahrzehntlange Erfahrungen in vielen Ländern mit gesamtschulischen Strukturen, und es gibt überall ähnliche polemische Auseinandersetzungen, aber es gibt auch Forschung darüber. Die Erfahrung in den österreichischen Diskursen zeigt, dass hier nicht auf einem bereits gegebenen Wissensstand aufgebaut wird. Die internationalen Erfahrungen werden über weite Strecken ignoriert, oder auch manchmal polemisch selektiv und aus dem Zusammenhang gerissen verwendet (auch dies ist nicht nur eine österreichische Spezialität).

Von einem derartigen Review ist nicht zu erwarten, dass einwandfreie pro- oder contra-Argumente für eine bestimmte strukturelle Konfiguration herauskommen, aber es ist erstens eine Rationalisierung der argumentativen Strukturen und eine Entlastung der ‚Kampft Themen‘ zu erwarten, wie auch zweitens eine Klärung der argumentativen Horizonte in dieser komplexen Thematik der Schulstrukturen: Welche Wirkungen können strukturelle Änderungen entfalten? Welche Kriterien werden in den Diskursen herangezogen und welche empirischen Ergebnisse gibt es dazu?

Aus einem derartigen Review wird einerseits klar, dass es sich bei der gemeinsamen Schule um ein dauerhaftes schwieriges umfassendes komplexes Projekt handelt, das die mit dem Schulwesen verbundenen Verteilungsprobleme bis zu einem gewissen Grad moderieren aber nicht (und schon gar nicht dauerhaft ein-für-alle-mal) lösen kann, andererseits wird aber auch klar, dass die Streitigkeiten über Prozentsätze und die angedachten Modellregionen zwar (ebenfalls im Sinne von ‚Demonstration-Projects‘) vieles ausloten können, dass diese aber zur politischen Entscheidung über das ‚Tracking‘ nichts Belastbares beitragen können, sondern diese nur hinausschieben und damit den Konflikt am Kochen halten.

6. Geteilte Situationsdefinition und Erwartungen: Deliberations-Prozess über die ideologischen Unterschiede aufsetzen

Dieser Handlungsvorschlag ist entscheidend, um eine realistische politische Programmatik zu entwickeln, die trotz der ideologischen Unterschiede von den AkteurInnen soweit geteilt werden, dass eine kooperative Entwicklung möglich ist. Hier wären die institutionalisierten politischen AkteurInnen angesprochen, um den geforderten kooperativen politischen Diskurspfad aufzubauen. Wesentlich wäre dabei die vorhandenen politischen Initiativen, die teilweise miteinander konkurrieren, zusammenzuführen und in einen Austausch zu bringen.

Als Ansatzpunkte könnten die verschiedenen bereits parallel laufenden größeren politischen und professionellen Initiativen genützt werden (ohne Anspruch von Vollständigkeit: Nationale Bildungsberichte, Ergebnisse und Vorschläge zu den Bildungsstandards, LLL:2020-Strategie, Indikatoren zur effizienten Verwaltungsführung der Ministerien/öffentlichen Stellen, Materialien und Follow-ups zum Bildungsvolksbegehren, Initiativen und Stellungnahmen der SozialpartnerInnen, Materialien und Vorschläge zur neuen PädagogInnenbildung sowie zur Bifie-Reform, Vorschläge der Zukunftskommission, Vorschläge zu Governance-Reformen seitens des RH, sowie von IBW und management-club, Neustart Schule der IV, Projekt mündige Schule, Regierungsvorschläge 2015 und vorbereitende Materialien, Empfehlungen der OEFG-Arbeitsgruppe Bildung und Ausbildung etc.). Diese müssten erstens systematisch zusammengeführt werden (statt sie unverbunden parallel und teilweise im Wettbewerb zu verfolgen) und zweitens sollte versucht werden, über die Unterschiede hinweg zu gemeinsamen Situationsdefinitionen und Erwartungsbildungen zu finden, anstatt sich von/gegen-einander abzugrenzen. Eine Möglichkeit für einen Anfangspunkt wäre eine formelle Diskursanalyse über diese Aktivitäten hinweg, um die vorhandenen Argumentationsräume systematisch aufzudecken und darzustellen. Wesentlich an diesem Vorschlag ist, dass diese Aktivitäten im Vorfeld von politischen Verhandlungen die Grundlagen neu aufbereiten und den Argumentationsraum erweitern und vertiefen müssen, da in der gegenwärtigen Konstellation politische Verhandlungen bereits auf den unfruchtbaren konfliktgeladenen ‚eingegrabenen‘ Stellungen und Kampfpositionen aufbauen und Minimalkompromisse zwischen unvereinbaren Polaritäten suchen.

