Forschungsbericht

Research report

Politics – Policy – Practice

Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens

Lorenz Lassnigg

INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Forschungsbericht

Research report

Politics – Policy – Practice

Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens

Lorenz Lassnigg

Oktober 2015

equIHS
employment • qualification • innovation

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Kontakt:

Lorenz Lassnigg
☎: +43/1/599 91-214
email: lassnigg@ihs.ac.at

Bemerkungen

Korrigierte Endversion.

Diese Studie baut auf vielen vorhergehenden Studien am IHS auf, insbesondere Lorenz Lassnigg et al (2007) Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung. IHS-Forschungsbericht für das BMUKK [https://www.bmbf.gv.at/schulen/sb/ihs_oekbew_15515.pdf?4dzi3h] und hat viele Anregungen aus dem OECD-Projekt über 'Governing Complex Education Systems (GCES http://www.oecd.org/edu/ceri/governingcomplexeducationsystemsgces.htm) aufgenommen. Es werden auch Materialien aus auf Lassnigg Lorenz, Vogtenhuber Stefan (2015) Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures. IHS-Sociological Series Nr.107 [https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.pdf] verwendet und weiterentwickelt. Eine populäre Darstellung vieler Grundgedanken findet sich in http://www.equi.at/dateien/gov-linz-15-pdf.pdf

Kurzfassung: Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens

Die vorliegende Studie ist darauf ausgerichtet, vorwiegend auf der Basis vorhandenen Materials (Literaturanalyse) und gezielter zusätzlicher Auswertungen zu ausgewählten Aspekten einen evidenz-informierten Vorschlag für die Eckpunkte einer unmittelbar anzugehenden Reform des österreichischen Schulwesens zu präsentieren.

Wie bei unmittelbar auf Realisierung ausgerichteten Vorschlägen unvermeidlich, ist die Evidenzbasis unvollkommen, und es werden auch Vorschläge für ihre Weiterentwicklung gemacht, aber sie reicht aus, um Eckpunkte zu formulieren. Die Grundidee ist auch nicht darauf ausgerichtet einen abschließenden ausgefeilten neuen Rahmen zu bauen, sondern Eckpunkte für ein dynamisches offenes Konzept der Weiterentwicklung vorzuschlagen, die auf den vorhandenen Diskursen und Erfahrungen aufbauen und die Akteure nicht überfordern sollen – im Gegenteil, es wird vielfach vorgeschlagen die Ansprüche etwas zurückzuschrauben um wirksame Ergebnisse zu erzielen.

Einleitung: Politics-Policy-Practice

Wie im Titel ausgedrückt, geht der übergreifende Grundgedanke davon aus, dass eine erfolgreiche Weiterentwicklung nur – und zwar im wörtlichen Sinne: *nur dann* – möglich ist, wenn die Akteure ihre grundlegenden politischen Praktiken und Diskursstrukturen ändern, indem sie zu einer Umorientierung von den konfliktsteigernden polarisierenden Praktiken zu kooperativen und konfliktlösenden Praktiken finden. Im Prinzip bedeutet das, einen neuen Umgang mit den unterschiedlichen ideologischen und politischen Positionierungen zu finden. Dies wird durch den Titel ‚Politics-Policy-Practice' ausgedrückt, der signalisieren soll, dass die Verhältnisse einerseits zwischen ‚Politics' und ‚Policy', also zwischen Macht/Parteipolitik und Sachpolitik, und andererseits zwischen der Politik beider Spielarten und der Praxis im pädagogischen Feld explizit überdacht und geändert werden müssen. Der Grundgedanke bei diesem Vorschlag besteht darin, dass Veränderungen auf dieser Ebene eine *notwendige* Bedingung für die Weiterentwicklung darstellen, d.h., ohne diese Veränderung kann und wird es keine wirkliche Weiterentwicklung geben, sondern – wie bisher – bestenfalls ‚Kompromisse' deren Prinzip darin besteht, die grundlegenden Polarisierungen aufrechtzuerhalten und weiter zu praktizieren. Wie gezeigt wird, impliziert dies auch eine Neubewertung der sogenannten ‚Bildungspartnerschaft': dieser Begriff ist in der Tat eine Fehldeutung der bildungspolitischen Grundstrukturen, indem die verfassungsmäßige Selbstbindung der Parteien gerade keine Partnerschaft darstellt (eine wirkliche Partnerschaft würde gerade das nicht brauchen, sondern Vertrauen implizieren), sondern eine institutionalisierte Konfliktproduktion, die gleichzeitig die gegenseitige Verantwortung für Positionierungen oder Forderungen minimiert, da diese sowieso nicht realisierbar sind. In

diesem Sinn wird diese Selbstbindung als wesentliche Ursache für die Perpetuierung der Polarisierungen gesehen, da sie inhärent von der Voraussetzung der Polarisierung ausgeht.

Diese Grundkonstellation führt dazu, dass das Verhältnis von Policy und Politics grundlegend gestört ist, und die massiven und vielfältigen Bemühungen und Entwicklungen im Bereich der Sachpolitik (Policy) nicht in die Ebene der Macht/Parteipolitik durchdringen, die vorwiegend von der Logik der Polarisierung gesteuert wird. Dieser strukturelle Grundkonflikt zwischen Policy und Politics führt in weiter Folge, gemeinsam mit grundlegenden Problemen in den Governance-Strukturen dazu, dass auch das Verhältnis zwischen Politik und Praxis fundamental gestört ist, da diese die unterschiedlichen und widersprüchlichen Signale bekommt, und die PraktikerInnen selbst auch in dieses Spiel hineingezogen werden (indem sie ja auch Teil von Policy und v.a. Politics sind). Obwohl von der Gestaltung der Governance-Strukturen her ‚die Politik' eigentlich für die gesamte Wirksamkeit des Schulwesens verantwortlich ist, kann sie nicht wirklich in die Praxis vordringen (und schiebt überdies bis zu einem gewissen Grad auch ihre eigene Verantwortung auf die PraktikerInnen ab: LehrerInnen-Bashing). Wie auch gezeigt wird, spielt die strukturelle und inhaltliche Positionierung der Interessenvertretung in diesen strukturellen Konstellationen eine fundamentale und fatale Rolle, indem sie die Politisierung und Polarisierung aufrechterhält und verstärkt.

Aus dieser (allgemeinsten) Situationsdefinition ergeben sich zwei Schlussfolgerungen, die auch bereits beträchtliche Probleme und Herausforderungen beinhalten:

- Erstens muss ein neuer Umgang mit den vorhandenen Konflikten und Polarisierungen gefunden werden (wobei es immer eine grundlegende Schwierigkeit darstellt, aus der Beobachtersicht von den AkteurInnen Umorientierungen zu verlangen): Plakativ ausgedrückt müsste von der Logik der Suche nach ‚Kompromissen' auf der Basis der (selbstverständlichen) Perpetuierung der Polarisierungen übergegangen werden zu einer analytisch-diskursiven Behandlung der Konfliktpositionen. Wie es psychotherapeutisch heißt, müsste man ‚in die Konflikte hineingehen', und diese ‚deliberativ' behandeln, also die Positionierungen und Behauptungen im Hinblick auf die Argumentationsqualität und die verfügbaren Evidenzen analysieren und *kooperative* möglichst sachlich begründete Lösungen unter – und das ist ebenfalls sehr wichtig – Beibehaltung unterschiedlicher pluralistischer Wertpositionen *zu suchen* und dann auch zu finden (als bis zu einem gewissen Grad wegweisend kann hier der Umgang der SozialpartnerInnen mit Konfliktlösungen im Unterschied zur parteipolitischen bildungspolitischen Polarisierung gesehen werden; auch in diesem Sinn ist der Begriff der ‚Bildungspartnerschaft' mit seinem Anklang an die ‚Sozialpartnerschaft' sachlich falsch).

- Zweitens muss die Governance-Struktur in ihren Auswirkungen auf die Positionierung der AkteurInnen, und ihre generative Wirkung auf die Diskurse und Praktiken analysiert werden.

Im Anschluss daran muss diese – was sich wiederum als sehr schwierig und voraussetzungsvoll darstellt – auch in der Richtung geändert werden, *dass die Verbindung von Politik und pädagogischer Praxis verbessert, und die Sachpolitik grundlegend gestärkt wird*. Hier geht es *strukturell* um das Verhältnis von Zentralisierung-Verländerung-Autonomisierung und die Rolle der Interessenvertretungen in diesen Verhältnissen, und *inhaltlich* um das Verständnis von ‚Politisierung' im Schul- und Bildungswesen. Im Sinne einer ‚richtig' verstandenen Politisierung muss die Rolle der Schule im Rahmen einer demokratischen Politik von der vordergründigen ‚Politisierung' im Sinne der Stärkung von und Funktionalisierung für Macht/Parteipolitik (Politics) unterschieden werden. In diesem Zusammenhang ist die vorhandene Rhetorik von ‚Zentralismus' sachlich ebenso zurückzuweisen wie die Rhetorik von der ‚Bildungspartnerschaft': das österreichische Schulwesen ist vordergründig bürokratisch organisiert und macht einen zentralistischen Eindruck, aber de facto ist die Governance-Struktur fragmentiert und die Bürokratie ist durch den Föderalismus durchbrochen, so dass es letztlich nur die Nachteile der Bürokratie (Regulationsdichte) ohne ihre potentiellen Vorteile (Planung, Steuerung, Durchgriff) gibt. Die ‚Partnerschaft' ist keine Partnerschaft sondern eine verfassungsmäßige Selbstknebelung der Akteure, die mit der Sozialpartnerschaft nichts gemein hat.

Die weiteren Analysen beruhen auf diesen übergreifenden Grundgedanken, und formulieren die Eckpunkte der Weiterentwicklung so, dass diesen in systematischer Weise Rechnung getragen wird. Strategisch-programmatische Überlegungen sind also v.a. von der Frage geleitet, wie die Polarisierung geschwächt und die Kooperation gestärkt werden kann, und wie in den Governance-Strukturen die Sachpolitik gestärkt und mit der Praxis verbunden werden kann, und die vordergründige ‚Politisierung' zugunsten einer Professionalisierung der Praxis geschwächt werden kann.

Eckpunkte

Die Grundbotschaft besteht darin, dass es am 17.November besser ist, nichts zu beschließen, als eine ‚Verländerung' des Schulwesens: die bisher kolportierten Vorschläge zur Governance-Reform erscheinen entweder richtig und unrealistisch (statt LSR Bildungsdirektionen des Bundes bei Abschaffung der Vermischung mit den Ländern, v.a. Abschaffung der Präsidentschaft der LHs;[1] gemeinsame lokale Schulorganisation in Form

[1] Der Rechnungshof empfiehlt in seiner jüngsten Prüfung der LSR O und T (RH 2015) neuerlich eine grundlegende Reform der Schulverwaltung nach dem „Grundsatz der Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand" (ebd.S.123), die eine Abschaffung der „politischen Doppelspitze" aus LH und amtsführenden PräsidentInnen und ihre Ersetzung durch Bundesbeamte in einer klaren Weisungshierarchie, die Abschaffung der Kollegien und Wahrnehmung ihrer Agenden durch eine neue Konstruktion (Amt der LSR in Kombination mit SchulpartnerInnen), eine Abschaffung der personellen Vermischung von Landes- und Bundesbediensteten in einer Bundesbehörde, und viele weitere Punkte bis zur expliziten Kennzeichnung der LSR als Bundesbehörden auf ihrem barrierefreien Webauftritt (was sie bisher beides nicht für nötig erachten) enthält. Empfehlung (1) lautet:„ Vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung wäre die Organisation der Schulbehörden das Bundes insofern zu überdenken, als Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorzusehen wären. Die Bundesschulverwaltung sollte […] als monokratisches System mit einem

von Netzwerken aus Bundes- und Landesschulen unter gemeinsamer Leitung), oder sie können nur zu einer Verschlechterung führen (BundeslehrerInnen zu den Ländern, selbst bei Abschaffung der Gesetzgebungskompetenz; auch die Zusammenführung der Verwaltung bei den LSR in gegenwärtiger hybrider Form und generelle Abschaffung der Schulabteilungen der LR führt zwar vordergründig zur ‚Vereinfachung', stärkt aber die komplexe Vermischung von Bundes- und Landes-Agenden bei den LSR).

In diesem Bericht werden Eckpunkte für sinnvolle Reformen präsentiert, die teilweise auf bekannten und teilweise auf neu ausgewerteten Daten beruhen. Wichtige neue Auswertungen sind u.a.

- OECD-Vergleiche zur Finanzierungs- und Personalsituation

- die Darstellung der ‚Akteurskonstellation' im Bildungswesen

- Auswertungen zur Gemeindestruktur

- Gegenüberstellung von Ressourcen und Standards-Ergebnissen

- Auswertungen des BMBF-LehrerInnenmonitoring

Es wird auch eine Analyse der verschiedenen vorliegenden Reformansätze und -vorschläge angefertigt.

Neben der einleitend bereits skizzierten Hintergrundanforderung der Umstellung von politischer Polarisierung und ‚besserwisserischer Abwertung' der GegnerInnen auf rationale und kooperative ‚evidenz-informierte' Auseinandersetzung als absolut notwendige Grundbedingung für Lösungen werden sechs Eckpunkte vorgeschlagen. Die immer neue Reproduktion derselben ‚fundamentalistischen' Muster muss auf beiden Seiten aufhören und durch Argumentation ersetzt werden. Die beiden traditionell und historisch entstandenen Polarisierungen, die im Bildungswesen ineinandergreifen: Gesamtschule (Schulstruktur)

Bundesbediensteten als Behördenleiter ausgestaltet sein" (ebd. S.228) Das BMBF steht dieser Empfehlung positiv gegenüber (ebd.S.141); die Empfehlungen stehen aber den (informellen) Vorstellungen der LHs (die ‚offiziell' nirgends dokumentiert sind) diametral entgegen. Lt. STANDARD-Wissen v. 6.9.2010: „Bei der Landeshauptleutekonferenz am 27.11.2009 im burgenländischen Thermenort hatten die Länder ihrer Sympathie dafür kundgetan, auch die Bundeslehrer in ihren Bereich zu bekommen. Schlüsselsatz in dem fünfseitigen Papier: ‚Die Vollziehung des Dienstrechtes für alle Lehrer soll Landessache sein'. Die Landeshauptleute halten in dem Papier ferner fest, dass die Pflichtschullehrer Landeslehrer "bleiben müssen". http://derstandard.at/1282979009496/Lehrer-Laender-wollen-mit-Bund-verhandeln
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

und Föderalismus (Governance) müssen einer rationalen Auseinandersetzung zugeführt werden, Diskussionsverboten darf keine Legitimität zugesprochen werden.

Folgende sechs Eckpunkte der Reform werden vorgeschlagen:

1. Transparenz der Ressourcen: Herstellung der Transparenz der Ressourcen gegenüber Intransparenz und Vernebelung (v.a. bei den Ausgaben der Bundesmittel durch die Länder)

2. Zuständigkeiten sind unlösbar, nicht antasten: Zuständigkeiten von Bund und Ländern enthalten politisch unlösbare Konstruktions- und Effizienzprobleme des österreichischen Föderalismus

3. Autonomie projektförmig von ‚bottom up' auf lokaler Ebene: Anstatt top-down Regulation möglichst weitgehende bottom-up Erprobung und Umsetzung der ‚Autonomie' als erfolgversprechende Entwicklungsmöglichkeit auf der Praxisebene

4. ‚Ergebnis-Orientierung' und Standards nicht überschätzen: Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendige Elemente einer sinnvollen Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst und dürfen nicht überschätzt werden

5. Professionalisierung unabdingbar als Alternative zu Interessenvertretung: Professionalisierung und Wissensproduktion als wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der nachhaltigen Weiterentwicklung der Praxis im Schulwesen

6. Schulstruktur: rationale und pragmatische Auseinandersetzung: Voraussetzung für die ‚unendliche Geschichte' der Reform der Schulstruktur ist vor allem die Rationalisierung der Auseinandersetzungen.

Eckpunkt 1. Transparenz der Ressourcen gegenüber Intransparenz und Vernebelung

Die Ressourcenfrage ist das zentrale Thema der Bildungspolitik, aber in grundlegenden Widersprüchen befangen: Einerseits werden (zu) hohe Ausgaben für (zu) wenig Ergebnisse konstatiert, andererseits wird auf jedes Problem mit Forderungen nach mehr Ressourcen geantwortet und für Verbesserungen wird eine Ressourcensteigerung als nötig angesehen. Die vergleichenden Befunde mit OECD-Ländern deuten auf eine gute Ressourcen-Ausstattung hin, und Forschungsbefunde erwarten auf diesem Niveau keine direkte Verbesserung durch Ressourcensteigerungen.[2]

[2] Siehe auch die entsprechenden Ergebnisse zu den Ressourcen und Bildungsstandards nach Bundesländern in Eckpunkt 5.

Das wesentliche Problem sind nicht zu wenig Ressourcen sondern die Intransparenz der Ressourcenverwendung in allen Bereichen, und insbesondere bei den vom Bund bezahlten Länderausgaben (LandeslehrerInnen). Anstelle einer ‚Veränderung' der Zuständigkeiten muss zuallererst die Transparenz der Ressourcenverwendung hergestellt werden: (wo) wird zu viel ausgegeben? (wo) wird zu wenig ausgegeben?

Die Transparenz ist auch eine Grundvoraussetzung für neuen Finanzierungsmodus: wenn auf eine Formelfinanzierung umgestellt wird und/oder die Schulen mehr finanzielle Autonomie bekommen (‚Lump-Sum'-Finanzierung), hängt die gesamte Entwicklung von der Festsetzung des Ausgangswertes ab, ist dieser Wert zu hoch, führt dies systematisch zu nachhaltiger Verschwendung von Ressourcen.

Eine wichtige Nebenbedingung für die nächsten Jahre ist die allgemeine Sparpolitik im Finanzrahmen, die nach bisherigen Betrachtungen das Schulwesen überproportional trifft. Dadurch stellt sich besonders die Aufgabe der Lenkung der Ressourcen in Bereiche, wo sie zu einer Verbesserung führen. Auch hierfür ist Transparenz erforderlich.

Ein Bestandteil der Transparenz ist die Koppelung der Ressourcen an Ergebnisse, um dieses Verhältnis offenzulegen und die Ressourcen gezielt dort einsetzen zu können, wo sie zu Verbesserungen führen können/sollen. Der Vorschlag einer ‚Lump-Sum'-Finanzierung für die Länder ist die Pervertierung dieser Idee wegen der mangelnden Zurechenbarkeit der Ressourcen zu Ergebnissen und würde die bisherige ‚organisierte' Intransparenz noch zum Maximum verstärken.

Die Herstellung der Transparenz umfasst zwei Aspekte: Erstens die Transparenz der Länderausgaben für den Bund als Geldgeber, zweitens die Transparenz der Bildungsausgaben für die Öffentlichkeit. Ein wesentlicher Schritt wäre – entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofes – die Verwendung des Personalverwaltungs- und -informationssystems des Bundes für die LandeslehrerInnen, anstelle von neun unterschiedlichen Systemen, die dann wieder in ein eigenen Monitoring-System eingebracht werden müssen. Ein weiterer Schritt wäre eine systematische Auswertung der Informationen und die Entwicklung von tragfähigen Benchmarks für die Finanzierung als Grundlage für jede weitere Entwicklung oder Reform.

Eckpunkt 2. Zuständigkeiten von Bund und Ländern: politisch unlösbare Konstruktions- und Effizienzprobleme des österreichischen Föderalismus

Der österreichische Föderalismus hat grundlegende Konstruktionsprobleme, die sich in der Governance-Struktur des Schul- und Bildungswesens niederschlagen, aber in der Bildungspolitik nicht zu lösen sind: die Zuständigkeiten sind auf viel größere Länder zugeschnitten, im OECD-Vergleich haben kleine Länder keine regionalen Zuständigkeiten,

diese Vervielfachen unweigerlich die Zahl der Ebenen (und sind offensichtlich als einzige verzichtbar). Aber eine Bereinigung ‚auf dem Papier' hilft nichts, vorhandene Vorschläge der Verstärkung der regionalen Ebene verschärfen diese Diskrepanz.

Die tatsächliche Funktionsweise der Governance-Struktur im föderalen System (‚Akteurskonstellation') ist so komplex und widersprüchlich gestaltet, dass de facto eine Unsteuerbarkeit entsteht: die Struktur ist fragmentiert, d.h. sie ist weder zentralistisch noch föderal, die (auf dem Papier) starke Bürokratie ist durch den Föderalismus gebrochen, dadurch kann sie ihre Vorteile nicht auf den Boden bringen, aber die Praxis hat mit den Nachteilen der dichten Regulation zu kämpfen. Es besteht ein starkes Übergewicht der durchgängig organisierten und verankerten Interessenvertretung in diesem fragmentierten System; diese hat dadurch strukturell eine sehr hohe Verantwortung, die aber systematisch für kurzfristige Interessen missbraucht wird.

Eine Auflösung dieser Problematik ist prinzipiell in zwei Richtungen möglich: Stärkung des Bundes oder 'Verländerung'. Grundsätzlich ist eine Verländerung nur sinnvoll, wenn regional unterschiedliche Bildungssysteme/politiken angestrebt werden. Dies ist aber wegen der Kleinheit Österreichs nicht sinnvoll, und wird auch kaum ernsthaft vertreten.