- Die *Situationsdefinition* müsste eine möglichst breit geteilte Einschätzung der Qualität erzielen und es müsste insbesondere der bestehende Grundkonflikt zwischen Verfechtern der quantitativ gestützten ‚Evidenzen‘ (PISA und internationale Leistungserhebungen, Bildungsstandards, Maturaergebnisse, weitere Statistiken zu Partizipation, Schulerfolg, Abbrüchen etc.) einerseits und mehr qualitativ-pädagogisch-philosophisch gestützten Einschätzungen und Urteilen andererseits bearbeitet werden, um zu geteilten Einschätzungen zu kommen; da eine Einschätzung der Qualität immer einen Maßstab erfordert, müsste insbesondere auch eine begründete Einigung über diesen Maßstab und die dafür verwendeten Kriterien erfolgen – mehr oder wenig beliebig herausgegriffene Indikatoren aus dem internationalen oder dem EU-Kontext reichen nicht aus um eine geteilte Situationsdefinition zu erzielen. Wichtig ist auch eine Gesamteinschätzung über die verschiedenen Dimension und Bereiche des Bildungswesens hinweg, um eine nachhaltige Grundlage für Prioritätensetzungen aufzubauen. Der NBB enthält eine zusammenfassende Einschätzung von wichtigen Prioritäten, die aus den Analysen abgeleitet sind und folgende Themen ansprechen und in Grundzügen konkretisieren: (i) Übergangs- und Selektionsprobleme an den Schnittstellen der Volksschule zur Sekundarstufe und zur vorschulischen Bildung, (ii) Verbreitung und Umsetzung von Methoden förderlicher Leistungsbeurteilung; (iii) Verringerung ethnisch-kultureller Segregation im Schulwesen vor allem im Hinblick auf institutionelle Faktoren, (iv) Schulsozialarbeit und Schulpsychologie für verstärkte Prävention und Krisenintervention im Zusammenhang mit Risiken für

frühen Schulabbruch. Diese faktenbasierten Beurteilungen können einen Ausgangspunkt bei der Erarbeitung einer geteilten Situationsdefinition abgeben.

- Für die *Erwartungsbildung* sind sowohl realistische Ziele als auch deren Verhältnis zur Situationsdefinition und den verfügbaren Ressourcen wichtig. Es wurde gezeigt, dass der Diskurs durch vielfach überzogene und uneinlösbare Erwartungen gekennzeichnet ist, die letztlich eine Abwertung des öffentlichen Bildungswesens wie auch der politischen Verbesserungsbemühungen bewirken. Eine wichtige Aufgabe für die Erwartungsbildung wäre daher Druck aus dem Diskurs herauszunehmen und einlösbare Erwartungen für das öffentliche Bildungswesens zu formulieren, die sowohl mit der Entwicklung der Anforderungen als auch mit den verfügbaren Ressourcen im Einklang stehen. Wichtig wäre insbesondere auch, bei der Erwartungsbildung die Praxisebene nicht aus den Augen zu verlieren. Entscheidende Anknüpfungspunkte für die Erwartungsbildung sind auf der quantitativen Dimension die Bildungsstandards wie auch die Kompetenzformulierungen der Leistungserhebungen, und auf der qualitativen Dimension einerseits eine geteilte Einschätzung zu den Fragen der Kompetenzorientierung und der Kompetenzformulierungen (die im bildungspolitischen Diskurs stark umstritten sind), wie auch andererseits die Verknüpfung der Erwartungen und Prioritäten mit den Verantwortlichkeiten in der pädagogischen Praxis (hier ist die Diskussion um Mindeststandards vs. Durchschnittsstandards, wie auch die Frage nach Konsequenzen und Folgewirkungen aus der Erreichung-Nicht-Erreichung von Vorgaben von zentraler Bedeutung). Als Ansatzpunkt für die Erarbeitung geteilter Erwartungen könnten die Indikatoren und Benchmarks aus der LLL:2020 Strategie dienen.

ANHANG: Zugrundeliegende Forschung und Expertisen Arbeiten am IHS

Direkte Quellen und Grundlagen für die vorliegende Expertise

- Lassnigg, Lorenz (2015) Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens. IHS-Forschungsbericht für AK (Oktober). Langfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-lang.pdf>; Kurzfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-kurz.pdf>; Präsentation: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-praes.pdf>
- Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2015) Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures. (May) IHS Sociological Series 107. <http://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.pdf>
- Lassnigg, Lorenz; Bruneforth, Michael; Vogtenhuber, Stefan (2016) Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. In NBB 2015 Bd.II, S.305-352. https://www.bifie.at/public/downloads/NBB2015/NBB_2015_Band2_Kapitel_8.pdf
- Lassnigg, Lorenz (2016) Complexity in a bureaucratic-federalist education system, in: Tracey Burns and Florian Köster (ed.), Governing Education in a Complex World, OECD, Paris, pp. 115-137. Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>
- Lassnigg, Lorenz (2016) Education as a hostage of politics. Governance and knowledge in a bureaucratic-federalist system. IHS-Reihe Soziologie No.113 (Januar) <https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/rs113.pdf>
- Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2014) Das österreichische Modell der Formation von Kompetenzen im Vergleich, in: Statistik Austria (Hrsg.), Schlüsselkompetenzen von Erwachsenen – Vertiefende Analysen der PIAAC-Erhebung 2011/12,

Statistik Austria, Wien, S. 49-79. Beitrag: http://www.equi.at/dateien/lassnigg-vogtenhuber_2014_ko.pdf; Bericht: <http://www.equi.at/dateien/IHS-PIAAC.pdf>

Altrichter, Herbert; Brauckmann, Stefan; Lassnigg, Lorenz; Moosbrugger, Robert; Gartmann, Gabriela Barbara (2016) Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem, in: Bruneforth, Michael; Eder, Ferdinand; Krainer, Konrad; Schreiner, Claudia; Seel, Andrea; Spiel, Christiane (Hrsg.), Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen. , Leykam, Graz, S. 263-303. <http://www.equi.at/dateien/nbb2015-autonomie-k2-7.pdf>

Vorträge

Lassnigg, Lorenz (2016) Bildung und Ausbildung in Österreich... Vortrag im Workshop der ARGE Bildung und Ausbildung der Österreichischen Forschungsgemeinschaft "Bildung und Ausbildung: Realität und Vision" 30./31. Mai 2016, Wien. <http://www.equi.at/dateien/oeffg-2016-allg-beruf-pdf.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2016) Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. Präsentation im Symposium zum Nationalen Bildungsbericht 2015, 27. Juni 2015, Wien. <http://www.equi.at/dateien/nbb2015-finanz-pdf.pdf>

Weitergehende synthetisierende Publikationen Materialien

Lassnigg, Lorenz (2016), Ambivalenz und Komplexität - die österreichische Bildungspolitik im Europäischen und internationalen Kontext, in: Erler, Ingolf; Schnell, Philipp; Sertl, Michael (Hrsg.), Musterland oder renitente Provinz? Österreich und der Europäische Bildungsraum, Schulheft 161, StudienVerlag, Innsbruck, S. 31-43. <http://www.equi.at/material/schulheft.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2015), Die ersten 20 Jahre EU in der österreichischen Bildungspolitik. Vorsichtige Distanz, Verwirrung, akzentuierte Kritik, produktive Nutzung, opportunistische Anpassung..., in: Maurer, Andreas; Neisser, Heinrich; Pollak, Johannes (Hrsg.), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien: Facultas, S. 147-165. <http://www.equi.at/dateien/draft-eu-20-ext.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2015) Das "österreichische Modell" der Bildungsungleichheit: Hohe soziale Reproduktion, starke Umverteilung, politische Polarisierung. IHS Reihe Soziologie No. 109 (December) <http://irihs.ihs.ac.at/3817/1/rs109.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2015) 'Muddling through' and historical institutionalism – Explanatory devices for the long term development of the dualistic Austrian VET system. IHS Sociological Series No. 108 (October) <http://irihs.ihs.ac.at/3735/1/rs108.pdf>

Lassnigg, Lorenz (2016) Apprenticeship policies in comparative perspective. ET-structures, employment relationship, export. IHS Sociological Series No.114 (February) <http://irihs.ihs.ac.at/3898/1/rs114.pdf>