Ein Grundproblem der Governance-Struktur im österreichischen Verteilungs-Föderalismus besteht in der Diskrepanz von Mittelaufbringung (durch den Bund) und Verausgabung (durch die Länder). Dies ist eine zentrale Quelle der Intransparenz und Unsteuerbarkeit und verstärkt die politischen Konfliktpositionen. Diese Diskrepanz sollte dringend abgebaut werden, und sie darf keinesfalls verstärkt werden, da dadurch das österreichische Bildungswesen vollends un-steuerbar wird.

Auf dem Hintergrund der gegebenen Grundstruktur und der politischen Konfliktpositionen ist die Idee einer strategischen Rahmenkompetenz des Bundes und einer vollen Umsetzung durch die Länder (bei Bezahlung durch den Bund) absolut unrealistisch und würde nur die politischen Auseinandersetzungen verstärken (v.a. über Ressourcenforderungen, was ohnehin bereits üblich ist).

Wenn man die Governance-Struktur insgesamt und im internationalen Kontext bewertet, so wäre – im Einklang mit den vorhandenen politischen Forderungen – eine Reduzierung der Governance-Ebenen angemessen, von den vier Ebenen (Bund/zentral-Länder/regional-Gemeinden/lokal-Schulen) ist nur eine Ebene verzichtbar, die regionale der Länder. Die lokale Ebene ist so wie die Schulebene aus vielerlei Gründen sehr wichtig und sollte gestärkt

werden, und die Abschaffung der Bezirksebene (tw. nur ‚auf dem Papier') war bereits ein Schritt in die falsche Richtung (auch gegenläufig zur Subsidiarität).[3]

Eckpunkt 3. Anstatt top-down Regulation möglichst weitgehende bottom-up Erprobung und Umsetzung der ‚Autonomie' als erfolgversprechende Entwicklungsmöglichkeit auf der Praxisebene

Die Entwicklung einer weitgehenden Schulautonomie steht als Entwicklungsmöglichkeit seit 20 Jahren auf der Tagesordnung, die Verbesserungs-Potentiale dieser Entwicklung wurden aber durch falsche Politik zerstört (die sog. ‚Autonomie' hat zu wenig Spielraum gegeben, und die Überschneidung mit Sparpolitik hat das Konzept diskreditiert und das Potential zunichte gemacht).

Auf der Ebene der einschlägigen Forschung und auch der informierten Policy-Diskurse ist seit 20 Jahren klar (und wurde vor 10 Jahren bekräftigt: ‚Zukunftskommission'), dass nur weite Gestaltungsspielräume die Potentiale der Autonomisierung ausschöpfen können (pädagogische, personelle und finanzielle Autonomie). Die enge Fassung in der ‚Autonomie-Novelle' 1993 hat aber auch verhindert, dass umfassendere Ansätze überhaupt ausprobiert werden können.

In anderen Ländern wurden in der Zwischenzeit verschiedenste Erfahrungen mit ‚Autonomie'-Ansätzen oder -modellen gemacht, die weite Spielräume (und auch Fehler) bei der Umsetzung zeigen. Aber in Österreich ist das Konzept zu wenig klar, daher fehlen aktuell die Voraussetzungen für eine umfassende top-down-Regulation. Insbesondere besteht prinzipiell die Alternative zwischen Schulautonomie und lokaler Autonomie, die nicht klar entscheidbar ist. Die lokale Ebene der Gemeinden (bzw. von Gemeindeverbünden) ist für Schul-Governance immer sehr wesentlich, steht aber in Österreich völlig im Schatten der Länder – hier müssen Entwicklungsmöglichkeiten ausgelotet werden (es gibt verschiedene Vorschläge und Ansätze von Bildungsregionen).

Auf diesem Hintergrund sollen die lokalen AkteurInnen die Potentiale der Autonomie in maximalen Freiräumen ausprobieren können und es wird vorgeschlagen, systematisch begleitete ‚Demonstrations-Projekte' auf (erweiterter) Gemeindeebene quer über alle Schulbereiche durchzuführen. Dafür sollte die gesetzliche Möglichkeit explizit geschaffen

[3] Die Schweiz als Beispiel für ein kleines Land mit starkem Föderalismus ist einerseits wegen der Governance-Struktur mit Österreich nicht vergleichbar, weil die Kantone ihre Mittel in hohem Maß selbst aufbringen müssen (vgl. die Diskussionen um die Steuerhoheit der Länder), andererseits zeigt gerade die Schweiz wie schwierig es ist, eine gemeinsame nationale Bildungspolitik in einem stark föderalen System zu entwickeln und umzusetzen; das zehnmal größere Deutschland hat in der föderalen Schulpolitik die zentrale Ebene mehr oder weniger abgeschafft, die in der Größenordnung mit Österreich vergleichbaren deutschen Bundesländer haben ihre Schul-Governance-Struktur aber in österreichischen Begriffen ‚zentralistisch' im Zusammenspiel von Landesregierung und Kommunen/Schulen organisiert; das ‚föderalistische' Deutschland wäre also – übertragen auf österreichische Größenordnungen – ein Beispiel für die Verzichtbarkeit der regionalen Ebene.

werden, mit dem Potential der (späteteren, ev. stufenweisen) Ausweitung. Eine allgemeine Regulation sollte erst im nächsten Schritt erfolgen, um nicht wieder die Spielräume von vorneherein zu sehr einzuschränken.

Bei der Regulation insbesondere der finanziellen Autonomie bestehen diffizile praktische und politische Gestaltungsprobleme, die ernsthaft behandelt werden müssen (Stichworte: Überforderung, Privatisierung). Bei allen Entwicklungsvorhaben zur Autonomie ist zu beachten, dass eine neuerliche Überschneidung mit der Sparpolitik im Finanzrahmen besteht – dies muss entsprechend konzeptionell berücksichtigt werden.

Eckpunkt 4. Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendige Elemente einer sinnvollen Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst und dürfen nicht überschätzt werden

Es besteht weitgehende Einigkeit, dass Autonomie eine Kontrolle/Rechenschaft über die Ergebnisse (Qualitätssysteme) erfordert, wenn auch die Organisation dieses Zusammenhanges wegen vielerlei Organisations- und Anreiz-Problemen nicht trivial ist (Stichworte ‚High-Stakes' vs. ‚Low-Stakes'; Effekt von mehr Mitteln für ‚Schlechtere' etc.).

Im Bereich der Erfassung der Ergebnisse wurden wichtige Schritte in Form von Großprojekten gesetzt (Standards, Maturareform), aber ihre Nutzung für Verbesserungen ist noch nicht sehr geklärt. In der Forschung sind die Wirkungen der Ergebniskontrolle umstritten: aus pädagogischer Sicht sind diese Ansätze keine ‚Selbstläufer' (aus ökonomischer Sicht eher schon, hier werden hohe Erwartungen in direkte Verknüpfungen mit der Praxis über Anreize/Sanktionen vorgeschlagen). Aus pädagogischer Sicht kann man sich die pädagogische Unterfütterung und Unterstützung nicht ersparen (die erwarteten/versprochenen Anreizwirkungen werden als nicht gesichert/realistisch angesehen).

Eine deskriptive Gegenüberstellung von Ressourcen und Standards-Ergebnissen in den österreichischen Bundesländern zeigt wenn überhaupt, dann nur einen schwachen Einfluss der Ressourcen auf die Ergebnisse. Ein wesentlicher Befund aus den Testungen besteht darin, dass große empirische Diskrepanzen zwischen den Noten und den Testungen bestehen. Dies wird so interpretiert, dass aufgrund der großen Bedeutung der Schulnoten in den Schulkarrieren (‚Berechtigungswesen') hier soziale Verzerrungen auftreten. Das Gewicht der Noten in den sehr früh angesetzten Selektionsprozessen ist als wesentlicher Effekt der Schulstruktur zu sehen (sh. Eckpunkt 6).

Eckpunkt 5. Professionalisierung und Wissensproduktion als wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der nachhaltigen Weiterentwicklung der Praxis im Schulwesen

Dies ist der schwierigste, aber vermutlich längerfristig gesehen wichtigster Punkt. In der Akteurskonstellation der österreichsichen Governance-Struktur haben die inhaltlichen professionellen Belange der Praxis keine eigene Stimme und treten hinter den kurzfristigen materiellen Interessen zurück. Dies ergibt sich aus der starken Stellung der Interessenvertretungen, die berechtigterweise den Status-quo verteidigen, aber auch den Anspruch haben, die professionellen Aspekte zu vertreten. In dieser Spannung wird die notwendige Innovation bekämpft statt unterstützt.

Dies betrifft auch die Rolle von Forschung und Entwicklung, die in vielerlei Hinsicht in die ‚Schusslinie' der Polarisierungen gekommen ist und von den Interessenvertretungen bekämpft wird. Dadurch wird ein wesentlicher Agent der Innovation außer Kraft gesetzt. Die Fragmentierung und Marginalisierung der LehrerInnenbildung und die langjährigen – de facto ebenfalls bereits jahrzehntlangen – Auseinandersetzungen und stop-go-Politiken um ihre Organisation tun ein weiteres, um die professionelle Basis zu schwächen (die PädagogInnen-Bildung NEU hat Schritte gesetzt, aber die organisatorischen Probleme nicht gelöst sondern tw. eher noch verstärkt). Die Bildungsforschung ist durch die starke Politisierung in einen deutlichen Gegensatz zur Praxis gekommen, und wird kaum als mögliche Unterstützung wahrgenommen, was aber ihre eigentliche Rolle sein sollte.

In den politisierten Auseinandersetzungen um mehr Mittel und die Verteidigung der kurzfristigen materiellen Interessen sind die vielen Bemühungen und Initiativen für Verbesserung und Innovation auf allen Ebenen in den Hintergrund getreten, und können – wenn überhaupt – nur im Verborgenen wirksam werden. Diese Diskrepanz, dass im Schul- und Bildungswesen die Bemühungen auf der Praxisebene auf der Organisations- und Systemebene nur wenig wirksam werden, ist in der Organisationsforschung seit langem bekannt (gilt geradezu als eines der wenigen ‚stilisierten Fakten' der einschlägigen Forschung), daher muss explizit darauf Wert gelegt werden, den Verbesserungsbemühungen Raum und Unterstützung zu geben.

Professionalisierung der Praxis ist eine Antwort auf diese Problematik, und dies erfordert Wissensproduktion und Organisation.

- Die Wissensproduktion muss im Zusammenspiel von praktischem Wissen und Forschung geschehen, wie dies langjährig durch die erfolgreichen Ansätze der Aktionsforschung umgesetzt wurde.[4] Diese nicht spektakulären Ansätze wurden im Nachhang zu PISA durch

[4] Z.B. im IMST-Projekt ‚Innovationen Machen Schulen Top!' https://www.imst.ac.at/

die politisierten Testungen und die daran hängenden Strategien[5] mehr oder weniger verdängt, so dass ‚die Forschung' als dauernder Überbringer schlechter Nachrichten in einen Gegensatz zur Praxis gekommen ist. Es ist unbedingt nötig, diesen Gegensatz aufzulösen, und dafür sind deutliche Initiativen erforderlich.

- Bei der Organisation der Professionalisierung besteht ein entscheidender Aspekt darin, die Spannung zwischen gewerkschaftlicher und professioneller Organisation zu erkennen und zu bewältigen. Die starke Betonung gewerkschaftlicher Interessen in den bestehenden Interessenvertretungen macht es nötig, ein Gegengewicht in Form einer professionellen Organisation aufzubauen, die die innovativen Kräfte bündelt, sichtbar macht und ihnen eine Stimme gibt.

Eine Inventarisierung der vielfältigen innovativen Initiativen und Ansätze und ihre Zusammenführung mit den AktuerInnen der Wissensproduktion und der LehrerInnenbildung wären erste Schritte in dieser Richtung. Insbesondere darf diese Organisation nicht in die politisierten Polarisierungen hineingezogen werden, sondern muss zur rationalen Debatte sowohl auf der Sach- als auf der Wertebene beitragen.

Eckpunkt 6. Schulstruktur: die ‚unendliche Geschichte' bedarf vor allem der Rationalisierung der Auseinandersetzungen

Abgesehen von ihrer faktischen/sachlichen Bedeutung hat die Frage der Schulstruktur in der österreichischen Bildungspolitik vor allem symbolische Bedeutung: sie re-produziert die Polarisierung und Lagerbildung sowie (politische) Zugehörigkeiten und ist damit vor allem auch ein Hindernis in sachlichen Auseinandersetzungen und in der Findung von politischen Lösungen.[6]

Alle Seiten müssen jedoch sachlich zur Kenntnis nehmen, dass die Auseinandersetzungen um die Schulstruktur nicht aufhören werden, da die Gesamtschule (in verschiedenen Formen und Ausprägungen) sich faktisch zum neuen Selektionsmodus entwickelt hat und weiter entwickeln wird.[7] Eine deutliche Komponente von Selbstselektion in einem

[5] G.E.R.M ‚Global Educational Reform Movement' http://pasisahlberg.com/global-educational-reform-movement-is-here/;wird mehr oder weniger von den verschiedenen Seiten als ‚Kompromiss' gesehen, obwohl z.B. "Lessons from Finland help you to kill 99.9% of GERMs".

[6] Z.B. werden politische Statements nicht nach ihrem Inhalt beurteilt, sondern danach, ob der Begriff ‚Gesamtschule' vorkommt oder nicht, etwa ‚Zukunftskommission' oder ‚Bildungsvolksbegehren'; auf der anderen Seite führt bereits die Erwähnung von ‚Strukturproblemen' im Schulwesen – egal wie sie charakterisiert werden – zur Diskreditierung von Statements oder AkteurInnen und zum ‚Schluss der Debatte'.

[7] Unter 57 PISA-2006-Ländern weltweit lag im Durchschnitt der erste Selektionspunkt zwischen unterschiedlichen leistungsabhängigen Institutionen bei 14 Jahren, in 17 mehrheitlich westlichen Ländern (30%) bei 16/17 Jahren, in 32 Ländern (56%) bei 15 oder mehr Jahren – nur in 2 Ländern (Österreich und Deutschland) lag er bei 10 Jahren, die nächsten westlichen Länder sind Niederlande, Belgien und Schweiz mit bereits 12 Jahren, gefolgt von Luxemburg mit 13 Jahren (nur diese 6 westlichen Länder (11% aller PISA-Länder) liegen unter dem Durchschnitt; von den 21 vertretenen westlichen Ländern liegt der erste institutionelle Selektionspunkt in 11 (52%) bei 16 Jahren.

gemeinsamen Pool von SchülerInnen tritt an die Stelle von Fremdselektion durch stratifizierte Bildungsgänge.

Offensichtlich ist dann der Versuch vergeblich, die Strukturdebatte zu tabulisieren und es gilt es vor allem, zu einer rationalen Form der Auseinandersetzung zu finden: Die Suche nach Evidenzen und Argumenten muss auf beiden Seiten an die Stelle von ‚Fundamentalismen' und ‚Zugehörigkeiten' treten. Die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Ausformungen der Gesamtschule und ihrer Stellung im gesamten Bildungswesen ist ebenso wichtig wie die Bereinigung der Schulstruktur, und der Forschungsstand zeigt überdies, dass die soziale Reproduktion ein universelles Phänomen ist, das auch auf der Mikro-Ebene der Praxis prozessiert wird und durch Schulstrukturen zwar vermindert, aber nicht aus der Welt geschaffen werden kann.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung: Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens V

Politics-Policy-Practice V

Eckpunkte (siehe Folien) VII

1. Transparenz der Ressourcen gegenüber Intransparenz und Vernebelung IX

2. Zuständigkeiten von Bund und Ländern: politisch unlösbare Konstruktions- und Effizienzprobleme des österreichischen Föderalismus X

3. Anstatt top-down Regulation möglichst weitgehende bottom-up Erprobung und Umsetzung der ‚Autonomie' als erfolgversprechende Entwicklungsmöglichkeit auf der Praxisebene XII

4. Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendige Elemente einer sinnvollen Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst und dürfen nicht überschätzt werden XIII

5. Professionalisierung und Wissensproduktion als wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der nachhaltigen Weiterentwicklung der Praxis im Schulwesen XIV

6. Schulstruktur: die ‚unendliche Geschichte' bedarf vor allem der Rationalisierung der Auseinandersetzungen XV

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 1

2. Der Grundansatz zur Findung der Eckpunkte und die Methodologie 2

Governance-Modell 3

Methodologie 6

3. Aufriss der Themen und Fragestellungen der Analyse 8

3.1. Transparenz der Ressourcen gegenüber Intransparenz und Vernebelung 9

3.1.1 Problemaufriss und Fragestellungen 9

3.1.2. Befunde Ressourcen 12

Indikatoren zu Ressourcen 12

Ausgabenindikatoren 12

Realindikatoren 13

Zusammenfassung Ressourcenausstattung 13

Gehaltskosten 14

Unterrichtszeit SchülerInnen und LehrerInnen 14

Darstellung der Ausgaben in Österreich 15

Entwicklung der Ausgaben nominell und real 1995-2011 16

3.1.3. Schlussfolgerungen Ressourcen 22

3.2. Zuständigkeiten von Bund und Ländern: politisch unlösbare Konstruktions- und Effizienzprobleme des österreichischen Föderalismus 26
3.2.1. Problemaufriss und Fragestellungen 26
3.2.2. Befunde Bund-Länder 30
Internationaler Vergleich der Governance-Typologie im Schulwesen: Österreich exzeptionell 31
Transferstrukturen zwischen der Gebietskörperschaften (Ausgaben vor und nach Umverteilung) 35
Beispiel zur Verteilungslogik im österreichischen Föderalismus 40
Akteurskonstellation 43
Befunde zu politischen und Verteilungsmustern in den Bundesländern 53
3.2.3. Schlussfolgerungen Bund-Länder 58
3.3. Anstatt top-down Regulation möglichst weitgehende bottom-up Erprobung und Umsetzung der ‚Autonomie' als erfolgversprechende Entwicklungsmöglichkeit auf der Praxisebene 60
3.3.1. Problemaufriss und Fragestellungen 60
3.3.2. Befunde Autonomie 62
Politische Entwicklungen und Diskurse 62
Diskussion und Vorschlag: 73
Übersicht zur Struktur und Verteilung der Schulen in den österreichischen Gemeinden 75
Auswertung lokaler Schulstrukturen: schulintensive Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen 78
3.3.3. Schlussfolgerungen Autonomie 80
Gründe für Entwicklungsprojekte 80
Ziel der Entwicklungsprojekte (‚nicht ob sondern wie?') 81
Kriterien für die Auswahl von Modellregionen/Demonstrationsprojekten zur Entwicklung der Schulautonomie 81
Auswahlstrategien für lokale Entwicklungsprojekte 82
Praktische Fragen 82
3.4. Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendige Elemente einer sinnvollen Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst und dürfen nicht überschätzt werden 83
3.4.1. Problemaufriss und Fragestellungen 83
3.4.2. Befunde zur Output-Steuerung 84
Grundlegende Fragen zur ‚Neuen Steuerung' 84
Vergleich Standards und Noten 88
Ausgaben und Ergebnisse 91
3.4.3. Schlussfolgerungen Output-Steuerung 94
3.5. Professionalisierung und Wissensproduktion als wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der nachhaltigen Weiterentwicklung der Praxis im Schulwesen 95
3.5.1. Problemaufriss und Fragestellungen 95
3.5.2. Befunde Professionalisierung 97
Professionalisierungsdiskurse 97
Akteurskonstellation und Professionalisierung 100
Ökonomische Aspekte und Personalbewirtschaftung 106
3.5.3. Schlussfolgerungen Professionalisierung 110

3.6. Schulstruktur: die ‚unendliche Geschichte' bedarf vor allem der Rationalisierung der Auseinandersetzungen ... 112
3.6.1. Problemaufriss und Fragestellungen ... 112
3.6.2. Befunde Struktur ... 113
3.6.3. Schlussfolgerungen Struktur ... 116

ANHANG 1-Illustrationen Ressourcen 117
Originaltext: Zusammenfassende Bewertung von Forschungsevidenzen zur internen Effizienz des Schulwesens lt. IHS 2007, S.58-61 ... 117
Probleme 117
Wissen zur administrativen Effizienz 118
Ausgaben, verschiedene Indikatoren aufgrund von Material OECD Education at a Glance 2014 (Daten 2011) ... 120
SchülerInnen pro LehrerInnen und Klassengrössen ... 129
Lehrpersonen, verschiedene Indikatoren zu Gehaltsausgaben ... 132
Unterrichtszeit der SchülerInnen und der Lehrenden ... 136
Ausgaben Österreich, Bundesvoranschläge ... 141
Ausgaben Statistik Austria ... 142

ANHANG 2 Illustrationen Zuständigkeiten-Struktur 146
OECD-Vergleich: Entscheidungen nach Governance-Ebenen im Detail ... 146
Schulstruktur in der Pflichtschule seit 1923 ... 155
Indikatoren und strukturelle Zusammenhänge im Pflichtschulbereich ... 167
Ausgaben, Klassengrössen, SLR nach Bundesländern ... 176

ANHANG 3 Illustrationen Autonomie 182
Forderungen ‚Autonomie' ... 182
Bildungsvolksbegehren (2011) ... 182
SozialpartnerInnen 'Chance Bildung' (2007) ... 182
Zukunftskommission (Kurzfassung 2005) ... 183
Zukunftskommission Original 2003 ... 185
Auswertungen von Schulstandorten nach Gemeinden in Österreich ... 188
Darstellungen A. Rang Gesamtösterreich ... 188
Darstellungen B. Übersicht Bundesländer ... 196
Darstellungen C. Gemeinden geordnet nach Bundesländern ... 197