Zusätzliche weitergehende Quellen zu spezifischen Aspekten

Bildungsforschung/Professionalisierung

Lassnigg, Lorenz (2008) Bildungsforschung in Österreich als Ressource wissenschaftlicher Bildungspolitik und Schulentwicklung: Ist-Stand und Perspektiven für eine verbesserte Nutzung. Input-Papier für NBB-2009-AutorInnengruppe (Juni, ,work in progress'). Internet: <http://www.equi.at/dateien/bildungsforschung-oest-08.pdf>

Finanzierung

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2015) Zukunftsausgaben Unterricht, Wissenschaft und Forschung im Finanzrahmen bis 2018 - einige deskriptive Ergebnisse und Darstellungen. IHS-Forschungsbericht für AK, überarbeitete Endversion (Dezember). Wien <http://www.equi.at/dateien/AK-FinanzR-2018.pdf>

Governance Stadt-Land

Lassnigg, Lorenz (2016) Urban education in Austria – 'repression' of the topic and a 'reversed' political agenda. Draft-Contribution to the second edition of the International Handbook on Urban Education (March) <http://www.equi.at/material/draft-AT-urban-1.pdf>

Weitere ausgewählte Berichte und Expertisen aus Österreich und international

Offizielle Berichte und Materialien

- Bifie (2016) Konzepte und Materialien zu Bildungsstandards, Internet <https://www.bifie.at/bildungsstandards>
- Lenkungsgruppe (2015) Empfehlungen der Lenkungsgruppe BIFIE-Reform. Endbericht an Frau Bundesministerin Gabriele Heinisch-Hosek (Juni). <https://www.bmb.gv.at/ministerium/vp/2015/20150608a.pdf?4x84rb>
- BMBWK-Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Hg.) (2005) Abschlussbericht der Zukunftskommission an Frau Bundesministerin Elisabeth Geherer 6.4.2005 <http://www.plattform-educare.org/Datenbank/Abschlussbericht%20Zukunftskommission%20April%202005.pdf>
- BMBWK-Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Hg.) (2003) Reformkonzept der österreichischen Zukunftskommission. Zukunft:Schule - Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung. Erstfassung vom 17.10.2003 <http://entep.unibuc.eu/documents/natdocs/Austriazukunftschule.pdf>
- BMBWK- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Schulführende Sektionen für das allgemein bildende und berufsbildende Schulwesen (o.J., 2002) Weißbuch Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulsystem. https://www.bmb.gv.at/schulen/sb/Weissbuch_10093.pdf?4dzi3h; vgl. auch https://www.bmb.gv.at/schulen/sb/Weissbuch_Qualitaetssic10091.html
- BMBF-Bundesministerium für Bildung und Frauen (2016) Rundschreiben Nr.: 6/2016, Schulentwicklung mit SQA <http://www.sqa.at/pluginfile.php/2068/course/section/1132/SQA%20Rundschreiben%206-2016.pdf>

Rechnungshof

- RH (2015) Bericht des Rechnungshofes. Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte. Bund 2015/13. http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_13/Bund_2015_13_2.pdf
- RH (2012) Finanzierung der Landeslehrer. RH Bund 2012/4 (16.04.2012) http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2012/berichte/berichte_bund/Bund_2012_04.pdf; http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2012/aktuelles/pressemittelungen/kurzfassungen/bund/Kurzfassung_Bund_2012_04.pdf
- RH (2015) Finanzierung der Landeslehrer. RH Follow-up http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_12/Bund_2015_12_2.pdf
- RH (2013) Stellungnahme zur Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung. http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2013/beratung/gesetzesbegutachtungen/Stellungnahme_Novelle_zur_Landeslehrer-Controllingverordnung.pdf

Qualitäts- und Schulentwicklungsinstrumente

- qibb – Qualitätsinitiative Berufsbildung, Internet: <https://www.qibb.at/de/home.html>
- sqa – Schulqualität Allgemeinbildung, Internet: <http://www.sqa.at/>
- IMST-Projekt ‚Innovationen Machen Schulen Top!‘ <https://www.imst.ac.at/>