ANHANG 4 Illustrationen Ergebnisse 204
Ressourcen und Bildungsstandards nach Bundesländern ... 207

ANHANG 5 Illustrationen Profession 222

BMBF-Basisdaten Lehrpersonen 222

Vergleich SchülerInnen-Klassen Index 223

Vergleich Parameter Lehrpersonen 226

Vergleich SchülerInnen, Klassen, Lehrpersonen Index 228

Beschäftigungsindikatoren von Bundes- und LandeslehrerInnen 230

ANHANG 6 Illustrationen Schulstruktur 232

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Modell der österreichischen Governance-Struktur 4

Abb. 2: Jahrzehntelang dokumentierte Transparenzprobleme 18

Abb. 3: Ausgaben für das Schulwesen und Veränderung 2009-13 in detaillierter Aufgliederung 19

Abb. 4: Illustration der ‚expansiven Logik' der österreichischen Bildungspolitik 21

Abb. 5: Erforderliche Informationen (vorläufig) 25

Abb. 6: Zahl der Governance-levels im Schulwesen in Abhängigkeit von der EinwohnerInnenzahl der Länder 34

Abb. 7: Governance-Typologie, Zahl von Entscheidungsebenen pro Land 35

Abb. 8: Transferstruktur: Ausgaben der Gebietskörperschaften für das Schulwesen vor und nach Umverteilung 37

Abb. 9: Intergovernmentale Redistribution 2014 Total (absolut und relativ) 39

Abb. 10: Vergleich von Demografie und Ressourcen im Volksschulbereich (VS) nach Bundesländern (2000-12, demografische Projektion bis 2030) 42

Abb. 11: Schematische Darstellung der Akteurskonstellation 51

Abb. 12: Entwicklung der Mittelstufe 1945-70 (%Schulen, SchülerInnen) 56

Abb. 13: Voraussage von positiven und negativen Faktoren für Qualität im Modell der institutionellen Ökonomie 65

Abb. 14: Elemente von Schulgovernance NEU 70

Abb. 15: Zeitlicher Verlauf der Dezentralisierung/Delegierung von Entscheidungskompetenzen im Pflichtschulbereich auf die Schulebene (EU15 & EWR) 73

Abb. 16: Verteilung von Schulen auf die Gemeinden (Gesamtfläche=alle Gemeinden, ca. 2.400) 76

Abb. 17: SchülerInnen, LehrerInnen, Pensionierungen 1923-2013 103

Abb. 18: Indikatoren zum Vergleich APS(Länder)-AHS(Bund) 109

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1: Governance-Typologie, Zahl von Entscheidungsebenen pro Land 33
Tab. 2: Ausgaben für Löhne/Gehälter in Relation zu Transfers auf den verschiedenen Governance-Ebenen Total 38
Tab. 3: Stilisierter Überblick über Gemeinden, Schulen und durchschnittliche Klassengrössen (grob gerundet für bessere Übersicht) 53
Tab. 4: Anteil kleiner Gemeinden (bis 1.000 EinwohnerInnen) in Österreich (Zahl Gemeinden, Einwohnerzahlen, und EinwohnerInnen pro Gemeinde) 77
Tab. 5: Durchschnittsprofile der schulintensiven Gemeinden nach Bundesländern (außer Spalte 1 immer Durchschnittswerte für eine schulintensive Gemeinde pro Bundesland) 79
Tab. 6: Zusammenhang Ressourcenindikatoren und Standards lt. ANHANG 4 93

ANHÄNGE

Anhang-Abbildungen

ANH-Abb. 1: Ausgaben pro SchülerIn/StudentIn im OECD/EU21-Vergleich ($ PPP 2011). 120
ANH-Abb. 2: Anteil der Schulbereiche an den Ausgaben im Vergleich zum Anteil der SchülerInnen/Studierenden in den Bereichen 121
ANH-Abb. 3: Veränderung der Ausgaben pro Studierenden für den Schulbereich (Primär bis Postsekundär) 2000-11 122
ANH-Abb. 4: Ausgaben pro SchülerIn / pro-Kopf BIP nach Schulbereichen 123
ANH-Abb. 5: Ausgaben für Schulbereiche bezogen auf das BIP 124
ANH-Abb. 6: Anteil der Bildungsausgaben am Staatshaushalt, Schule (Primär bis Postsekundär) und Tertiär 127
ANH-Abb. 7: SchülerInnen/LehrerInnen (STR-student-teacher-ratio) 129
ANH-Abb. 8: Klassengrössen im OECD-Vergleich (Primär und Sek1) 130
ANH-Abb. 9: Gegenüberstellung von STR und Klassengrössen 131
ANH-Abb. 10: Gehaltskosten der Lehrpersonen pro Studierende 132
ANH-Abb. 11: Gehälter der Lehrpersonen im OECD-Vergleich 133
ANH-Abb. 12: Unterrichtszeit der SchülerInnen und der Lehrenden 136
ANH-Abb. 13: Schulwesen, gesamtstaatliche Gesamtausgaben 2000-12, Zuwachsraten, absolut und Verteilung (Statistik Austria) 142
ANH-Abb. 14: Verwaltungsausgaben im Schulwesen 2000-12, absolut und relativ (Statistik Austria) 143
ANH-Abb. 15: Entscheidungen auf Schulebene: Entscheidungsbereiche (EAG 2012) 147
ANH-Abb. 16: Entscheidungen auf zentraler Ebene: Entscheidungsbereiche (EAG 2012) 149
ANH-Abb. 17: Entscheidungen auf regionaler Ebene: Entscheidungsbereiche (EAG 2012) .. 151
ANH-Abb. 18: Entscheidungen of lokaler Ebene: Entscheidungsbereiche (EAG 2012) 153

ANH-Abb. 19: A. Bundesländerprofile für die Pflichtschulen inkl. AHS-Unterstufe (%-Verteilung der Schulbereiche als Anteil von APS+AHS-U=Basis; 1923-2012) 156
ANH-Abb. 20: B. Bundesländerprofile für Schätzwerte Schulen der Sekundarstufe 1 (Volksschuloberstufe, Hauptschule-NMS, AHS-Unterstufe als Anteile der Hälfte der SchülerInnen in APS+AHS-U-POLY=Basis/2; %-Verteilung der Schulbereiche 1923-2012).....157
ANH-Abb. 21: Darstellungen C 158
ANH-Abb. 22: Indikatoren zur Ressourcenverteilung nach Bundesländern.....167
ANH-Abb. 23: Ausgaben pro SchülerIn in ausgewählten Schultypen der Pflichtschule und AHS (ÖST=100, Länder geordnet n. Index PS) 176
ANH-Abb. 24: Zusammenhänge zwischen den Ausgaben für ausgewählte Schultypen, Basis jeweils Index ÖST=100.....178
ANH-Abb. 25: Ausgaben pro SchülerIn in 1.000 EUR in ausgewählten Schultypen der Pflichtschule und AHS) 178
ANH-Abb. 26: Ausgaben pro SchülerInnen und Klassengrösse in VS, HS, NMS (jeweils Index Österreich = 100).....180
ANH-Abb. 27: Ausgaben pro SchülerInnen und SLR in VS, HS, NMS (jeweils Index Österreich = 100) 181
ANH-Abb. 28: Alle Schulen in Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen.....190
ANH-Abb. 29: Schulauswahl in Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen 191
ANH-Abb. 30: Alle Schulen aufgegliedert nach Formen 192
ANH-Abb. 31: Verteilung der Formen (Zahlen sind Absolutzahlen).....193
ANH-Abb. 32: Oberstufenschulen aufgegliedert.....194
ANH-Abb. 33: Verteilung der Oberstufenschulen (Zahlen sind Absolutzahlen) 195
ANH-Abb. 34: Eine durchschnittliche schulintensive Gemeinde in den Buindesländern 196
ANH-Abb. 35: Länder: Alle Schulen.....198
ANH-Abb. 36: Schulauswahl 199
ANH-Abb. 37: Alle Schulen aufgegliedert nach Formen 200
ANH-Abb. 38: Verteilung der Formen (Zahlen sind Absolutzahlen).....201
ANH-Abb. 39: Oberstufenschulen aufgegliedert.....202
ANH-Abb. 40: Verteilung der Oberstufenschulen (Zahlen sind Absolutzahlen) 203
ANH-Abb. 41: PISA durchschnittliche jährliche Veränderung der Werte in Lesen und Mathematik verglichen mit PIAAC 205
ANH-Abb. 42: Ergebnisse Bildungsstandards 2013 Bundesergebnisberichte.....207
ANH-Abb. 43: Ausgaben pro SchülerIn und Bildungsstandards Math 2013 4/8.Stufe.....212
ANH-Abb. 44: SLR und Bildungsstandards Math 2013 4./8.Stufe, Engl. 8.Stufe.....216
ANH-Abb. 45: Klassengrösse und Bildungsstandards Math 2013 4./8. Stufe Engl. 8.St 219
ANH-Abb. 46: Entwicklung SchülerInnen und Klassen, Index 222
ANH-Abb. 47: Parameter Lehrpersonen Index 224
ANH-Abb. 48: Grundkontingent und Zuschläge Index 225
ANH-Abb. 49: SchülerInnen, Klassen, Lehrpersonen Index 227

Anhang-Tabellen

ANH-Tab. 1: Ausgaben für Schulwesen, detailliert 2009-13 141
ANH-Tab. 2: Schulwesen, gesamtstaatliche Gesamtausgaben 2000-12, Zuwachsraten, absolut und Verteilung (Statistik Austria) 144
ANH-Tab. 3: Verwaltungsausgaben im Schulwesen 2000-12, absolut und relativ (Statistik Austria) 145
ANH-Tab. 4: Anteil der Gemeinden bzw. Schulen mit konzentriertem Angebot (Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen) 189
ANH-Tab. 5: Beschäftigungsmerkmale Landes- im Vergleich zu BundeslehrerInnen AHS 230

1. Einleitung

Aktuell ist ein neuer Anlauf für eine Bildungsreform im Gange, der am 17.Novermber in einem ‚Reformvorschlag' münden soll. Der Umriss dieser Reform wurde teilweise der Öffentlichkeit bekannt gegeben, und Zwischenergebnisse sind mittlerweile auch bekannt. Neben diesen unmittelbaren politischen Reforminitiativen gibt es eine Reihe von weiteren Initiativen im Bereich der Zivilgesellschaft (z.B. Bildungsvolksbegehren, Bildung Grenzenlos), der Interessenvertretungen (z.B. SozialpartnerInnen beginnend mit ‚Chance Bildung', Industriellenvereinigung), oder der Opposition (z.B. NEOs ‚Talente blühen'). Alle diese Initiativen finden auf dem Hintergrund von jahrzehntelangen Reformbestrebungen auch aus dem Ressort statt, deren Startschuss mit den Gutachten zur ‚Autonomisierung' am Anfang der 1990er angesetzt werden kann, zehn Jahre später wurde mit der ‚Zukunftskommission' ein breiter Rahmen für die Weiterentwicklung erarbeitet.

Dieser breite Fluss an Vorschlägen erfolgt teilweise unkoordiniert auf verschiedenen Ebenen, und insbesondere in vielen substantiellen Punkten im Konflikt zwischen den beteiligten AkteurInnen. Dem über Jahre aufgebauten ‚Erfolgszwang' steht kein ausreichender systematischer Rahmen gegenüber, so dass aktuell die Gefahr besteht, dass aus den konfliktreichen Verhandlungen keine nachhaltigen Ergebnisse resultieren werden. Der Ausgang ist nicht vorherzusehen, es können die Konflikte überhand nehmen, oder – was vielleicht die größere Gefahr darstellt – partikulare scheinbare Kompromiss-‚Lösungen' deren Auswirkungen im Gesamtzusammenhang unwägbar sind. Die größte Gefahr besteht darin, dass die Vorschläge des ‚Frauenkirchen'-Papiers zur ‚Verländerung' durchgesetzt werden, was mit Sicherheit sinnvolle Lösungen auf Jahrzehnte verbauen und die gegenwärtigen unproduktiven Auseinandersetzungen perpetuieren würde.

Aus diesen Erwägungen werden auf Basis der verfügbaren Literatur und Evidenz, insbesondere auch der eigenen Studien am IHS die Problemlagen wie auch die vorhandenen Vorschläge analysiert und Eckpunkte für die nachhaltige Weiterentwicklung des Schulwesens auf den verschiedenen Ebenen herausgearbeitet. *Ein wichtiger Grundgedanke des Gutachtens*[8] *besteht darin, dass die langjährige politische Dynamik einen wesentlichen Teil der Problematik darstellt, und dass die Findung von produktiven Auswegen aus den politisch-ideologischen Polarisierungen für eine nachhaltige Weiterentwicklung unabdingbar ist – partikuläre ‚Kompromisse' werden mit Sicherheit keine Verbesserung bringen können.*

[8] In pointierter Form wurden diese Gedanken in einem Vortag an der AK-Oberösterreich präsentiert. Ökonomische Einschätzung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens. Veranstaltung "Schulverwaltung & Schulautonomie in Diskussion: Wie soll das Schulsystem von morgen aussehen?", 15. Juni 2015. Internet: http://www.equi.at/dateien/gov-linz-15-pdf.pdf

2. Der Grundansatz zur Findung der Eckpunkte und die Methodologie

Um aus den unproduktiven und zerstörerischen Konflikten und Dynamiken herauszukommen ist es nötig, die vielen Teilaspekte der Entwicklung (‚Baustellen') in einen Gesamtrahmen zu stellen, und als allgemeine Regel, an die Stelle der ‚Polarisierungen' ein ‚Sowohl-als-Auch' zu stellen. Damit kann auf der analytischen Ebene begonnen werden, aber es muss auch auf der Ebene der ‚Akteurskonstellation' eine derartige Umorientierung zuwege gebracht werden (wobei sich natürlich die Frage stellt: Wer tut den ersten Schritt?).

Einen Gesamtrahmen aufzustellen heißt, sowohl das Governance-System als auch das inhaltliche System, und in letzterem sowohl die Strukturen als auch die Prozesse und Praktiken zu berücksichtigen, und sowohl die formale wissenschaftlich-technisch erzeugte Evidenz als auch das Praxiswissen heranzuziehen, und auch die Interessen und Positionen der verschiedenen AkteurInnen, die im Zusammenhang mit ihrer strukturellen Positionierung die ‚Akteurskonstellation' ergeben, explizit in den Rahmen einzubeziehen. Zwei Aspekte sind hier wesentlich:

- die Polarisierungen zwischen den wesentlichen Elementen führen dazu, dass automatisch partikulare Lösungen (‚Etwas auf Kosten des Anderen') entstehen bzw. gesucht werden;

- die explizite Berücksichtigung der Akteurskonstellation (Positionierungen und Ressourcen) bringt die ‚unterirdischen' Konfliktpotentiale ‚auf den Tisch' und ermöglicht damit eine offenere Auseinandersetzung.

Jedenfalls wird eine sinnvolle Weiterentwicklung ohne veränderte Formen der Argumentation, ohne Umstellung auf ein ‚deliberatives' Schema der Auseinandersetzungen (anstelle der vollmundigen ‚Mit-Uns-Nicht'-Proklamationen und der einseitigen demagogischen ‚Verwertungen' von Literatur etc.) nicht möglich sein. Es ist zu betonen, dass dieser Ansatz nicht auf eine zwangsweise ‚Harmonisierung' hinauslaufen soll (die ohnehin nicht möglich ist), sondern eine sachliche Klärung der Funktionsweisen und Erfordernisse der Weiterentwicklung anstrebt, wobei explizit nach einer Klärung und Trennung der ideologischen Wertentscheidungen einerseits von sachlichen und politischen Erfordernissen andererseits zu suchen ist. Ein gemeinsamer Nenner wäre in den Kernpunkten demokratischer Erziehung anzustreben, ohne jedoch eine ideologische Vereinheitlichung zu suchen. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Verständnis von demokratischer Erziehung und die politische Konkretisierung der Kernpunkte, ohne wiederum verschiedene Aspekte polemisch gegeneinander zu stellen, wäre hier ein wichtiger Schritt. Als Arbeitshypothese kann hier von drei unterschiedlichen Gesichtspunkten demokratischer Erziehung ausgegangen werden, die *zusammen* eine Grundlage bieten

können (und die gegenwärtig oft einseitig betont oder unterschiedlich gewichtet, oder auch gegeneinander gestellt werden):

- Demokratie als Lebensform, wie sie v.a. von John Dewey forciert wurde: durch direkt partizipative Möglichkeiten im (Schul)-Alltag wird Demokratie gelernt (hier werden weithin Defizite betont, und dieser Ansatz wird auch teilweise als neuer Weg proklamiert, obwohl er bereits 100 Jahre alt ist);

- repräsentative Demokratie, wie sie in den Mitbestimmungsgremien und den verschiedenen Vertretungskörpern (‚Schulpartnerschaft') in Österreich stark etabliert ist und gepflegt wird (aber bei Fehlen von entsprechenden partizipativen Möglichkeiten nicht voll zum Tragen kommen kann);

- schließlich die demokratische Verständigung über die Etablierung der Ziele und Aufgaben öffentlicher Erziehung: hier wurde eine ernsthafte ‚lagerübergreifende' Auseinandersetzung lange Zeit völlig vernachlässigt und es überwiegt die oberflächliche Polemik; erst in den jüngsten Auseinandersetzungen über Operationalisierungen von Chancengleichheit und Bildungsminima konnten gewisse Fortschritte erzielt werden).

An ernsthaften Klärungen zu arbeiten, die diese drei Gesichtspunkte nicht einseitig betonen oder gegeneinander ausspielen sondern alle betonen und verbinden, wäre möglicherweise ein Weg um aus den politischen Polarisierungen heraus zu kommen. Dabei gibt es sowohl sachliche Aspekte zu klären, die in Österreich lange unterbelichtet blieben und noch Vieles offen lassen (insbesondere den tatsächlichen Stand der Chancen(un)gleichheit und der sozialen (Un)Gleichheit), und auch Bewertungsfragen (insbesondere was unter Gerechtigkeit und Chancengleichheit sinnvoll zu verstehen ist), die einer möglichst rationalen Diskussion unterzogen werden müssen.

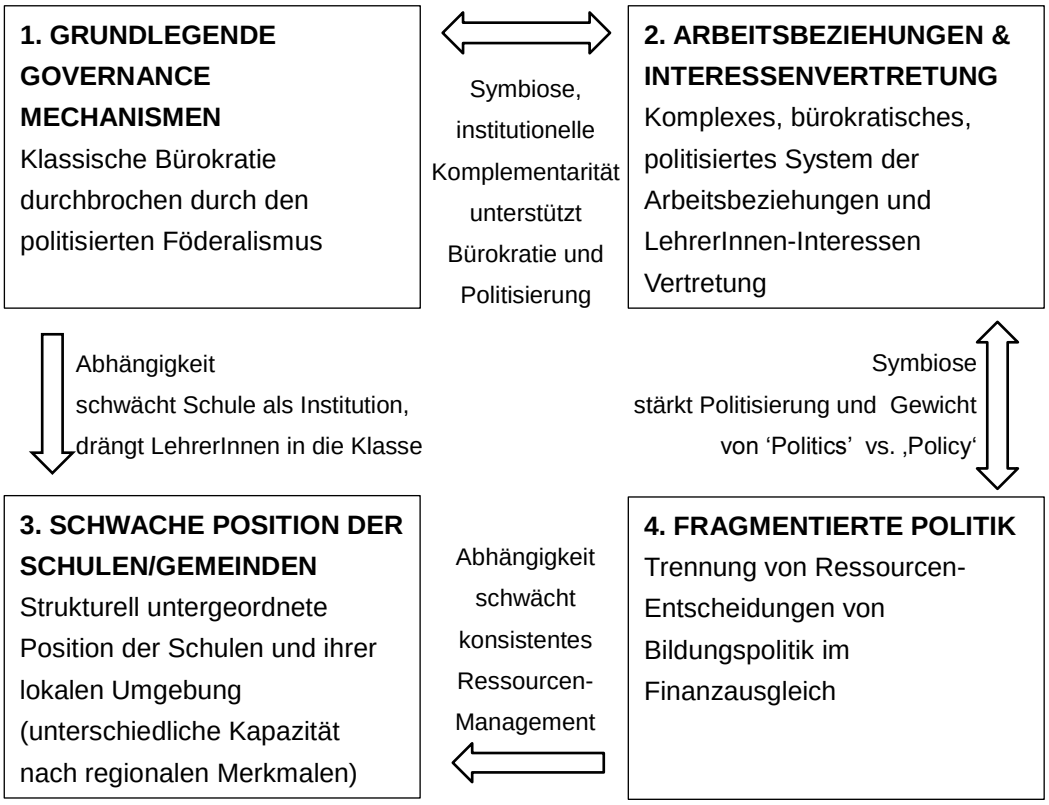
Governance-Modell

Da die Frage der Governance-Struktur bereits seit zwei Jahrzehnten eine wesentliche Dimension der der Entwicklungs- und Reformüberlegungen darstellt, und auch in den aktuellen Reformauseinandersetzungen einen zentralen Schwerpunkt bildet, ist diese auch ein zentrales Thema der Analyse. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass diese Frage nicht isoliert von den inhaltlichen Problemen der Weiterentwicklung behandelt werden darf, sondern in diese eingebettet werden muss. *Zentral ist dabei, wie sich die Governance-Strukturen bzw. ihre eventuelle Veränderung voraussichtlich auf die Qualität und Praxis im Schulwesen auswirkt.*

Hier gibt es sehr unterschiedliche und teilweise gegensätzliche Positionen, die aber meist partikuläre Aspekte aufgreifen und oft auch eher diese kritisieren als dass sie positive

Auswege zeigen: Kritik an Bürokratie, Inflexibilität und hohen Verwaltungskosten, Kritik an der Parteipolitisierung der Landesschulräte, Kritik an den veränderungsunwilligen Interessenvertretungen (‚Beton'), Kritik an den politisch-strukturellen Reformdiskursen anstelle der Unterstützung und Stärkung der Lehrkräfte, Vorstellung eines Strukturwandels von unten durch Professionalisierung, Kritik am Finanzausgleich etc. Um die verschiedenen Aspekte und Dimensionen der Governance-Struktur in einen Gesamtrahmen zu stellen wird das Ergebnis einer früheren Studie (Lassnigg et al 2007) in ein Modell der österreichischen Governance-Struktur verdichtet, das die wesentlichen Dimensionen in ihrem Zusammenhang darstellt (Abb. 1).