Interessenvertretungen

- Personalvertretung Bund (BKA) https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/dienstrecht/gesetze/personalvertretungsgesetz.html
- Personalvertretung Tirol (BKA) <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000510>
- Personalvertretung-Steiermark: Verwaltung>Dienststellen>A6 Bildung und Gesellschaft>Referat Pflichtschulen>Personalvertretung>Zentralausschuss <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11017711/74837274>
- Personalvertretung Oberösterreich: Direktion Bildung und Gesellschaft: Nachgeordnete Organisationseinheiten: Geschäftsstelle des Zentralausschusses für Landeslehrer für allgemeinbildende Pflichtschulen; Geschäftsstelle des

Zentralausschusses für Landeslehrer für land- und forstwirtschaftliche Fach- und Berufsschulen <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/60516.htm>

GOED Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Schulwesen in Landesvorständen vertreten, z.B. Kärnten <http://www.goed-ktn.at/organisation/landesvorstand/>, Vorarlberg http://vorarlberg.goed.at/#xl_xr_page_landesvorstand

GOED Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, für Schulwesen 4 Bundesvertretungen (Pflichtschullehrer, Höhere Schule, Berufsschullehrer, Lehrer an berufsbildenden mittleren und höheren Schulen; <http://goed.at/ueber-uns/organigramm/bundesvertretungen/>)

GOED Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Landesvertretungen bzw. Landesleitungen für jeden dieser Bereiche und auch für die Unterrichtsverwaltung, z.B. Niederösterreich <http://noe.goed.at/>; Steiermark <http://www.goed-stmk.at/Landesleitungen.8.0.html>

Weitere themenspezifische Beiträge

Föderalismus, Autonomie

Öhlinger, Theo (1981) Anmerkungen zu den Gründungstheorien des Bundesstaates. ÖZP No.3, 253-260.

Öhlinger, Theo (1993) Zur Autonomisierung der Schule. Staatstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte. Gutachten 12.7.1003, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Univ.Wien.

Posch, Peter / Altrichter, Herbert (1992) Schulautonomie in Österreich. Wien: Bundesministerium für Unterricht und Kunst, mehrere Auflagen und Folgeprojekte/Publikationen.

LSR (1993) Strukturreform im Österreichischen Schulwesen vorgelegt von den Amtsführenden Präsidenten der Landesschulräte Österreichs. Präsentation (Okt.).

Kreisky, Eva (1981) Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich. ÖZP 3/1981, 261-277.

Pernthaler, Peter (1992) Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich. ÖZP 21(4), 365-388.

Bußjäger, Peter (2015) Die EU und der Föderalismus in Österreich. In: Maurer, Andreas; Neisser, Heinrich; Pollak, Johannes (Hg.) 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Wien: Facultas, 205-218.

Schilcher, Bernd/Androsch, Hannes (2015) Schulautonomie und Ganztagsunterricht. Wir kennen unser Bildungssystem lange genug, um zu wissen, was zu tun ist. In: Strolz, Matthias/ Unger, Michael, Hg. (2015) Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie. Wien: Contentkaufmann. S.245-250.

Weissbuch. Das Konzept zur ‚mündigen Schule‘. In: Strolz, Matthias, Unger, Michael, Hg. (2015) Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie. Wien: Contentkaufmann, S.253-282.

Blanchenay, Patrick/Burns, Tracey/ Köster, Florian (2014) Shifting Responsibilities - 20 Years of Education Devolution In Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study, OECD Education Working Papers, No. 104, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqrd7-en>

Gutmann, Amy (1987) Democratic Education. Princeton: Princeton University Press.

Governance

Seel, Helmut (1996) Die Entwicklung der Schulverwaltung in Österreich. In: Verwaltungsqualität-Unterrichtsqualität. Beiträge zum Symposium in Domburg/Niederlande 13-15.Dez.1995. Innsbruck-Wien: studienverlag, S. 41-81.

Schmid, Kurt/ Ascher, Christoph/ Mayr, Thomas (2009) Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System. Kurzexpertise im Auftrag von Management Club (August). Wien: IBW.

Landertshammer, Michael (2007) Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System. Präsentation (11.Mai). Wirtschaftskammer Österreich-WKO

Management Club (2009) Schulverwaltung NEU. Das mc-Modell. Presseunterlage, ausgearbeitet in einer Kurzexpertise des ibw, Mitarbeit und Feedback durch: Bernd Schilcher, Heinz Mayer, Franz Fiedler.