Abb. 1: Modell der österreichischen Governance-Struktur



Quelle: eigene Darstellung

Dieses Modell enthält nicht nur die verschiedenen topologischen Elemente und die AkteurInnen, sondern auch die wesentlichen Mechanismen ihres Zusammenspiels. In diesem Sinn kann es auch als (vereinfachtes) Modell der Akteurskonstellation in der österreichischen Schulpolitik gesehen werden, indem es die Beziehungen und Positionierungen wesentlicher AkteurInnen im Kernbereich bezeichnet.

Wichtige Elemente sind:

- die Beziehung zwischen Bürokratie und Föderalismus, die fälschlicherweise oft als ‚Zentralismus' bezeichnet wird; de facto können die zweifellos vorhandenen zentralistischen Elemente aufgrund der föderalen Gebrochenheit nicht in die Praxis durchgreifen da die Ergebnisse der politischen Entscheidungen und Regulationen sich erst in der Umsetzung erweisen, die in wesentlichem Maß in den Ländern stattfindet

- durch den Finanzausgleich ist die Politik zusätzlich in unterschiedliche Felder aufgespalten, was die Verausgabung der Ressourcen (neben der administrativen Trennung dieser Aspekte) noch einmal von der inhaltlichen Politik trennt

- die Rolle der Arbeitsbeziehungen und die Positionierung der Interessenvertretungen (die gewerkschaftlichen Strukturen sind so differenziert, dass man zu recht die Mehrzahl verwenden muss) ist für das Verständnis zentral, wird aber analytisch meistens vernachlässigt; daher gibt es zwar viele informelle Aussagen dazu, aber in den wissenschaftlichen Analysen und Diskursen gibt es wenig oder kein explizites Material[9]

- die Rolle der Schulen und der LehrerInnen wie auch der Gemeinden, die für die Praxis zuständig sind, ist strukturell abhängig und schwach, obwohl es in den Arbeitsbeziehungen und in den politischen Diskursen eine starke Absicherung des Status-quo gibt; Initiative und Innovation wird durch massiv begrenzt

- so ergibt sich eine Grundkonstellation, in der sich die verschiedenen Elemente auf der Ebene der Politik symbiotisch gegenseitig stützen, und die eigentlichen professionellen DienstleisterInnen in einer schwachen und abhängigen Position halten;[10] es gibt keine eigenständige Rolle der professionellen Dimension in dieser Struktur, da diese von den Interessenvertretungen okkupiert und monopolisiert wird, dies schwächt sowohl die Praxis als auch die potentielle Rolle von Wissenschaft und Forschung.

---

[9] Eine eindrückliche anekdotische Evidenz wurde dem Autor vor einigen Jahren zuteil, als er im Rahmen einer OECD-Tagung als Diskutant zur damals heiß umkämpften neuseeländischen Gewerkschaftspolitik gewisse Querverbindungen zu Österreich aufstellte, und einer der Teilnehmer dann informell an ihn herantrat und seine Eindrücke von einem Besuch bei den österreichischen Gewerkschaften in die Worte fasste: ‚I was there in the parliament, their name is GOD…'
Dass die Formulierung einer Symbiose zwischen der Bürokratie und dem politisierten Föderalismus und der Interessenvertretung nicht weit hergeholt oder übertrieben ist, kann leicht an den Darstellungen der organisatorischen Strukturen demonstriert werden: Steiermark: http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11017711/74837274; 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

[10] In einem Satz ausgedrückt: "**Schulen sind unselbstständige Anstalten**" (Webpage Land Oberösterreich>Themen>Wissenschaft Forschung>Schulen. Alle Infos rund um die Schule: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/465.htm)

Methodologie

Die Methodik besteht im Wesentlichen aus Literaturanalysen und Datenauswertungen. Basis sind einerseits die eigenen Arbeiten am IHS,[11] die aufgearbeitet und kondensiert werden, und andererseits eine Analyse der aktuellen und zurückliegenden bildungspolitischen Literatur, insbesondere auch zur Entwicklung der Autonomisierung.

---

[11] Lassnigg, Lorenz (forthc.2016) Sources and Dynamics of Complexity in a Federalist System. Chapter 6 in OECD Governing Complex Education Systems (GCES) Project forthcoming publication 'Modern governance in education – the challenge of complexity; siehe auch Lassnigg, Lorenz (2016) Education as a hostage of politics. Governance and knowledge in a bureaucratic-federalist system. IHS Sociological Series No. 113 (Januar). Wien: IHS https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs113.pdf

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2015) Zukunftsausgaben Unterricht, Wissenschaft und Forschung im Finanzrahmen bis 2018, einige deskriptive Ergebnisse und Darstellungen. Expertise für AK (Oktober).

Lorenz Lassnigg, Stefan Vogtenhuber (2015) Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures. IHS-Sociological Series 107 (Mai). Wien: IHS https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.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. http://www.equi.at/dateien/lassnigg-vogtenhuber_2014_ko.pdf; http://www.equi.at/dateien/IHS-PIAAC.pdf

Lassnigg, Lorenz (2012), Die berufliche Erstausbildung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Ansprüchen und Lifelong Learning – eine Policy Analyse, in: Herzog-Punzenberger, Barbara (Hrsg.), Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen, Leykam, Graz, S. 313-354. http://www.equi.at/dateien/nbb-berufsbildung.pdf; http://www.equi.at/dateien/nbb-hintergrund.pdf

Lassnigg, Lorenz (2010) Oberösterreichs Bildungssystem im Benchmarking. Institute for Advanced Studies (IHS),Vienna (report commissioned by AK-Upper Austria) http://www.equi.at/dateien/ooebm-ak-jku-iv.pdf

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2009), Governance-Faktoren, Schülerleistungen und Selektivität der Schulen, in: Schreiner, Claudia; Schwantner, Ursula (Eds.), PISA 2006. Österreichischer Expertenbericht zum Naturwisschafts-Schwerpunkt, Leykam, Graz, p. 376-386. https://www.bifie.at/buch/815/9/5

Lassnigg, Lorenz; Bock-Schappelwein, Julia; Pitlik, Hans (2009) Bildungsökonomie: Eine vernachlässigte Quelle erweiterten Steuerungswissens im österreichischen Bildungswesen, in: Specht, Werner (Ed.), Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009 , Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen, Leykam, Graz, p. 361-379. https://www.bifie.at/buch/1024/d/1

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

Lassnigg, Lorenz; Felderer, Bernhard; Paterson, Iain; Kuschej, Hermann; Graf, Nikolaus (2007) Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung. IHS research report commissioned by the Federal Ministry for Education, Arts and Culture https://www.bmbf.gv.at/schulen/sb/ihs_oekbew_15515.pdf?4dzi3h

Steiner, Peter M., Lassnigg, Lorenz, Vogtenhuber, Stefan (2005) Analyse der österreichischen Bildungsausgaben für den Elementarbereich bis zum postsekundären nicht-tertiären Bereich (ISCED 0–4). IHS-Forschungsbericht. Wien.

Lassnigg, Lorenz, Steiner, Peter M. (2003) Die tertiären Bildungsausgaben Österreichs im internationalen Vergleich. Begriffsabgrenzungen und Meldepraxis in den Ländern Österreich, Deutschland, Finnland, Niederlande, Schweden und Schweiz. Endbericht. IHS-Forschungsbericht. Wien http://www.equi.at/dateien/tertiaerebildungsausgaben.pdf

Lassnigg, Lorenz, Steiner, Peter M. (2001) Kosten-Nutzen-Analyse des Bildungssystems. Zusammenfassung. IHS-Forschungsbericht. http://www.equi.at/dateien/knabild0.pdf

Lassnigg, Lorenz, Nemeth Günther (1999): Personalbedarf im österreichischen Schulwesen. IHS-Forschungsberichte. Wien.

Lassnigg, Lorenz, Pechar, Hans, Riedel, Monika (1994) Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung. IHS-Forschungsbericht. Wien.

Zu wichtigen Aspekten werden auch gezielte zusätzliche Datenanalysen und –auswertungen vorgenommen.

Um die Wirkungsweise der Governance-Struktur in einem breiteren Sinne zu verstehen, wird mit dem Begriff der Akteurskonstellation aus der institutionalistischen und systemtheoretischen Forschung gearbeitet, die vor allem die Positionierungen der AkteurInnen und ihre Beziehungen zueinander untersucht und in unterschiedlichem Komplexitätsgrad auch theoretisiert. Dabei werden auch Handlungs- und Interaktionsorientierungen und Situationen einbezogen (vgl. v.a. Kap 1 und 2 in Mayntz/Scharpf 1995).[12]

Diese Begrifflichkeiten erscheinen für eine weitergehende Analyse der österreichischen Bildungs- und Schulpolitik sehr fruchtbar. Typisch für viele Studien ist es, die Akteurskonstellationen aufgrund von qualitativen Erhebungen (Dokumente, Interviews, etc.) graphisch darzustellen. In diesem Bericht kann dies jedoch nur ansatzweise aufgrund von Sekundärmaterial und Rückschlüssen aus den Literaturanalysen bewerkstelligt werden, für weitergehende empirische Analysen können nur Anregungen und Hypothesen formuliert werden. Der Schritt, der jedoch gemacht wird, ist diese Dimension nicht nur informell-narrativ zu behandeln sondern auch explizit in die Analyse einzubeziehen.

[12] Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., Hg., Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York: Campus.

3. Aufriss der Themen und Fragestellungen der Analyse

In den Reformdiskursen stehen die folgenden Themen und Fragestellungen im Mittelpunkt und werden auch operativ behandelt:

- die Effizienz und Wirksamkeit des Schulwesens und die damit verbundenen Aufwendungen (Stichwort: durchschnittliche Ergebnisse bei hohen Ausgaben), sowie die Konflikte zwischen (mittelfristigen) Sparzwängen und (erlebten) Engpässen an Mitteln;

- die Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Governance System und das Verhältnis von Bürokratie und Föderalismus (Stichwort: Kongruenz von Bezahlen und Ausgeben der Budgetmittel, Komplexität und ‚Doppelgleisigkeiten‘);

- die Zuständigkeiten der Schulen, DirektorInnen und Lehrpersonen im Governance System, wie insgesamt die Stellung der Schulen als Organisation in der Verwaltungsorganisation, und die Spielräume für die Praxis (Stichwort: Autonomisierung);

- eine veränderte Steuerung der Praxis in Richtung von Zielvorgaben und Rückkoppelung durch die technisch-wissenschaftliche Messung der Ergebnisse (Stichworte: von Input- zur Output-Steuerung, Bildungsstandards, Evidenzbasierung)

Andere Themen und Fragestellungen wurden bereits Reformen unterzogen, deren Qualität im Gesamtrahmen zu hinterfragen ist:

- die Arbeitsbeziehungen und das Dienstrecht (Stichworte ‚LehrerInnengewerkschaft‘, Dienstrechtsreform)

- die LehrerInnenausbildung und die ‚Professionalisierung‘ (Stichwort: PädagogInnenbildung NEU)

- die Schulstruktur (Stichworte frühe Trennung und NMS, ‚Mittlere Reife‘, vorbildliche Berufsbildung)

Diese Themen werden auf der Basis des vorhandenen Wissens abgearbeitet, indem sie in einen Zusammenhang gestellt werden und mit der Akteurskonstellation in Beziehung gesetzt werden. Die folgenden Thesen werden in der Arbeit verfolgt, und mittels Material abgearbeitet:

1. Die Herstellung der Transparenz der Ressourcenverausgabung und Verwendung gegenüber den bisherigen Praktiken der Intransparenz und Vernebelung ist eine unbedingt notwendige Bedingung für eine nachhaltige Weiterentwicklung des Schulwesens

2. Eine sinnvolle Verteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern ist mit den politisch unlösbaren grundlegenden Konstruktionsproblemen des österreichischen (Verteilungs)-Föderalismus konfrontiert, jede Änderung ohne Herstellung der definitiven Kongruenz zwischen Mittelaufbringung und Mittelverausgabung ist kontraproduktiv und muss unterbleiben

3. Autonomie auf Schul- und oder lokaler Ebene als erfolgversprechende Entwicklungsmöglichkeit der Praxis sollte möglichst weitgehende Möglichkeiten der bottom-up Erprobung und Umsetzung unter Einbeziehung der betroffenen AkteurInnen bekommen, ohne dass vorab die Entwicklung durch eine ‚voluntaristische' top-down Regulation bestimmt und eingeschränkt wird

4. Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendige Elemente einer sinnvollen Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst und dürfen nicht überschätzt werden; daher müssen reale Verbesserungsaktivitäten und –praktiken im Vordergrund stehen, in die diese Elemente sinnvoll eingebettet werden müssen

5. Die Professionalisierung der Lehrenden und Leitenden und die Wissensproduktion und –nutzung sind die wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der nachhaltigen Weiterentwicklung der Praxis im Schulwesen und erfordern geeignete organisatorische Formen und die Trennung von den Interessenvertretungen

3.1. Transparenz der Ressourcen gegenüber Intransparenz und Vernebelung

3.1.1 Problemaufriss und Fragestellungen

In der Ressourcenfrage agiert ‚die Politik' extrem widersprüchlich und ‚rational' nur im Sinne von Partikularinteressen. Trotz hoher Ausgaben für mittlere Ergebnisse wurden die Ausgaben weiter substantiell erhöht, in der vagen Hoffnung auf bessere Ergebnisse und ohne (ausreichende) Vorgaben und Kontrolle. Dennoch steht weiterhin die Forderung nach zusätzlichen Ressourcen im Raum (ohne dass diese – objektiv gesehen eher absurde Situation – besonders hinterfragt würde). Es werden zwei sich widersprechende Mantras ständig wiederholt, ohne Konsequenzen, wie das bei Mantras der Fall zu sein pflegt: ‚Wir geben zu viel aus für zu wenig Ergebnisse' und ‚Wir brauchen mehr Mittel um mit den steigenden Anforderungen zurecht zu kommen'.

Die beste Möglichkeit, diese Widersprüche aufzulösen, eine genaue Analyse der Mittelflüsse und -verwendung, wird in der Politik nicht gewählt. Vielmehr besteht ein systematisches System der Intransparenz und Vernebelung, das Ausdruck der bestehenden Governance-Strukturen ist, egal ob den AkteurInnen bewusst oder nicht bewusst: Es ist mit den vorhandenen Instrumentarien der Information nicht zu eruieren, wohin die Mittel in welchem Ausmaß fließen.

- Die gegebene Strukturierung des Systems produziert Brüche im Informationssystem, die die Ausgaben für bestimmte Aufgabenbereiche verschleiern: beispielsweise gibt es keine klaren Informationen über die Ausgaben für die Mittelstufe, da die AHS dies in wichtigen Bereichen nicht aufschlüsseln (Lehrkräfte, Infrastruktur)

- Die inkongruenten Zuständigkeiten im Bereich der LandeslehrerInnen führt zur systematischen Informationszurückhaltung aufgrund konfligierender Interessen, was durch die unterschiedlichen Dienstrechte verstärkt wird.

- Die komplexen Regelungen der Stundenpläne, Gewichtungen, Teilungsziffern führt zur weiteren Vernebelung der Mittelverwendung.

Die skizzierte systematische Intransparenz der Mittelverwendung gibt eine Basis für das zentrale Entlastungsargument, demzufolge die Ausgaben ‚in Wirklichkeit' nicht hoch (genug) seien, da sie ‚nicht in den Klassenzimmern ankommen' würden. Dies ist bereits zu einem der Stehsätze geworden, garniert mit verschiedentlichen Prozentsätzen, die v.a. gemeinsam haben, dass eine belastbare Evidenzbasis dafür fehlt. Es werden v.a. zwei Faktoren angeführt, die aufgrund der intransparenten Informationslage sehr schwer in ihrem Ausmaß nachweisbar sind:

- erstens Verwaltungskosten

- zweitens statistisch nicht ausgewiesene anderwärtige Verwendungen von Lehrpersonen

Soweit es die verfügbaren Informationen erlauben wird gezeigt, dass die Ressourcenausstattung vergleichsweise gut ist, und die Steigerungen der Ausgaben im Wesentlichen auch in zusätzliche Lehrkräfte geflossen sind. Weiters wird exemplarisch an den Volksschulen gezeigt, dass die Periode demografischer Entlastung im Pflichtschulbereich nicht genutzt wurde, um Ressourcen in Bereiche mit größerem Bedarf umzuleiten (v.a. nach Wien).

Die Frage nach den Verwaltungskosten ist schwer zu beantworten, da einerseits die verfügbaren statistischen Informationen tw. unterschiedlich und schwer einzuschätzen sind, und andererseits auch Benchmarks fehlen. Insbesondere sind zwei Komponenten in den

gängigen Statistiken nicht dokumentiert, erstens der Anteil der Verwaltungstätigkeiten, der von den Lehrpersonen abgedeckt wird, und zweitens die Aufteilung der Kosten auf Bund und Länder, insbesondere wo die Agenden von Land und Bund in den Landeschulräten (LSR) als Bundesinstitutionen zusammengefasst sind (B, O, S, W).

Seit vielen Jahren stehen die Forderungen nach einer Ausweitung der Mittel für das Bildungswesen im Konflikt mit Forderungen nach Reduzierung der öffentlichen Haushalte, einerseits um unproduktive Verwaltungskosten zu reduzieren (Verwaltungsreform, Bürokratieabbau), andererseits um generell den staatlichen Finanzbedarf im Zusammenhang mit den Staatsschulden zu reduzieren; überdies muss das Schulwesen auf dem Hintergrund dieser grundsätzlich angespannten und restriktiven Situation mit den anderen Teilbereichen des Bildungswesens (Hochschulen, Früherziehung, Erwachsenenbildung), wie auch mit anderen gesellschaftlichen Sektoren (Sicherheit, Soziales, Gesundheit, etc.) um Mittel konkurrieren. Diese Situation erhöht v.a. in Bereichen, die vergleichsweise gut ausgestattet sind nicht die Anreize zur Transparenz, sondern die Anreize zu vernebeln und die Mittel möglichst wenig aussehen zu lassen.

Da das Schulwesen, wie der öffentliche Sektor insgesamt, sehr personalintensiv ist, gibt es bei Einsparungen rasch Leidtragende und damit politische Auseinandersetzungen, wie auch intersektorale Widersprüchlichkeiten (z.B. zur Arbeitsmarktpolitik). Da der Anteil an fixen Ausgaben hoch ist (v.a. LehrerInnenpersonalkosten), können auch insgesamt gesehen moderate Einsparungen bei einem insgesamt hohen Ausgabenniveau zu Engpässen führen, die dann bei den relativ geringen Ermessensausgaben schlagend werden, und beispielsweise gerade Entwicklungsaktivitäten besonders treffen können.

Die Herstellung von Transparenz, die beim Umgang mit den öffentlichen Mitteln eigentlich eine selbstverständliche demokratische Pflicht sein sollte, ist also bei Weitem keine leichte und triviale Forderung, und die Meinung, dass man am besten nicht wissen sollte, wieviel eigentlich ausgegeben wird, ist weit verbreitet. In der gegebenen Situation, wo der Verdacht, dass mit (zu) vielen Mitteln (zu) wenig Ergebnisse erbracht würden, einen der dominierenden Diskurse darstellt, und überdies aufgrund der Anforderungen an die Haushaltskonsolidierung die Mittel tatsächlich knapp sind (wie immer man diese Politik bewerten mag), führt die Intransparenz dazu, dass dort wo schon die Mittel sind, sie weiter fließen, dass aber in Bereichen, wo zusätzlich Mittel erforderlich wären, diese nicht verfügbar sind.

Fragestellungen für diesen Bereich sind also:

- (Wie) kann man einschätzen, wie gut oder schlecht der Schulbereich mit Ressourcen ausgestattet ist? Österreichische Daten zur Entwicklung der Ausgaben, internationale Vergleichsdaten

- Wie sind tatsächlich die Verwaltungskosten einzuschätzen? Gibt es dazu ausreichende Informationen und Benchmarks?

- Welche Auswirkungen kann man vom Finanzrahmen zur Budgetkonsolidierung erwarten?

3.1.2. Befunde Ressourcen

Zu den Ressourcen im österreichischen Schulwesen wirkt immer noch das eindrücklich Bild aus einer OECD-Publikation nach, in dem Österreich mit den höchsten Ausgaben und einer nennenswerten weiteren Steigerung an der Spitz des Geleitzuges situiert war. Trotz der teilweise beträchtlichen Steigerung der Ausgaben ist das Bild im internationalen Vergleich differenzierter.

Indikatoren zu Ressourcen

Im ANHANG 1 werden aufgrund von EAG 2014 im OECD-Vergleich die folgenden Indikatoren aufbereitet (Bezugsjahr ist im Allgemeinen 2011):
- kumulierte Pro-Kopf-Ausgaben für 6-15-Jährige
- Pro-Kopf-Ausgaben pro Jahr
- Vergleich der Anteile von Schulbereichen an den Ausgaben und an den SchülerInnen
- Veränderung der Pro-Kopf-Ausgaben nach groben Schulbereichen…
- …Vergleich mit der Veränderung der SchülerInnenzahlen
- Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleich zum Pro-Kopf-BIP
- Ausgaben bezogen auf das BIP
- Veränderung dieser Ausgaben seit 1995
- Bildungsausgaben (Schule, Hochschule) am Staatshaushalt und Vergleich der Bereiche
- Anteile der Schulbereiche am Staatshaushalt

Ausgabenindikatoren

Aus diesen Indikatoren ergibt sich ein Bild, demzufolge die Pro-Kopf-Ausgaben nach wie vor im Spitzenfeld liegen (4.OECD-Rang), bezogen auf das BIP/Kopf liegen die beiden Sekundarebenen ebenfalls in diesem Bereich, während die Volksschule und Vorschule etwas weiter hinten (10.-13. Rang) rangiert. Auch die jeweiligen Anteile am Staatshaushalt zeigen eine höhere Dotierung der beiden Sekundarschulbereiche. Der Anteil am BIP im großen Bereich der Pflichtschule, wie auch die Schulausgaben am Staatshaushalt liegen jedoch unterdurchschnittlich ziemlich weit hinten im Feld (um den 24.Rang); für die Oberstufe wird vergleichsweise mehr ausgegeben (10.Rang) – im Vergleich zum Reichtum, wie auch zur gesamten Politik ist die (Pflicht)-Schule vergleichsweise keine so deutliche Priorität.

Im Zeitvergleich sind die Ausgaben seit den 1990ern nominell durchgängig gewachsen (real d.h. inflationsbereinigt gab es eine Delle 2000-02), wenn auch schwächer als im OECD-Raum; der Anteil am BIP ist vom Spitzenfeld 1995 bis 2008 zum Durchschnitt gesunken und liegt seitdem dort. Man kann also insgesamt von Ansätzen in Richtung ‚Sparen' sprechen, die manche Indikatoren vom internationalen Spitzenfeld mehr in die Mitte gebracht haben, aber insgesamt gesehen ist die Ausstattung des Schulwesens mit Ressourcen immer noch gut bis sehr gut. Dies spiegelt sich auch in den Realindikatoren

Realindikatoren

Die Realindikatoren Klassengrößen und SchülerInnen/Lehrperson liegen im vorderen Bereich (5. bis 9. Rang), also etwas hinter den Pro-Kopf-Ausgaben (letzteres kann auf ein Effizienzproblem hinweisen, während ersteres eher in die positive Richtung weist). Der Vergleich der Entwicklung der Ausgaben mit der Entwicklung der SchülerInnenzahl ergibt für den gesamten Schulbereich wie in der (leichten) Mehrzahl der OECD-Länder eine Steigerung der Ausgaben bei einem Rückgang der SchülerInnen (in Österreich in der Größenordnung von -/+ über 5%, wobei die Steigerung der Ausgaben unter dem Erwartungswert von über 10% liegt).

Die beiden Indikatoren, die das Schulwesen mit dem Hochschulwesen vergleichen ergeben im OECD-Vergleich ein gemischtes Bild: keine Benachteiligung des Hochschulwesens zeigt sich bei der Gegenüberstellung der jeweiligen Anteile am Staatshaushalt (der Anteil am Staatshaushalt für die Tertiärbildung liegt eher leicht über dem Erwartungswert aufgrund der Schulausgaben), aber der Vergleich der Finanzverteilung mit der SchülerInnen/Studierendenverteilung ergibt im Vergleich zu den anderen Ländern dass die Schulen mit den gegebenen Mitteln relativ weniger SchülerInnen betreuen (müssen) und die Hochschulen relativ mehr Studierende.

Zusammenfassung Ressourcenausstattung

Zusammenfassend geben diese groben Hinweise auf die Ressourcen in den verschiedenen Schulbereichen, dass die Ausstattung des Schulwesens gemessen an den wichtigsten Indikatoren von den Aufwendungen her immer noch sehr gut ist, auch wenn sie als Anteil am BIP und am Staatshaushalt im Vergleich zu anderen Ländern ein wenig an Boden verloren haben. Von Jahr zu Jahr wurden die Ausgaben nominell immer ausgeweitet, inflationsbereinigt gab es im Jahr 2000 den einzigen absoluten Rückgang – gleichzeitig gab es über die meiste Zeit einen ‚Spar-Diskurs'. Die Ausgaben setzen sich auch in einer vergleichsweise guten Ausstattung gemessen an den Klassengrößen und der SchülerInnen-LehrerInnen-Relation (SLR) um.

Gehaltskosten

Da die Personalausgaben einen großen Teil der Ausgaben ausmachen, hängen die Gesamtausgaben stark von den Gehaltszahlungen ab. Hier gab es mit der international vergleichenden Aufbereitung einen Bruch, indem diese auch Schätzungen (Imputationen) für Ausgaben beinhalten, die in Österreich (vorher) nicht als Personalausgaben berücksichtigt wurden (Pensionen, Sozialversicherung).[13]

Die Gehaltsindikatoren liegen im vorderen Feld der OECD-Länder (8.Stelle bei PrimarschullehrerInnen, Unterschiede zu den höheren Gehältern der SekundarschullehrerInnen 6.-7.Stelle unter den OECD-Ländern). Der Unterschied zwischen Anfangs- und Top-Endgehältern ist vergleichsweise hoch (5.Stelle) und eine Reformpunkt, die Anfangsgehälter liegen um ca. 10% über dem Durchschnitt (14.Stelle). Die Unterschiede zwischen den LehrerInnenkategorien in der Mitte der Karriere betragen ca. 10% und liegen im Mittelfeld (11.Stelle).

Unterrichtszeit SchülerInnen und LehrerInnen

Die Realindikatoren hängen von vielen organisatorischen Parametern ab, die nur teilweise bekannt sind bzw. aufgrund der Komplexität der Arbeitsorganisation nicht ohne weiteres nachvollzogen werden können. Ein wichtiger Faktor ist die Unterrichtszeit der SchülerInnen und der LehrerInnen, wobei die Auswirkungen auf die Ressourcenverwendung gegenteilig sind: bei den SchülerInnen erhöht eine steigende Unterrichtszeit den Ressourcenbedarf, während bei den LehrerInnen eine höhere Unterrichtszeit die Produktivität erhöht und damit Ressourcen spart (dies kommt auch in den periodisch aufflackernden Diskussionen über die Lehrverpflichtung zum Ausdruck). Die Unterrichtszeit der SchülerInnen wird oft als Indikator für eine höhere (potentielle) Wirksamkeit des Schulwesens gesehen.

SchülerInnen: Auf der Seite der SchülerInnen liegt die Stundenzahl in der Pflichtschule weit hinten an 27.Stelle, und auch die Verteilung zwischen Primarschule und Sekundarschule weicht gemeinsam mit einigen anderen Ländern von der Mehrheit der OECD Länder ab: Österreich und sieben weitere Länder (Deutschland, Frankreich, Mexiko, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Türkei) haben eine erhöhte Zahl an Stunden in der Sekundarschule und eine niedrigere Zahl in der Primarschule; dies hängt meist von der Verteilung der Dauer zwischen diesen beiden Zyklen ab (die Verlängerung der Volksschule war auch für Jahrzehnte ein stark umstrittener bildungspolitischer Kampfpunkt im Zusammenhang mit der gemeinsamen Sekundarstufe; es gibt aber Gründe anzunehmen, dass eine längere Dauer der Primarphase z.B. in den Nordischen Grundschulen ein wichtiger positiver Faktor sein könnte).

---

[13] Vgl. Steiner, Peter M., Lassnigg, Lorenz, Vogtenhuber, Stefan (2005) Analyse der österreichischen Bildungsausgaben für den Elementarbereich bis zum postsekundären nicht-tertiären Bereich (ISCED 0–4). IHS-Forschungsbericht. Wien.

LehrerInnen: Die Zahl der Unterrichtsstunden der LehrerInnen liegt bei der Primarstufe im OECD-Schnitt (16.Stelle, ca.800 Stunden), in der Sekundarschule ist diese Zahl jedoch deutlich geringer (ca. 600) und liegt um 10% unter dem OECD-Schnitt.

Vergleich: Vergleicht man diese Zahlen der SchülerInnen und der LehrerInnen ergeben sich unterschiedliche Relationen, die sich auch auf die Allokation der Unterrichtszeiten auswirken: Das Verhältnis geht in der Primar und Sekundarschule in unterschiedliche Richtungen: Im Primarbereich ist die Zahl bei den LehrerInnen höher als bei den SchülerInnen (800 vs. 600; eine Lehrperson kann also mit einer gewissen Reserve die Zeit der SchülerInnen abdecken), während diese in der Sekundarschule bei einer höheren Diskrepanz niedriger ist (600 vs. 900; hier ist mehr als eine Lehrperson nötig, um die Zeit der SchülerInnen abzudecken).

In der Mehrzahl der Länder ist die Stundenzahl der LehrerInnen *geringer* als die der SchülerInnen, und dies deutlicher in der Sekundarstufe als in der Primarschule (reflektiert auch den Unterschied KlassenlehrerIn – FachlehrerIn); aber auch im Primarbereich ist nur in einer Minderheit der Länder (ca. ein Viertel die Zahl der LehrerInnenstunden höher als die der SchülerInnenstunden (Österreich liegt bei diesem Unterschied an 5.Stelle), bei einem weiteren Viertel ist das Verhältnis etwa ausgeglichen, in der Hälfte der Länder haben auch in diesem Bereich die LehrerInnen weniger Unterrichtsstunden als die SchülerInnen.

Wenn man die Konstellation dieser Stundenrelationen zwischen Primar und Sekundarschule vergleicht, so ist die Relation in Österreich besonders unterschiedlich: sowohl die SchülerInnen-Stunden als auch die LehrerInnenstunden unterscheiden sich besonders stark, und in genteiliger Richtung, d.h. es gibt im internationalen Vergleich besonders viele LehrerInnenstunden in Relation zu den SchülerInnenstunden in der Primarschule, und es gibt besonders wenig LehrerInnenstunden zu SchülerInnenstunden in der Sekundarstufe. Daraus ergibt sich, dass auch die Organisierung besonders unterschiedlich sein muss – es fragt sich, wodurch dies gerechtfertigt ist.

Darstellung der Ausgaben in Österreich

Im Hinblick auf die Darstellung der Ausgaben ist bereits seit vier bis fünf Jahrzehnten unmissverständlich klar, dass diese intransparent und für jede Art von rationalem Management unbefriedigend ist. Ein Hauptproblem besteht darin, dass die finanziellen Informationen aufgrund unterschiedlicher Klassifikationen und Aufgliederungen nicht auf die materiellen Informationen bezogen werden können. Darüber hinaus sind viele Aspekte nicht klar unterschieden, und v.a. die Transfers zwischen Bund und Ländern wurden lange Zeit unklar dargestellt, es gab kein Gesamtbudget (sondern nur Darstellungen nach den Gebietskörperschaften), die Lehrpersonen können vielfach nicht zugeordnet werden (BMHS, AHS Unter- bzw. Oberstufe), etc. Kurz, die finanziellen Informationen sind so dargestellt und aufgegliedert, dass man keine Kostenindikatoren berechnen kann, und daher auch keine

Kosten vergleichen kann, und auch die verschiedenen Komponenten der Kosten nicht unterscheiden kann. Da dies weder unbekannt, noch geheim ist – wie die klaren und tw. auch offiziellen Statements seit Jahrzehnten (siehe Abb. 2) zeigen – ist es gerechtfertigt, von organisierter Intransparenz zu sprechen, und die Frage zu stellen, wo in der Akteurskonstellation das Interesse an dieser Intransparenz entsteht, und auch wie es sich fortpflanzt. Dass es sich fortpflanzt, kann auch daran ersehen werden, dass trotz der Verbesserungen auch die Darstellungen von Statistik Austria keine einheitlichen Klassifikationen verwenden. Diese Intransparenz auf nationaler Ebene ist auch eine Ursache dafür, dass Diskrepanzen und entsprechende Verwirrungen im Vergleich zwischen nationalen und internationalen Statistiken und Quellen auftreten. Der Anreiz und Zwang zur Vergleichbarkeit aufgrund der internationalen Statistiken hat dies in zentralen Bereichen nicht verbessern können, da die österreichische Struktur aufgrund ihrer Anomalien nicht so gut in die internationale Struktur (etwa der ISCED-Levels) passt – die Darstellungsprobleme ‚gehen durch die Maschen' der internationalen Vergleiche.

Die Aufgliederung der Ausgaben in der Darstellung wurde 2011 durch stärkere Differenzierung und teilweise Neuklassifikation verändert, ohne diese Probleme der Transparenz wirklich zu lösen (Abb. 3). Dies verhindert den Vergleich mit der Vergangenheit, aber macht die Darstellung nicht transparenter. Es sind zwar die Schulbereiche unterschieden, jedoch sind offensichtlich Personalausgaben mit anderen Ausgaben vermischt; die administrativen (Governance-) Funktionen sind nun in einer Rubrik zusammengefasst, die jedoch auch die Infrastrukturausgaben sowie Förderungen und Transfers beinhaltet (die hier auch den größten Teil ausmachen).

Entwicklung der Ausgaben nominell und real 1995-2011

Der Verlauf der Entwicklung der Ausgaben wird in Abb. 4 in nominellen und realen Werten dargestellt. Der Index zeigt nominell eine Steigerung in diesem Zeitraum um 65%, das entspricht real einer Steigerung um ein Drittel des Ausgangswertes. Jährlich sind die Ausgaben im Durchschnitt nominell um ca.420 Mio.EUR und real um ca.220 Mio. EUR gestiegen. Mitte der 1990er, 2000-05 und 2010-11 lagen die Zuwächse unter dem Durchschnitt, v.a. zwischen 2005/06 und 2009 gab es steigende überdurchschnittliche Zuwächse. 2000 war das einzige Jahr, in dem es real zu einer Schrumpfung gekommen ist.

Dies zeigt die grundsätzlich expansive Logik des Bildungsbudgets, auch auf dem Hintergrund einer jahrzehntelangen deutlichen Verbesserung der Ressourcen in Vergleich zu den SchülerInnenzahlen im Gefolge der 1970er (vgl. NBB'09 Bd.1 Indikator B1-1 S.34). Bis zu den internationalen Leistungserhebungen stand dieser expansiven Ressourcenentwicklung keine Messung von Ergebnissen gegenüber, außer den Schulerfolgen und Misserfolgen.

Die expansive Entwicklung der Ausgaben, wie auch die periodischen Versuche ihrer Eindämmung wurde auch bereits vorher in verschiedenen Studien dargelegt und analysiert. Lassnigg/Pechar/Riedel (1994) haben die Periode 1980-92 eingehend nach den Governance-Ebenen und nach den groben Schulbereichen sowie groben Ausgabenkategorien analysiert.[14] Dabei wird bereits eingehend dokumentiert, dass beträchtliche Teile der Bildungsausgaben (in der Größenordnung von 10%) auf den verschiedenen Ebenen nicht zuordenbar waren (insbesondere bei den Sach- und Investitionsausgaben), bei der Verausgabung der der Bundesmittel durch die Länder für Personalausgaben gab es überhaupt keine Informationen.

Die reale Steigerung der Ausgaben in dieser Periode betrug ca. 25% (lag also bereits in einer ähnlichen Größenordnung wie dann in den 1990er und 2000er Jahren). Tendenziell ergab diese Studie eine Umschichtung der Finanzen zum Bund, und eine Periode der leichten Eindämmung des Wachstums im Pflichtschulbereich entsprechend dem demografischen Rückgang in der ersten Hälfte der 1980er (die jedoch nach 1985 und vor allem gegen 1990 wieder einer deutlichen Steigerung Platz gemacht hat).

Der Bund hat drei Viertel der Ausgaben finanziert, die Hälfte der Bundesausgaben entfiel auf die Finanzierungsverpflichtung für die LandeslehrerInnen (wo also der Bund keine Verfügung über die Verausgabung seiner Mittel hat), wobei der Anteil der Ausgaben für die Pflichtschulen insgesamt etwa die Hälfte der Gesamtausgaben ausmachte, die Ausgaben für die BundeslehrerInnen etwa ein Drittel, Bau- und Investitionsausgaben ca. 10% (und die restlichen 10% er Bundesausgaben waren nicht zuordenbar). Im Vergleich zum Konjunkturzyklus waren die Personalausgaben in diese Periode zeitverzögert parallel (können als verteilungspolitisch interpretiert werden: bei steigenden Einnahmen mehr Ausgaben), während die Bau- und Investitionsausgaben klar antizyklisch ausgerichtet waren und auch stärker schwankten (dies kann als Teil der stabilisierenden Konjunkturpolitik interpretiert werden).

[14] Lassnigg, Lorenz/ Pechar, Hans/ Riedel, Monika, unter Mitarbeit von Franz Kainz und Brigitte Schramm (1994) Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung. Endbericht. IHS-Forschungsbericht im Auftrag des BMUK und des BMF. Wien.

Abb. 2: Jahrzehntelang dokumentierte Transparenzprobleme

1967 fast 50-jähriges Jubiläum
„Es wäre wünschenswert, wenn Finanz- und Schulstatistik einander unmittelbar gegenübergestellt werden könnten. Da sie aber nicht immer aufeinander abgestimmt sind, sind Vergleiche kaum möglich“ (van Dyck 1967, 249)[15]

1977 fast 40-jähriges Jubiläum
„Im österreichischen Schulwesen sind die Kompetenzen vertikal auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Eine ex-post Betrachtung zeigt aber ein bemerkenswertes Auseinanderklaffen von Aufgabenzuständigkeit und tatsächlicher Finanzierung. Vielmehr hat sich in der Praxis durch finanzausgleichsrechtliche Regelungen, aber auch auf der Basis von Verwaltungsabsprachen, privatwirtschaftlichen Verträgen zwischen Gebietskörperschaften und Landtags- bzw. Gemeinderatsbeschlüssen ein kompliziertes intragovernmentales Transfersystem entwickelt, das in Zahlungen (Leistungen) besteht, die der Erfüllung der Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft dienen. Dieses Netz von Transferbeziehungen, in das Bund, Länder und Gemeinden bei unterschiedlicher Partizipation einbezogen sind, ist sehr komplex und reichlich unüberschaubar“ (Clement/Sauerschnig 1977, 54) und „Keine Verwaltungsstelle einer österreichischen Gebietskörperschaft kann gegenwärtig einen Überblick über die Gesamtsituation der Bildungsfinanzen aller öffentlichen Ebenen besitzen.“(dies.1978 S.6)[16]

1994 20-jähriges Jubiläum
„Für Österreich ist weder die Angabe von Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte für das Schulwesen noch die Angabe von Ausgaben für Schüler- und SchülerInnenplätze ohne weiteres möglich“ (Lassnigg 1994, 2).[17]
„Insbesondere bestehen nach wie vor im Bereich der Bundesländer ganz grundlegende Informationslücken...“ (ebd., 1), wobei „...im Bereich der Landeslehrer nicht einmal der Bund als Träger der Personalkosten einen näheren Einblick in die Personalbewirtschaftung hat“ (ebd., 3).[18]

1999 15-jähriges Jubiläum
„Bei gegebener Schüler- und Klassenzahl steigt der Bedarf nach Lehrpersonal, wenn die vorgesehenen Lehrplanstunden steigen und/oder wenn zusätzliche gegenstandsbezogene Klassenteilungen erfolgen. Es hat sich jedoch als unmöglich herausgestellt diese Aspekte im zeitlichen Verlauf zu operationalisieren. Die Praxis der gegenstandsbezogenen Regelung führt dazu, dass aufgrund der vielen Gegenstände ein sehr breites und unübersichtliches Feld entsteht. ... Diese Unübersichtlichkeit, die im Übrigen auch für andere Aspekte der Personalbewirtschaftung wie z.B. die gegenstandbezogenen Bewertungsfaktoren von Unterrichtsstunden zu Werteinheiten gilt, führt dazu, dass diese Faktoren letztlich nicht gesteuert werden können.“ (Lassnigg/Nemeth 1999, 3)[19]

2007 fast 10-jähriges Jubiläum
„Klare Entscheidungsstrukturen, Einbeziehung der Nutzer sowie Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung durch alle Instanzen der Schulverwaltung“, Punkt II des „goldenen Weges“ der Schulgovernance (Schmid/Hafner/Pirolt 2007, 8)

Quelle: Lassnigg et al 2007, Nachweise im Einzelnen:
FORTS. QUELLEN Abb.2: Van Dyck, P.C. (1967): Die Finanzierung des Schul- und Bildungswesens in

---

[15] Dies war der erste große OECD-Bericht zur ‚Erziehungsplanung‘ über Österreich.

[16] Dies war eine der ersten größeren Studien zur Bildungsfinanzpolitik für den damaligen Finanzminister Hannes Androsch.