Schmid, Kurt (2005) Schulgovernance im internationalen Vergleich. Schulautonomie und Schulverwaltung, Lehrergehälter und Lehrerweiterbildung. ibw-Forschungsbericht Nr. 127, Wien: IBW.

Schmid, Kurt (2007) Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich. Wirtschaftspolitische Blätter 54 (1), 115-129.

Schmid, Kurt/ Hafner, Helmut/ Pirolt, Richard (2007) Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern. ibw-Schriftenreihe Nr. 135, Wien: IBW.

Schulentwicklung, Qualitätssicherung

- Eder, Ferdinand; Posch, Peter; Schratz, Michael; Specht, Werner; Thonhauser, Josef (Hrsg.) (2002) *Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen*. Innsbruck, Wien und München: Studienverlag.
- Rutrecht, Rosemarie (1999) *Auf dem Weg zur lernenden Organisation. Gefahren der Entwicklung, defensive Routinen oder kreativer Zugang*. In: Beucke-Galm, Mechtild, Fatzer, Gerhard, Rutrecht, Rosemarie (Hg.) *Schulentwicklung als Organisationsentwicklung*. Köln: Edition Humanistische Psychologie, S.445-460.
- Oelkers, Jürgen; Reusser, Kurt, mit Beiträgen von Esther Berner, Uli Halbheer und Stefanie Stolz (2008) *Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen*. *Bildungsforschung Band 27*. Bonn, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). https://www.bmbf.de/pub/Bildungsforschung_Band_27.pdf
- Heers, Marieke, Van Klaveren, Chris, Groot, Wim, Maassen van den Brink, Henriëtte (2004) *Community Schools Unfolded: A review of the literature*. TIER WORKING PAPER SERIES. TIER WP 11/04. <http://www.tierweb.nl/tier/assets/files/UM/Working%20papers/Literature%20Review%20Community%20Schools%20TIER%20October%202011.pdf>
- Sanders, Mavis G. (2003) *Community Involvement in Schools: From Concept to Practice*. *Education and Urban Society* (February) 35: 161-180.
- Burton, Paul, Goodlad, Robina, Croft, Jacqui, Abbott, Jo, Hastings, Annette, Macdonald, Geraldine, Slater, Tom (2004) *What works in community involvement in area-based initiatives? A systematic review of the literature*. University of Bristol and University of Glasgow. Online Report 53 /04 <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5304.pdf>
- Strittmatter, Anton (1994) *Generalbericht*. In: OECD/CERI Seminar (1994) *Was können Schulen für die Schulentwicklung leisten?* Einsiedeln 26.9-1.10.1993. *Schulentwicklung Bd.25*. Wien: ÖBV, S.9-25.

Mittelstufe

- Eder, Ferdinand (2009) *Die Schule der 10- bis 14-Jährigen als Angelpunkt der Diskussion um Struktur und Qualität des Schulsystems*. In NBB 2009 Bd.2 <https://www.bifie.at/buch/1024/a/2> sh. auch https://www.bifie.at/system/files/buch/pdf/2009-06-16_NBB-Band2.pdf
- Vierlinger, Rupert (2009) *Steckbrief Gesamtschule*. Wien: Böhlau.

Professionalisierung

- Altrichter, Herbert, Posch, Peter (2007) *Lehrerinnen und Lehrer erforschen ihren Unterricht. Unterrichtsentwicklung und Unterrichtsevaluation durch Aktionsforschung*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Elliott, John (1992) *Teachers as researchers in classrooms and schools*. In: Krainer, Konrad, Tietze, Walter, Hg. *Schulentwicklung an der Basis. LehrerInnen machen Schule*. Wien: Böhlau, S.254-265.
- Schön, Donald A. (1983) *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Eraut, Michael (1994) *Developing Professional Knowledge and Competence*. London: Routledge.
- Goodson, Ivor F., Lindblad, Sverker, Eds. (2011) *Professional Knowledge and Educational Restructuring in Europe*. Rotterdam: Sense. tw. <https://www.sensepublishers.com/media/797-professional-knowledge-and-educational-restructuring-in-europe.pdf>
- Rubin, C.M. (2013) *The Global Search for Education: What is the Fourth Way?* *Education News* 28.1.2013. <http://www.educationviews.org/the-global-search-for-education-what-is-the-fourth-way/>