[17] Aufgrund der internationalen und EU-Anforderungen hat sich dies geändert (UOE-Tabellen), wobei auch diese Informationen zunächst mit großen Fehlern behaftet waren, die erst sukzessive verbessert wurden.

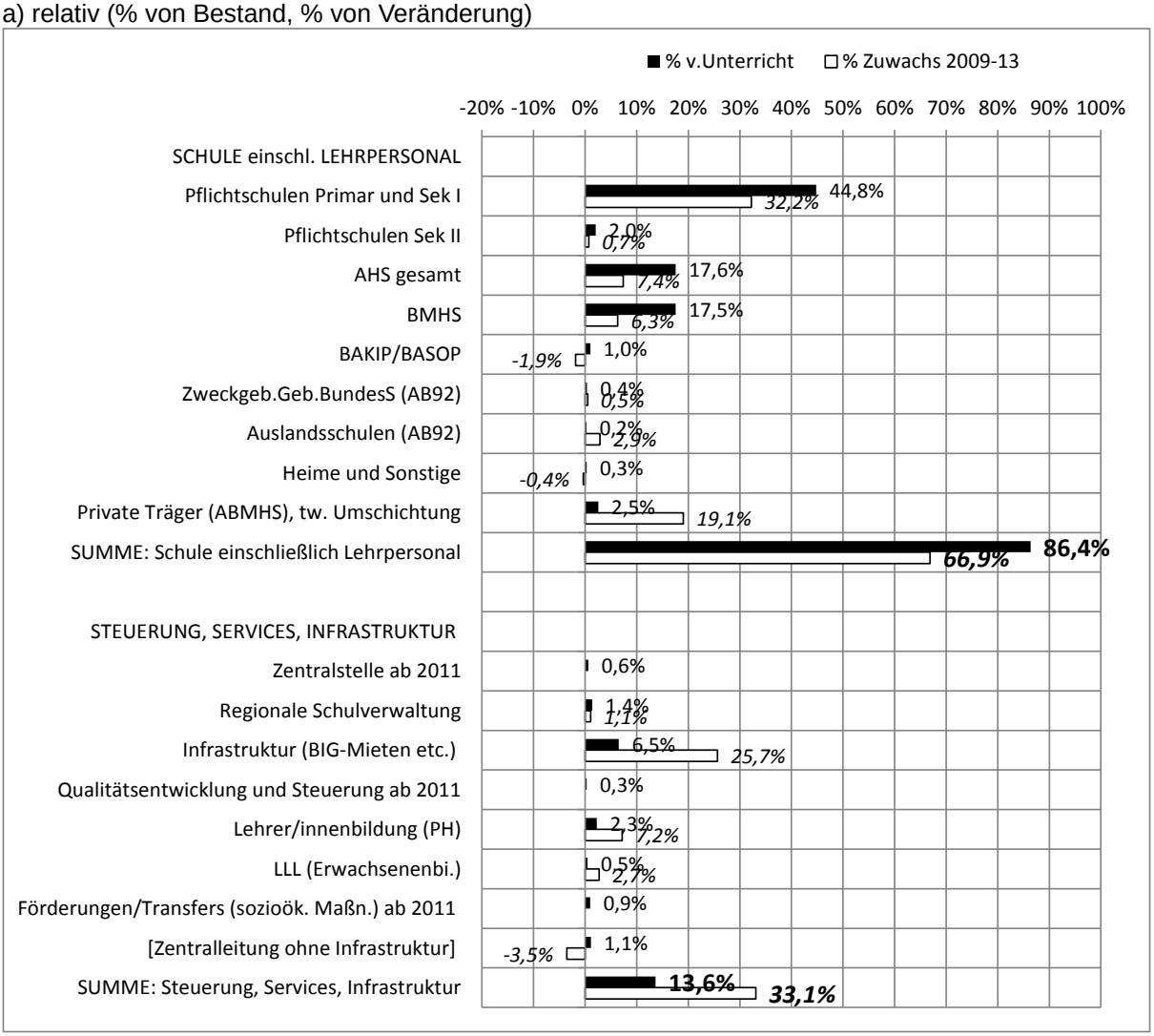
[18] Dies war vermutlich die einzige Studie zu diesem Thema, die gemeinsam von Unterrichts- und Finanzministerium in Auftrag gegeben wurde. Die Ausgaben für die LandeslehrerInnen betrugen zu diesem Zeitpunkt etwa die Hälfte der Bundesausgaben, den größten Posten; in der Zwischenzeit wurden Schritte in Richtung eines Controlling gesetzt, die jedoch nur grobe Informationen beinhalten.

[19] Für ein Projekt des BM für Unterricht über den Personalbedarf im österreichischen Schulwesen (BM Gehrer) war angestrebt, auch die Entwicklung der LandeslehrerInnen zu analysieren; dies war für Gesamt-Österreich nicht möglich, da nur fünf Bundesländer (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Wien) verwertbare Informationen zur Verfügung gestellt haben. Die übrigen vier Bundesländer, Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg waren ganz einfach nicht bereit die Daten zu liefern oder haben unverwertbare Daten geliefert. Wie auch die Auswertungen der Rechnungshofberichte zeigen (vgl. Lassnigg et al. 2007 Abschnitt 4.2.6) handelt es sich offensichtlich nicht nur um einen mangelnden good will gegenüber der Forschung, sondern es ist auch den obersten öffentlichen Kontrollinstanzen nicht möglich, die im Rahmen der gesetzlichen Überprüfungen geforderten Informationen ohne weitere Schwierigkeiten zu erhalten.
Neben der Intransparenz im Bereich der LandeslehrerInnen wurden in den grundlegenden Mechanismen der Bewirtschaftung zusätzliche Probleme festgestellt, die eine rationale Planung unmöglich machen. Als wesentliche unkontrollierbare und damit unsteuerbare Kostenfaktoren haben sich die Lehrplanstunden mit den unterschiedlichen und teilweise wechselnden Gewichtungsfaktoren in Kombination mit den gegenstandsbezogenen Teilungsziffern herausgestellt.

Österreich einschließlich einer Vorausschätzung der öffentlichen Ausgaben für das Bildungswesen in den Jahren 1970 und 1975, in: BM für Unterricht (1967) Erziehungsplanung und Wirtschaftswachstum 1965-1975. Bildungsplanung in Österreich Bd.I, Wien. Clement, W., Sauerschnig, R. (1977): Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzpolitik in Österreich (Kurzfassung), Forschungsbericht. Wien; Clement, W., Sauerschnig, R. (1978) Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzpolitik in Österreich. Wien: Orac: Lassnigg, L. (1994), Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung. Zusammenfassung. Forschungsbericht des IHS. Wien. Lassnigg L., Nemeth G. (1999): Personalbedarf im österreichischen Schulwesen, Teil II, Forschungsbericht des IHS, Wien. Schmid, K., Hafner, H., Pirolt, R. (2007): Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern. ibw-Schriftenreihe Nr. 135, Wien: IBW.

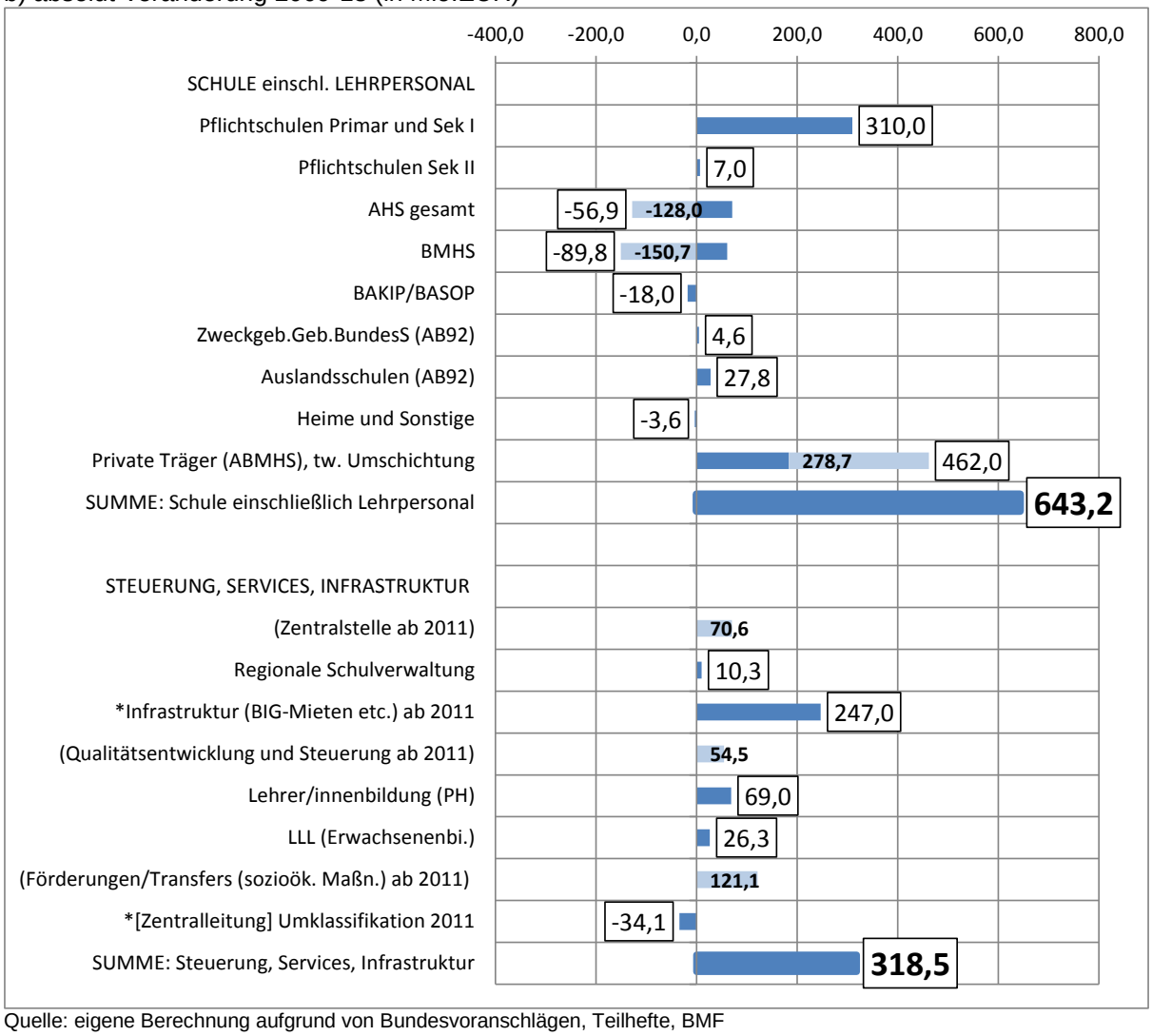
Abb. 3: Ausgaben für das Schulwesen und Veränderung 2009-13 in detaillierter Aufgliederung

a) relativ (% von Bestand, % von Veränderung)



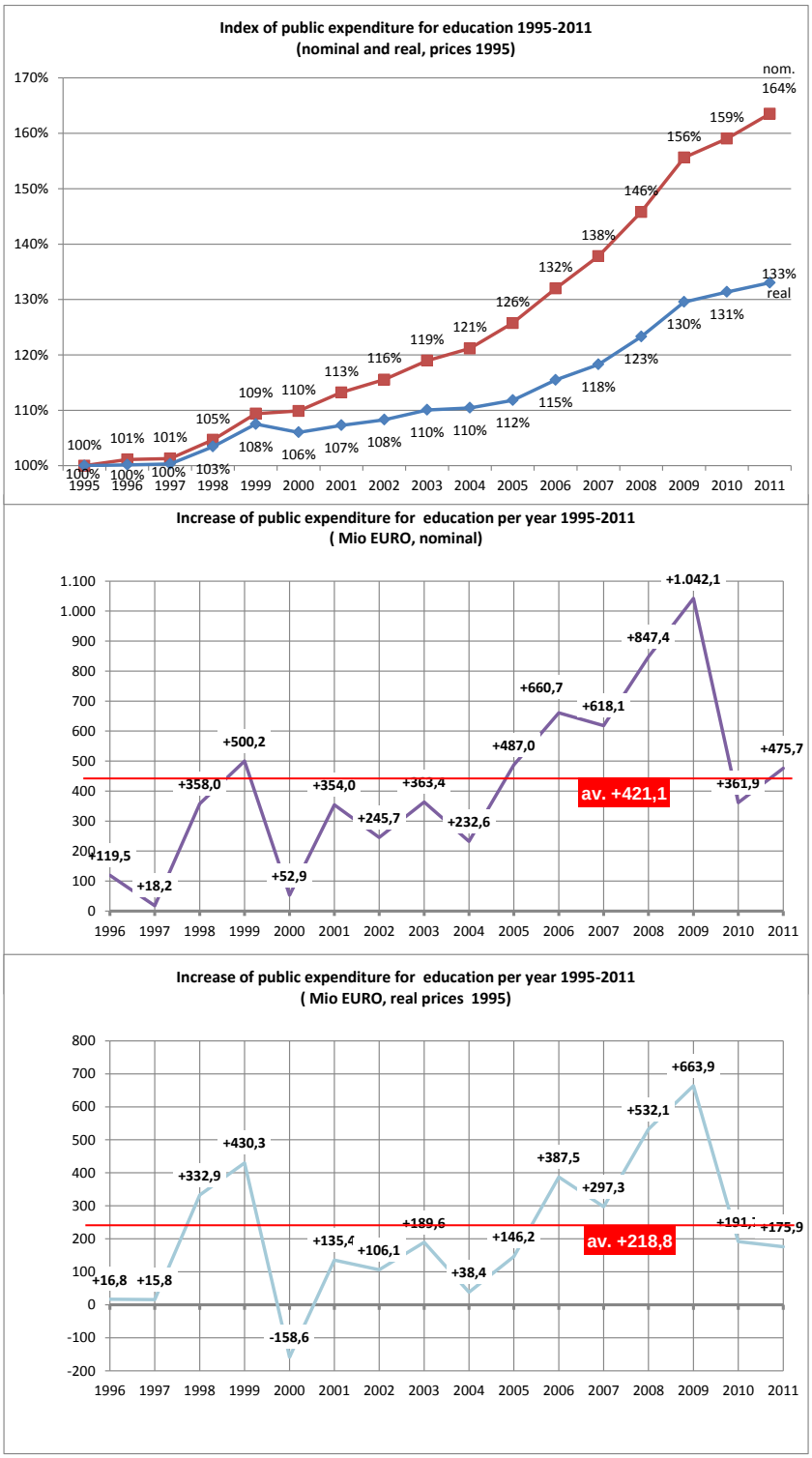
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von Bundesvoranschlägen, Teilhefte, BMF

b) absolut Veränderung 2009-13 (in Mio.EUR)



Quelle: eigene Berechnung aufgrund von Bundesvoranschlägen, Teilhefte, BMF

Abb. 4: Illustration der ‚expansiven Logik' der österreichischen Bildungspolitik



Quelle: eigene Berechnung

3.1.3. Schlussfolgerungen Ressourcen

Fragen der Finanzierung des Schulwesens sind in Österreich der entscheidende bildungspolitische Diskurs, letztlich geht es – trotz allem Hin und Her – darum, mehr Mittel locker zu machen…wer hier nicht mitspielt hat den Schwarzen Peter, auch wenn eine vorsichtige Ausgabenpolitik sachlich noch so gerechtfertigt wäre…

Diese expansive Logik ist eine der wichtigsten Fallen der Bildungspolitik, da es gleichzeitig zu (relativem) Überfluss und zu (wahrgenommenem) Mangel führt. Überfluss: hohe Ausgaben – mittlere oder unzureichende Ergebnisse; Mangel: für konkrete Verbesserungen werden immer und überall zusätzliche Ressourcen gefordert.

Bisher wurden die Ressourcen bis auf kurze Unterbrechungen immer wesentlich ausgeweitet. Der Konsolidierungspfad im Finanzrahmen sieht jetzt einen schwächeren Wachstumspfad und punktuell stärkere Einsparungen vor. Da die Ressourcen im Wesentlichen für Lehrpersonal ausgeweitet wurden, handelt es sich um fixe Ausgaben (wenn es nicht zu Personal-Reduzierungen kommen soll), während (punktuelle) Einsparungen v.a. die variablen Ausgaben betreffen (die ohnehin gering sind).

Der wesentliche Widerspruch hinsichtlich der Finanzierung besteht darin, dass die relativ hohen Ausgaben immer als zu gering erscheinen bzw. dargestellt werden. Aufgrund der Intransparenz der Ausgaben lässt sich weder das eine noch das andere einwandfrei beweisen. Zentrales Argument ist, dass die hohen Ausgaben nicht in den Klassenzimmern ankommen würden. Die Mittel würden irgendwo dazwischen (v.a. für ‚Verwaltung' oder sachfremde Verwendung von Lehrpersonen) abgezweigt: die günstigen Indikatoren (SchülerInnen/LehrerInnen-Relation) würden nicht die reale Situation zum Ausdruck bringen.

Ein wesentlicher Faktor für eine rationalere und bessere Bildungspolitik wäre daher die verbesserte Transparenz der Ausgaben: Wohin fließen die Mittel? Wie werden sie verausgabt? Das vorhandene Informationssystem kann über diese Fragen keine zureichenden Aussagen machen, da es entscheidende Lücken enthält, die mit der Gestaltung des Governance-Systems zusammenhängen. Entscheidende Aspekte dabei sind

- die Bruchlinie zwischen Bund und Ländern in der Finanzierungsregelung: für die Pflichtschulen mit dem Bund als zahlende Stelle und den Ländern als ausgebende Stelle ergibt gegensätzliche Grundinteressen: beim Bund möglichst Minimierung bei den Ländern möglichst Maximierung der Ausgaben. Das logische Resultat ist Informationszurückhaltung bei den Ländern, mit der Folge, dass die nötigen Informationen nicht nur dem Bund sondern auch der Öffentlichkeit vorenthalten werden;

- die Doppelgleisigkeit der Sekundarstufe I von Hauptschule/Neue Mittelschule und AHS-Unterstufe bewirkt, dass die Ausgaben für einen entscheidenden Teil der Pflichtschule (AHS-Unterstufe) nicht selbstverständlich ausgewiesen werden (sondern z.Zt. mit Hilfskonstruktionen geschätzt werden müssen)

Um über diese entscheidenden Fragen Transparenz zu erhalten müssten die Ausgaben für die Lehrpersonen in den Ländern nach Schultypen in allen Bereichen detailliert ausgewiesen werden. Das Beste wäre, aus den Feststellungen Rechnungshofes über den zusätzlichen Aufwand für das Controlling zu folgern, dass alle Lehrpersonen in das Personal-Verrechnungs- und –verwaltungssystem des Bundes eingebracht werden. Es gibt keine sachliche Begründung dafür, dass für die gleichen Personalkategorien jeweils unterschiedliche Systeme unterhalten werden, die überdies für den aufgrund der Controlling-Verordnung nun (nach Jahrzehnten überhaupt fehlender Informationsflüsse) vorgeschriebenen Informationsfluss zum Bund noch einmal eigene Verbindungssysteme erfordern (die immer Lücken enthalten werden).[20] Diese Zusammenführung würde erstens dem Bund gegenüber Transparenz herstellen, und zweitens auch eine Grundlage für Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit abgeben.

Der politische Vorschlag aufgrund dieser Analysen und Schlussfolgerungen besteht darin, dreistufig vorzugehen:

---

[20] Vgl. RH Bund 2012/4 Finanzierung der Landeslehrer (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/pressemitteilungen/kurzfassungen/bund/Kurzfassung_Bund_2012_04.pdf; RH Bund 2015/12 Finanzierung der Landeslehrer Follow-up http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_12/Bund_2015_12_2.pdf „Die Empfehlung, auf die Konzentration der Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Landeslehrer in einer Hand hinzuwirken, wurde nicht umgesetzt. Die zersplitterte Kompetenzlage im Schulwesen erforderte ein Zusammenwirken der Schulbehörden des Bundes und jener der Länder; der dadurch bewirkte Koordinationsaufwand begünstigte das Entstehen von Ineffizienzen. […] Aussagekräftige Daten für allfällige Reformbemühungen (Bildungsreformkommission) waren insofern wichtig, als den geltenden Verhältniszahlen keine bildungspolitisch begründbaren Parameter zugrunde lagen.“(ebd.S.114)
Die Komplexität der Materie wird durch die Auflistung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung der LandeslehrerInnen illustriert (ebd.S.119): “Rechtsgrundlagen
– Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
– Bundesverfassungsgesetz vom 18. Juli 1962, mit dem das Bundes–Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens abgeändert wird, BGBl. Nr. 215/1962
– Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, BGBl. Nr. 390/1989
– Finanzausgleichsgesetz 2005 – FAG 2005, BGBl. I Nr. 156/2004
– Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008, BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.
– Landeslehrer–Dienstrechtsgesetz – LDG 1984, BGBl. Nr. 302/1984 i.d.g.F.
– Verordnung betreffend Informationen über den Personalaufwand und das Controlling im Bereich der Landeslehrer (Landeslehrer–Controllingverordnung), BGBl. II Nr. 390/2005 i.d.g.F.
– jährliche Stellenplan–Richtlinien des BMBF“
Siehe auch RH 2013 Stellungnahme zur Novelle zur Landeslehrer-Controllingverordnung http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2013/beratung/gesetzesbegutachtungen/Stellungnahme_Novelle_zur_Landeslehrer-Controllingverordnung.pdf

- im Kapitel zur Finanzierung im NBB wird eine weitergehende Analyse angefertigt, die den Status-Quo und die verbleibenden Anforderungen auf ein transparentes Finanzinformationssystem analysiert (dabei wird auch auf ein älteres Projekt zur Planung der LehrerInnen-Ressourcen als Referenz zurückgegangen; Lassnigg/Nemeth 1999);

- das Controlling/Monitoring muss in einem nächsten Schritt verbessert werden, so dass reguläre laufende Informationen auch über alle Lehrpersonen und deren Arbeitsorganisation bzw. -aufwand berichtet und verfügbar gemacht werden; die Basisdaten zu den Bundes- und LandeslehrerInnen sind ein erster Schritt dazu (BMBF 2014, 2015), eine Zusammenführung der Informationen in einem System wäre die beste Möglichkeit zur Herstellung von Transparenz;

- Die Berichterstattung und Datenübermittlung im Rahmen von Statistik Austria muss dann in einem weiteren Schritt entsprechend verbessert werden.

Grundsätzlich muss eine Daten- und Informationsbasis aufgebaut werden, die alle Teilmassen (SchülerInnen, LehrerInnen, Lehrpersonal, Infrastruktur, Finanzen nach den verschiedenen Komponenten) in einer differenzierten, einheitlichen und aufeinander bezogenen Klassifikation, die auch regional aufgegliedert ist, abbildet (in der Diktion der bildungspolitischen Polemik müssten alle Daten in eine einheitliche Struktur gepresst werden, es müsste ein transparenter ‚Daten-Eintopf' geschaffen werden…).

Dieses Ziel wurde bereits für den Bd.1 des Nationalen Bildungsberichtes aufgestellt, insbesondere aufgrund von Ressourcenbeschränkungen, Koordinationsproblemen und personellen Veränderungen konnte dies – trotz aller erreichten Entwicklungen und Verbesserungen – bisher jedoch nur ansatzweise verwirklicht werden.

Abb. 5: Erforderliche Informationen/Indikatoren (tentativ, aufgrund bisheriger Analysen und Auswertungen)

<u>Lehrpersonen</u>
- Kopfzahl
- Vollzeit
- Teilzeit
- Zahl Vollzeitäquivalente
- Stunden Teilzeit

<u>Aufwendungen für Funktionen</u>
- Aufwendungen für Unterricht
- Aufwendungen für andere speziell bezahlte Funktionen in Schulen
- Aufwendungen für Freistellungen in Funktionen der Schulverwaltung
- Aufwendungen für Freistellungen in Funktionen außerhalb des Bildungswesens
- Aufwendungen für frei verfügbare Arbeitszeit
- Summe Gehaltskosten

<u>Aufwendungen nach Gehaltskategorien</u>
- Bruttogehalt
- Grundgehalt
- Überstunden ständige, nicht-ständige
- zusätzliche Bestandteile (Zulagen etc.)
- Nebenkosten bzw. Äquivalent dafür

<u>Durchschnittsgehälter nach Personalkategorien</u>
- Altersgruppen
- Geschlecht
- Vertragstypen
- Schemata

Auswertung aus Bundes- und LandeslehrerInnencontrolling (Lassnigg/Nemeth 1999)

1. Aktive, staatlich finanzierte Lehrerpersonen an Allgemeinbildenden Pflichtschulen (VS, SO, HS, NMS, PTS) und an AHS des Schuljahres 2012/13 jeweils eine Zeile pro Lehrperson nach folgenden Variablen:
   a) Geschlecht
   b) Geburtsjahr
   c) Dienstrechtliche Stellung (verbeamtet, vertragsbedienstet)
   d) Werteinheiten Total
   e) SKZ Stammschule
   f) Zuständigkeitsbereich der Stammschule
   g) Erhalter der Stammschule
   h) Werteinheiten an der Stammschule (ohne Mitverwendungswerteinheiten)
   i) Leitungs- bzw. Zusatzfunktion an der Stammschule
   j) Angerechnete Werteinheiten für Leitungs- und Zusatzfunktion
   k) Werteinheiten Sonderpädagogik (ist Sonderpädagogik erfasst? wenn ja, wie?)
   l) jeweils für jede Mitverwendung wie f-l
2. Zahl der karenzierten LehrerInnen
3. VBÄ und Aufwendungen für nicht-pädagogisches Personal und Unterstützungspersonal an den Schulen nach SKZ
4. VBÄ und Aufwendungen für PsychologInnen, SozialarbeiterInnen (nach Zuständigkeitsbereich)

3.2. Zuständigkeiten von Bund und Ländern: politisch unlösbare Konstruktions- und Effizienzprobleme des österreichischen Föderalismus

3.2.1. Problemaufriss und Fragestellungen

Hier besteht die bekannte komplexe Situation der Kompetenzverteilung, und es gibt klare Forderungen der Länder, ihren Zuständigkeitsbereich auszuweiten. Dies steht im ebenso klaren Gegensatz zur finanzwirtschaftlichen Regel, dass die zahlende Stelle auch die Verausgabung der Mittel kontrollieren soll; dies würde unter den gegebenen Umständen eine klare Bundeskompetenz erfordern. Wenn man die vorhandenen Konfliktpositionen in der Akteurskonstellation berücksichtigt, so würde eine weitere ‚Verländerung' der Verwaltungs- und damit der Implementations- oder Umsetzungszuständigkeiten *die Möglichkeiten des Bundes für eine gezielte Bildungspolitik völlig aufheben. Wenn der Bund Ziele setzt, können diese durch Ressourcenforderungen der Länder jederzeit konterkariert werden*. Die Zuständigkeiten der Länder sollten nur ausgeweitet werden, wenn diese auch die Mittel dafür einheben (erfordert entsprechende Steuerhoheit, was wiederum viele andere Fragen und Probleme finanz-, wirtschafts- und verteilungspolitischer Natur aufwirft).

Insgesamt gesehen muss der österreichische Verteilungs-Föderalismus unter effizienz- und verwaltungstechnischen Gründen heute als glatte Fehlkonstruktion eingeschätzt werden, die aus politischen Gründen aufrechterhalten wird (hier herrscht die mehr oder weniger von allen Seiten unbestrittene Rede von den ‚Landesfürsten'). Forschungsgestützte Ansätze für ein ‚Schulgovernance neu' (Schmid/Ascher/Mayr 2009; Management Club 2009; Landertshammer 2007)[21] sehen für die Länder keine Rolle mehr vor (und verlagern die regionale Dimension auf etwa 30 regionale Bildungsagenturen): „Der bisherige Ansatz einer detaillierten Top-Down-Steuerung (inkl. der hohen Bedeutung der regionalen Bildungsverwaltung – sprich Länderkompetenzen) wird abgeschafft […] Welche administrativen Ebenen fallen in der neuen Schulgovernance weg? Landesschulrat, Bezirksschulrat, Schulabteilung des Amtes der Landesregierung, Schulreferent/in im Bezirk […]" (Schmid/Ascher/Mayr 2009, S.13, S.16).[22] Da das Schulwesen aber eine der letzten ‚Bastionen' des Föderalismus darstellt, besteht ein substantielles Interesse der Länderebene zumindest den Status-Quo zu erhalten – andererseits ist auf Basis der gegebenen

[21] 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.

[22] Auch seitens der Industriellenvereinigung (IV) wird ausdrücklich gegen eine Verlagerung von Kompetenzen zu den Ländern Stellung genommen: „Industrie: Echte Schulreform statt Provinzialismus. IV-Riemer: Zuständigkeiten für Lehrer zu den Ländern verlagern wäre ‚absolut falscher Weg'" (12.11.2008) http://www.iv-net.at/b1803 [zuletzt 15.9.15]

Grundstruktur keine wirklich vernünftige Lösung realisierbar. Wenn man die Zahl der Ebenen (zentrale-Bund, regionale-Land, lokale-Gemeinde, Schule) weiter reduzieren will, bzw. das Gewicht der Schule erhöhen will, so sind offensichtlich die zentrale und die lokale Ebene (wie auch die Schulebene) unverzichtbar, vom funktionalen Standpunkt einer effizienten Systemarchitektur wäre nur die Landesebene verzichtbar.

Im Schulwesen besteht das Konstruktionsproblem, *dass die Verwaltung als klassische Bürokratie organisiert ist, die jedoch auf der Länderebene – sozusagen in der Mitte – durch den Föderalismus gebrochen ist. Daher sind die Spielräume der beteiligten AkteurInnen einerseits durch die bürokratischen Regelungen ziemlich eng gebunden, andererseits ist aber der Durchgriff von der zentralen Ebene zur Praxis durch den Föderalismus gebrochen, so dass insgesamt für die AkteurInnen in den Schulen nur die Nachteile ohne die Vorteile der Bürokratie bleiben.*

Das Grundargument besteht hier darin, dass die Schulverwaltung hier in einen umfassenden ideologisch-politischen Machtkampf eingebettet ist, der sich aus der Verfassungs- und Verwaltungsstruktur ergibt, und von den AkteurInnen auch als solcher geführt wird. Die Auseinandersetzungen reichen von der historisch-systematischen Analyse der Grundstruktur der österreichischen Verfassungswirklichkeit (‚Einheitsstaat' vs. ‚Bundesstaat' bzw. Öhlinger 1981, S.256: dezentralisierter Einheitsstaats mit bundesstaatsähnlichen Ansätzen),[23] über die realen historischen Konflikte (E.Kreisky 1981, S.264: Föderalismus als ‚taktischer Nebenschauplatz parteipolitischer Querelen') bis zu den diametralen Vorstellungen über die Weiterentwicklung in Richtung Föderalisierung vs. Zentralisierung (mit Forderungen nach Abschaffung der Bundesländer auf der einen Seite bis hin zu ‚Unabhängigkeitserklärungen'-Tirol 1991 und föderalistischen ‚Volksbewegungen'-1980 Pro-Vorarlberg auf der anderen Seite; vgl. Pernthaler 1992).[24] Das Schulwesen wird in diesen Konflikten als zentrales Feld

---

[23] Öhlinger, Theo (1981) Anmerkungen zu den Gründungstheorien des Bundesstaates. ÖZP No.3, 253-260; vgl. als Hinweis auf das Diskursklima das politikwissenschaftliche ‚Sittenbild' von Eva Kreisky (1981, S.275-276): „Der Föderalismus ist hierzulande historisch gewachsen aus dem gesellschaftspolitischen Konfliktverhältnis zwischen ‚Land' und ‚Großstadt', insbesondere aus der politischen Opposition zum ‚roten Wien' in der Zwischenkriegszeit: […] Föderalismus hat in Österreich demnach kaum je den Stellenwert demokratischer Dezentralisierung innegehabt. Dies zeigt sehr anschaulich der ausgeprägte Zentralismus in den Bundesländern selbst." […] "Der Föderalismus österreichischer Prägung sichert die gesellschaftliche Befehl-, Gehorsams und Abhängigkeitshierarchie: Der dörflich-ländliche Bewohner muß sich mit seinen Problemen an den Repräsentanten der dörflichen Hierarchie wenden, dieser wiederum verfügt über die nötigen Interventionskanäle in ‚Land' oder ‚Bund' … Dieser Mediatisierung der Herrschaft entspricht eine ausgeprägte Klientelverwaltung (‚Beziehungen'). Föderalismus von der Art, wie er in Österreich so gerne proklamiert und praktiziert wird, erweist sich demnach bloß als eine relative Dezentralisierung des Machtmonopols in mehrere Oligopole der Macht."(ebd., 276)
Kreisky, Eva (1981) Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich. ÖZP 3/1981, 261-277.
Aus einem anderen Lager wird festgestellt: „Ein einziges Mal fanden sich Bund und Länder in diesem Zentralisationsprozess als ‚Partner', als es darum ging, die Gemeindeverfassung nach staatlichen – und nicht nach kommunalem – Selbstverständnis neu zu ordnen (B-VG-Novelle 1962)" (Pernthaler 1992, S. 366)

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

gesehen, die Schulgesetze 1962 als Höhe- und Wendepunkt des Zentralisationsdrucks (Pernthaler 1992).[25]

Die Konfliktpositionen ergeben sich aus verschiedenen Quellen: Erstens bereits aus den unterschiedlichen Zuordnungen der Grundstruktur des österreichischen Staatswesens und den historischen Konflikten zwischen Wien und den anderen Bundesländern, zweitens aus einer grundsätzlichen Zentralisierungstendenz in Bundesstaaten (Pernthaler 1992), und drittens aus der einhellig festgestellten un-balancierten Grundstruktur, die einerseits den Föderalismus zum grundlegenden Prinzip erklärt, um diesen dann im nächsten Zug sehr eng zu reglementieren, was den Kampf um die Ausweitung der Rechte und Positionen der Länder, und spiegelbildlich der Einschränkung der Rechte und Positionen des Bundes, nahelegt (vgl. auch Bußjäger 2015).[26]

Entsprechend wird auch ununterbrochen um eine Ausweitung des Föderalismus gekämpft, was die realen Vorzeichen einer Neuordnung der Zuständigkeiten darstellt. Solange eine Änderung im Einvernehmen erzielt werden soll, wird diese eine (zumindest erwartete) Ausweitung der Position der Länder beinhalten. Dies haben die jüngsten Konflikte in der ‚Schulreform' auch bereits angezeigt.[27] *Eine föderale Position überhaupt, wie auch ihre*

---

[25] Helmut Seel (1996, S.47) fasst die historischen Auseinandersetzungen um den Föderalismus in der Schulverwaltung zusammen: „Für die Schulverwaltung von Bedeutung ist die zu Beginn der Ersten wie der Zweiten Republik ungeklärte Verfassungslage. Aufgrund der weltanschaulich bedingten Interessenkonflikte zwischen den politischen Parteien konnte das Verhältnis der Bundesländer zum Gesamtstaat hinsichtlich der Zuständigkeiten in Unterrichts- und Volksbildungsfragen 1920 bzw. 1925 nicht bestimmt werden. Diese Kompetenzfrage blieb in der Bundesverfassung offen, der Artikel 14 sollte durch ein späteres Bundesverfassungsgesetz geregelt werden. Diese Novellierung der Bundesverfassung sollte aber erst 1962 gelingen. "
Dass sich die bildungspolitischen Diskurse in diese polarisierte Logik einfügen kann exemplarisch an den Statements im Zukunftsforum zur Autonomisierung gezeigt werden wo Elisabeth Gehrer (damals in ihrer Vorarlberger Funktion) im Sinne der weitgehendsten Föderalisierung vorschlug „[…] im Sinne einer durchgehenden Regionalisierung … durch entsprechende Gesetzesänderungen, die Landeschulräte mit den erforderlichen Kompetenzen zu möglichst eigenständiger Gestaltung des Schulwesens auszustatten" (BMUK 1992, S.157), während im Gegensatz dazu Ortwin Wingert (OÖ) ausführlich zu zeigen versuchte: „'Verländerung' ist keine Lösung" (BMUK 1992, S. 314), ebenso nahm Hans Matzenauer (W) gegen die Verländerung Stellung: „Die Schulautonomie darf nicht zur ‚Verländerung' führen und muß auch auf der Ebene der unmittelbar Betroffenen gelten." (BMUK 1992, S. 241)

[26] 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.

[27] Die Forderung der Länder nach einer definitiven ‚Verländerung' der Schulverwaltung ist nicht neu, sondern wurde bereits zu Beginn der Autonomisierungsdiskussion ganz deutlich erhoben (LSR 1993): „Die bisherigen Schulbehörden des Bundes in den Ländern sollen zu Schulbehörden der Länder umgestaltet werden. Bei der Ausgestaltung dieser Einrichtungen soll dem Landesgesetzgeber ein weiter Spielraum verbleiben. Dies würde eine erhebliche Föderalisierung auf dem Gebiet der Verwaltung des Schulwesens mit sich bringen, vor allem auch deshalb, da auch die Zuständigkeiten dieser Schulbehörden gegenüber den Zentralstellen ausgeweitet werden."(ebd., S.23-24) " Die Mittel sollten über den Finanzausgleich verteilt werden (ebd., S.22) und „[…] durch die Ausführungsgesetzgebung der Länder wäre eine flexible Anpassung an die regionalen Eigenheiten möglich"(ebd., S.10) und es könnte eine ‚stimmige Kompetenzleiter' errichtet werden. „Da der operative Teil der Schulverwaltung künftig bei den Schulen und den Sonderbehörden der Länder liegen wird, erfolgt nicht nur die Anstellung der Lehrer sondern auch die Bestellung der Leiter von Schulen und die Ernennung von Funktionsposten durch diese Behörden."(ebd., S.15)

Ausweitung, ist jedoch nur dann sinnvoll und zu befürworten, wenn man unterschiedliche Bildungspolitiken und unterschiedliche Bildungssysteme in den Ländern erreichen will. Genau das war ja auch in der Vergangenheit im Konflikt zwischen Wien und den anderen Ländern angestrebt, da ansonsten die Wiener Schulreform nicht weiter geführt hätte werden können. Auch in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik wurden in den Ländern unterschiedliche Schulstrukturen aufgebaut, teilweise gegen den gesetzlichen Beschluss, auf der Struktur der zweizügigen Hauptschule entsprechend der Gesetze von 1927 aufzubauen (siehe auch weiter unten Abschnitt 3.6 zur Schulstruktur bzw. Anhang 2, Abschnitt Schulstruktur in der Pflichtschule seit 1923; ANH-Abb. 19 bis ANH-Abb. 21). Dies ist jedoch heute weder sinnvoll noch wird es von AkteurInnen explizit vertreten oder gefordert – d.h. es wird eher zurückgewiesen, dass eine Föderalisierung zu unterschiedlichen Strukturen führen würde.

Als Argument wird angeführt, dass die Länder besser auf die regionalen Bedingungen eingehen könnten. Dieses Argument ist jedoch nicht stichhaltig, da v.a. die großen Länder in sich sehr heterogen sind, und die im Prinzip gleichen Verteilungskonflikte zwischen den städtischen Agglomerationen und den ländlichen Regionen beinhalten wie der Bund. Durch die Zusammenfassung in den Länder-Aggregaten werden diese Strukturen verdeckt. Eine stärker lokal orientierte Struktur könnte hier viel besser auf die Gegebenheiten eingehen. Deutschland verfügt hier beispielsweise über die zwei *kommunalen* Ebenen der Kommunen und der Landkreise, wo die Bildungsverwaltung konzentriert ist. Diese entsprechen aber in ihrer Struktur und Größenordnung nicht den österreichischen Ländern, sondern sind kleiner und regional-lokal fokussierter.[28]

Wie bereits im vorigen Abschnitt (3.1) dargelegt, wird als wichtigste Frage im Bereich der Verhältnisse von Bund und Ländern die Herstellung und Gewährleistung der Transparenz der Mittelverausgabung gesehen. Dies ist ein klares Interesse der Öffentlichkeit, da die Bildungsausgaben einen substantiellen Anteil der öffentlichen Haushalte ausmachen. Hierzu sollten in den Arbeitsgruppen bis 17.Novermber ein klares Konzept ausgearbeitet werden, das dann auch umzusetzen ist. Dieser Ansatz kann auch positiv zeigen, inwieweit es Absichten gibt, in der Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften zu einer positiven Zusammenarbeit zu kommen. Bisherige Vorschläge in Richtung mittelbarer Bundesverwaltung haben klar auf einer Vorstellung eines grundlegend kooperativen Verhältnisses aufgebaut, davon kann jedoch nicht mehr ausgegangen werden. Die jüngsten Erfahrungen rund um die Inhalte und die Zusammensetzung der Reform-Arbeitsgruppen

---

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

[28] Nach den EinwohnerInnen entspricht ein durchschnittlicher Landkreis (Schulamt) den beiden kleinsten österreichischen Bundesländern, die auch tatsächlich stärker überschaubar und homogen sind; den österreichischen Ländern würden am ehesten die Regierungsbezirke entsprechen, die in manchen größeren deutschen Bundesländern bestehen, jedoch tendenziell überhaupt in Frage oder im Abschwung befindlich sind, und im Bildungswesen keine größere Rolle spielen; die deutsche Analogie passt also auch hier nicht.

haben wieder gezeigt, dass in der gegebenen Akteurskonstellation der Konflikt im Vordergrund steht, was auch den grundsätzlichen Verantwortungs- und Governance-Strukturen entspricht.

In diesem Abschnitt werden empirisch-analytisch drei Fragen behandelt:

- eine Einordnung der österreichischen Governance-Struktur in den internationalen Vergleich

- die Analyse der Transfer-Strukturen und die Positionierung der Länder in diesen

- ein detaillierteres stilisiertes Modell der Governance-Strukturen unter Berücksichtigung der Akteurskonstellation

3.2.2. Befunde Bund-Länder

Die Auswertung der OECD-Daten über die Entscheidungsstrukturen im Bereich der Mittelstufe zeigt, dass die österreichische Governance-Struktur insofern exzeptionell ist, dass sie der Verteilung der Zuständigkeiten in sehr großen Ländern entspricht, dass kein vergleichbar kleines Land so viele Entscheidungsebenen hat wie Österreich, und dass – mit Ausnahme Belgiens mit seiner starken nationalen Kluft – kein anderes kleines Land einen nennenswerten Anteil an Entscheidungen auf der regionalen oder teil-staatlichen Ebene ansiedelt.

Zweitens wird der spezifische österreichische ‚Verteilungsföderalismus' quantitativ illustriert, demzufolge die Länder größtenteils Bundesmittel ausgeben und der Bund über die Hälfte seiner Bildungsausgaben nicht verfügen kann. Aufgrund der Transferstrukturen bezahlt der Bund großteils die Gehälter der Landesbediensteten, und das in einer Struktur wo die Gehälter ihrer Bediensteten 40% der Landesausgaben nach Transfer ausmachen, und einen nennenswert höheren Anteil ausmachen als bei den anderen Gebietskörperschaften – diese Struktur kann als politisch parasitär bezeichnet werden.

Drittens wird am Beispiel der Volksschule gezeigt, wie im demografischen Abschwung mit den Ressourcen umgegangen wurde.

Viertens wird in der Akteurskonstellation gezeigt, dass in dem fragmentierten föderalistisch gebrochenen und stark politisierten System die Personalvertretung (und darüber vermittelt auch die LehrerInnengewerkschaft) der einzige AkteurInnentyp ist, der auf allen Ebenen, von der Schule bis zum Bund, und auch in den anderen maßgeblichen politischen Institutionen – insbesondere den politischen Parteien und den Verwaltungsinstitutionen – vertreten und verankert sind.

Fünftens wird anhand von verschiedenen Bundesländervergleichen die These erhärtet, dass die verfügbaren quantitativen Daten keine Anzeichen für konsistente und systematische Politiken in den Ländern ergeben, und dass die Politik gegenüber den Bundesschulen zwar eine viel geringere Variation in den Ländern aufweist, aber die Unterschiede ebenfalls keine systematischen Strukturen aufweisen – es ergibt sich also insgesamt ein erratisches Muster, das einerseits eine Tendenz zur möglichsten Ausgabenmaximierung spiegelt und andererseits auf bestimmte pfadabhängige Präferenzen in den Ländern hindeutet, wobei diese sich teilweise auch auf die Bundeschulen einzuwirken scheinen.

Internationaler Vergleich der Governance-Typologie im Schulwesen: Österreich exzeptionell

Die Besonderheiten der österreichischen Grundstruktur werden sichtbar, wenn man die Verteilung der Zuständigkeiten im internationalen Vergleich betrachtet. Österreich befindet sich in einer Kategorie mit Spanien, Japan und Deutschland, also Ländern, die eine ganz andere Größendimension aufweisen, und auch tw. ausgeprägte ‚nationalistische' binnennationale Aufteilungen beinhalten (Spanien). Wenn man näher betrachtet, in welchen Ländern – unabhängig von der Zahl der Ebenen – die Provinz- oder Teil-Staatsebene ein größeres Gewicht hat, handelt es sich mit der Ausnahme Belgiens (mit seinen ausgeprägt ‚nationalen' Substrukturen) nur um große oder sehr große Länder, wo das sachlich gerechtfertigt erscheint.[29]

Eine spezielle Auswertung, die die Verteilung der Entscheidungsebenen auf die Größe der Länder gemessen an EinwohnerInnenzahlen bezieht (Abb. 6) zeigt hier einen ziemlich klaren Zusammenhang. Etwas mehr als die Hälfte sind kleine Länder (mit bis zu 10 Mio. Ew.), die weitausüberwiegend max. 3 Ebenen haben (die Hälfte 2 oder 2+ und eine Drittel 3, mit nur zwei Ländern als Ausnahmen: Österreich und Tschechische Republik), auf der anderen Seite sind von den Ländern, die mehr als 3 Ebenen haben (wie Österreich) die überwiegende Mehrheit große Länder (durchschnittliche Ew-Zahl bei 3+ Ebenen 47 Mio. bzw. bei 4 Ebenen wie Österreich: 66 Mio.)

Die Schweiz ist in dieser Aufstellung nicht enthalten, hat aber eine völlig andere föderale Struktur als Österreich, indem die (viel kleineren) Kantone wesentlich über ihr Bildungswesen bestimmen, dieses aber selbst – auf Grundlage ihrer Steuerhoheit – finanzieren. Die Schweiz, die oft argumentativ als Beispiel herangezogen wird, ist de facto ein Gegenbeispiel zum österreichischen Verteilungsföderalismus, wo der Bund finanziert, und die Länder aufgrund ihrer Zuständigkeit die Mittel ausgeben. Auch Deutschland, das oft als Beispiel herangezogen wird, hat – nicht zuletzt aufgrund des Größenunterschiedes – eine völlig andere Grundstruktur als Österreich mit einer viel stärkeren zweistufigen kommunalen Ebene (Kommunen, Landkreise) und einer vergleichsweise zentralistischen

[29] Australien, Türkei, Mexiko, Korea, Italien

Struktur innerhalb der Länder, die im Durchschnitt (gemessen an den EinwohnerInnenzahlen) nicht viel kleiner sind als Österreich.

Die Besonderheiten der österreichischen Struktur können vertiefend aufgrund der unterschiedlichen Dimensionen der Zuständigkeiten beschrieben werden (siehe ANH-Abb. 15 bis ANH-Abb. 18):
- Unterricht
- Personal
- Planung
- Ressourcen

Die (länderübergreifenden) Korrelationen zwischen dem durchschnittlichen Gewicht der Entscheidungen auf einer bestimmten Ebene und dem Gewicht nach Politikbereichen sind unterschiedlich: Sie sind bei den Bereichen Personal und Ressourcen höher (Größenordnung von .80 bis .90), und in den Bereichen Unterricht und Planung geringer (.55 bis .70). Personal und Ressourcen sind also stärker an die Gesamtstruktur gekoppelt als Unterricht und Planung (wenn insgesamt die Entscheidungen in höherem Ausmaß auf einer bestimmten Ebene – also der Schulebene oder der zentralen Ebene – liegen, so ist das typischerweise auch in den Bereichen Personal und Ressourcen der Fall, nicht aber in den anderen beiden Politikbereichen).

Österreich liegt in den Bereichen Personal und Ressourcen auf oder nahe der Regressionslinie, die Verteilung nach Politikbereichen entspricht also dem typischen Gewicht der jeweiligen Ebene (die Schulebene hat wenig Gewicht, die politischen Ebenen haben mehr Gewicht), in den Bereichen Unterricht und Planung weicht Österreich von den typischen Mustern ab:

- im Unterricht hat die Schule gegenüber ihrem Gesamtgewicht überproportionale (die Politik entsprechend untypisch geringere) Bedeutung,

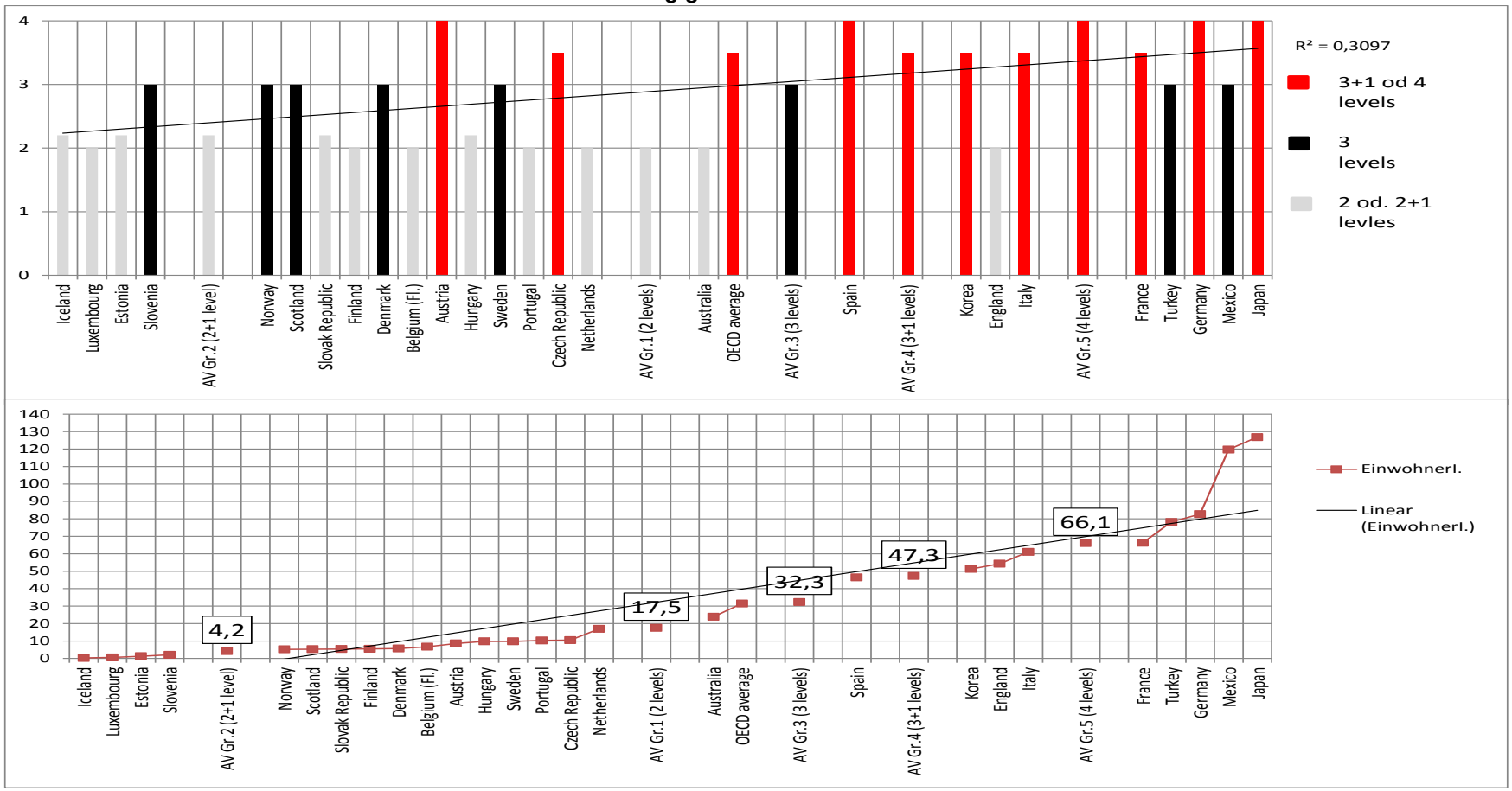
- in der Planung ist umgekehrt, hier hat die Schule auch gegenüber ihrem insgesamt geringen Gewicht noch unterproportionale Bedeutung und dieser Bereich konzentriert sich auf die Politik.

Tab. 1: Governance-Typologie, Zahl von Entscheidungsebenen pro Land

	Levels (main)	Levels +	Sum Levels	School	Central	Local	Province	State	Sub-region	School	Central	Local	Province	State	Sub-region
Netherlands	2		2	x	X					86	14				
England	2		2	x		x				75		25			
Belgium (Fl.)	2		2	x				X		71				29	
Australia	2		2	x				X		42				58	
Portugal	2		2	x	X					26	74				
Luxembourg	2		2	x	X					15	85				
Finland	2		2	x		x				15		85			
AVERAGE Gr.1	2									47	25	16		12	
Estonia	2	1	2+1	x	(x)	x				69	4	27			
Hungary	2	1	2+1	x	(x)	x				63	10	27			
Slovak Republic	2	1	2+1	x	X	(x)				59	40	1			
Iceland	2	1	2+1	x	(x)	x				55	3	42			
AVERAGE Gr.2	2	1								62	14	24			
Scotland	3		3	x	X	x				48	15	37			
Sweden	3		3	x	X	x				47	18	35			
Slovenia	3		3	x	X	x				43	41	15			
Denmark	3		3	x	X	x				41	22	37			
Turkey	3		3	x	X		X			19	63		18		
Norway	3		3	x	X	x				18	21	62			
Mexico	3		3	x	X			X		17	46			37	
AVERAGE Gr.3	3									33	32	27	3	5	
Czech Republic	2	2	2+2	x	(x)	x	(x)			73	1	24	3		
Korea	3	1	3+1	x	X	(x)	X			42	27	6	26		
Italy	3	1	3+1	x	X	(x)	X			39	36	8	16		
France	3	1	3+1	x	X		(x)		X	34	29		6		31
AVERAGE Gr.4	2,75	1,25								47	23	9	13		8
Austria	4		4	x	X	x		X		30	27	22		22	
Spain	4		4	x	X		X	X		29	16		16	39	
Japan	4		4	x	X	x	X			21	13	45	21		
Germany	3	2	3+2	x		x	(x)	X	(x)	23		31	5	31	10
AVERAGE Gr.5	3,75	0,5								26	14	24	11	23	2
OECD average	3	3	3+3	x	X	x	(x)	(x)	(x)	41	23	19	5	10	2
Sum				26	17+4	14+3	5+4	6+1	1+2						

Quelle: Eigene Auswertung OECD 2012 EAG

Abb. 6: Zahl der Governance-levels im Schulwesen in Abhängigkeit von der EinwohnerInnenzahl der Länder



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Tabelle 1, EW-Zahl verschiedene Quellen (v.a. WKO + Weltbank 2015, ergänzt durch versch.nat. und internationale Quellen)

Abb. 7: Governance-Typologie, Zahl von Entscheidungsebenen pro Land

Quelle: Eigene Auswertung OECD 2012 EAG

Transferstrukturen zwischen der Gebietskörperschaften (Ausgaben vor und nach Umverteilung)

Die folgenden Darstellungen illustrieren die Grundstruktur der Finanzierung im Hinblick auf Aufbringung und Verausgabung der Mittel sowohl im Bildungswesen als auch im gesamten Staatshaushalt.

Im Bildungswesen (Abb. 8a,b) gibt der Bund aus den Steuermitteln, die er einnimmt ohne Berücksichtigung der Verwaltungsausgaben 7,5 Mrd. EUR für das Schulwesen aus, kann jedoch nach der Umverteilung zu den anderen Gebietskörperschaften nur etwa über die Hälfte dieser Ausgaben (3,8 Mrd.) verfügen bzw. die Verantwortung übernehmen. Bei den

Ländern ist es umgekehrt: sie geben weniger als eine Mrd. EUR aus eigenen Mitteln aus, und verfünffachen diese Summe durch die Transfers auf 4,5 Mrd. Die Gemeinden profitieren fast nicht von diesen Transferprozessen, sie geben 1,1 bis 1,2 Mrd. EUR vor und nach der Umverteilung für das Schulwesen aus (Abb. 8). Der Transfer zu den Ländern findet im Bereich der APS vorwiegend über die LehrerInnengehälter statt; die Abb. 9 zeigt auch anschaulich den Unterschied zwischen den Bundes- und den Landesschulen.

Die Transferstruktur im gesamten Staathaushalt wird in Abb. 9 dargestellt. Der Bund nimmt 90% aller Steuern ein, gibt jedoch nur etwa 60% selbst aus, die Länder nehmen 4% ein und geben 22% aus (verfünffachen also ihr Volumen durch den Transfer von 5 Mrd. EUR of 27 Mrd. EUR; die Gemeinden nehmen deutlich mehr ein als die Länder und verdoppeln durch den Transfer ihr Volumen etwa).[30] Von der letztlichen Ausgabenseite nach Transfer her betrachtet sind 80% der Länderausgaben fremde Mittel, die sie also nicht selbst einnehmen sondern über den Transfer bekommen (man vergleiche diese Struktur mit den Sozialtransfers und den daran anknüpfenden Debatten über Verantwortlichkeit etc. und stelle sich vor, die Privathaushalte würden 80% ihrer Ausgaben über Transfers lukrieren).

Ein spezieller Aspekt besteht darin, dass in dieser Grundstruktur die Länder noch einen überproportionalen Anteil für Löhne und Gehälter ausgeben (Tab. 2). Vergleicht man den Anteil der Löhne und Gehälter an den Ausgaben der Gebietskörperschaften, so tätigen die Länder 30% dieser Ausgaben für öffentliche Beschäftigte, und der Anteil der Löhne und Gehälter an den Länderausgaben nach Transfer beträgt fast 40% (gegenüber 20% beim

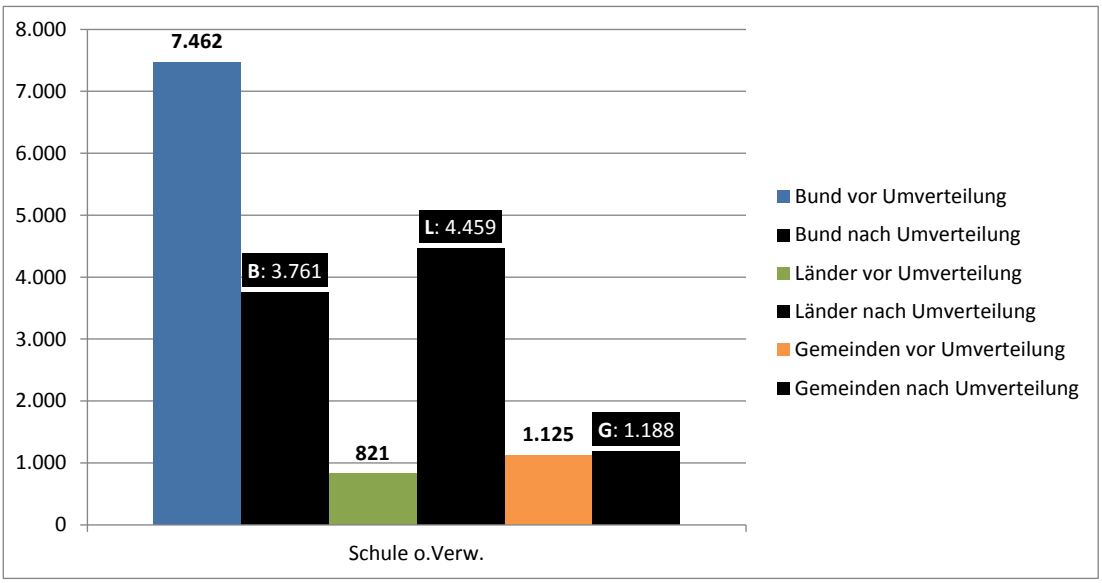
---

[30] Hier liegt ein wesentlicher Grund dafür, dass der österreichische Föderalismus nicht mit dem schweizerischen Föderalismus verglichen werden darf (für zugängliche stilisierte Vergleiche sh. Fallend 2001), da hier die Kantone erstens viel kleiner und homogener sind als die Ländern, und diese v.a. auch die Mittel, die sie ausgeben (z.B. für das Schulwesen) auch selbst einnehmen müssen – der deutsche Föderalismus hat auch eine starke Umverteilungskomponente, ist aber aus anderen Gründen nicht mit dem österreichischen vergleichbar: erstens wegen der Größe der Länder und den damit verbundenen ‚Distanzen', die v.a. hinsichtlich der EinwohnerInnenzahlen eher der österreichischen Bundesebene als der Länderebene vergleichbar sind. Wenn man in Deutschland durchschnittliche Größen der Bundesländer (ohne Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen) berechnet, so hat ein durchschnittliches Bundesland 5,8 Mio. EinwohnerInnen (Österreich ohne Wien 6,8) und 27T.km^2 (Öst o.W. 83T.), die Besiedelungsdichte ist also in Deutschland sehr viel höher (211 Ew./ km^2 vs. 81). Das Bundesland, das hinsichtlich der Ew.zahl am ähnlichsten zu Österreich ist, wäre Niedersachsen: 7,8 Mio. Ew., 48T. km^2, 164 Ew./ km^2); der zweite große Unterschied betrifft die kommunale Struktur, indem es zwei kommunale Ebenen (Kommunen und Kreise) gibt, die viel stärker sind als in Österreich. Die Kommunen sind ebenfalls sehr zerstreut, aber sie sind in den Kreisen zusammengefasst, die ihnen eine viel höhere Potenz geben (und auch vermutlich eine alternative zu den Zusammenlegungen bilden); die staatlichen Schulämter (vermutlich am ehesten vergleichbar mit den LSR) sind auf der Ebene der Kreise bzw. zusammengefasster Kreise angesiedelt. Es gibt etwa 250 Schulämter (ca. 20 pro Land) und 450 Kreise (Landkreise und kreisfreie Städte) und ca. 12.600 Gemeinden. Die durchschnittliche Größe eines Schulamtes liegt bei 300T.Ew. (Öst. Land ohne Wien: 850T.) und 1.500 km^2 (vs. ca. 10.000).
Fallend, franz (2001) Vielfältiger Föderalismus. Ausgewählte Föderationen im Vergleich. Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus. Innsbruck: Studien-Verlag, S. 11-21 Onlinequelle: Demokratiezentrum Wien - www.demokratiezentrum.org; http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/fallend2.pdf

Bund und 34% bei den Gemeinden). Wenn man die allgemein anerkannte Interpretation anlegt, der zufolge die Bediensteten eine wesentliche Machtbasis der entsprechenden Institutionen und mit ihnen verbundenen PolitikerInnen sind, haben die Länder demzufolge eine stärkere Machtbasis als die anderen Gebietskörperschaften, und sie müssen diese nicht selbst finanzieren, sondern bekommen diese im Wesentlichen vom Bund finanziert (um diese auch gegenüber ihrem Finanzier in den Auseinandersetzungen um mehr Macht und Einfluss einzusetzen): gegenüber ihren Einnahmen von ca. 5 Mrd. EUR geben sie allein für Löhne und Gehälter etwa 10 Mrd. EUR aus, d.h. der Bund bezahlt ca. die Hälfte der Löhne und Gehälter der Landesbediensteten (und die LehrerInnen machen hier einen wesentlichen Teil aus) – die Gemeinden bezahlen in dieser Rechnung demgegenüber 80% ihrer Löhne und Gehälter aus eigenen Mitteln und müssen überwiegend selbst für ihre Machtbasis sorgen.

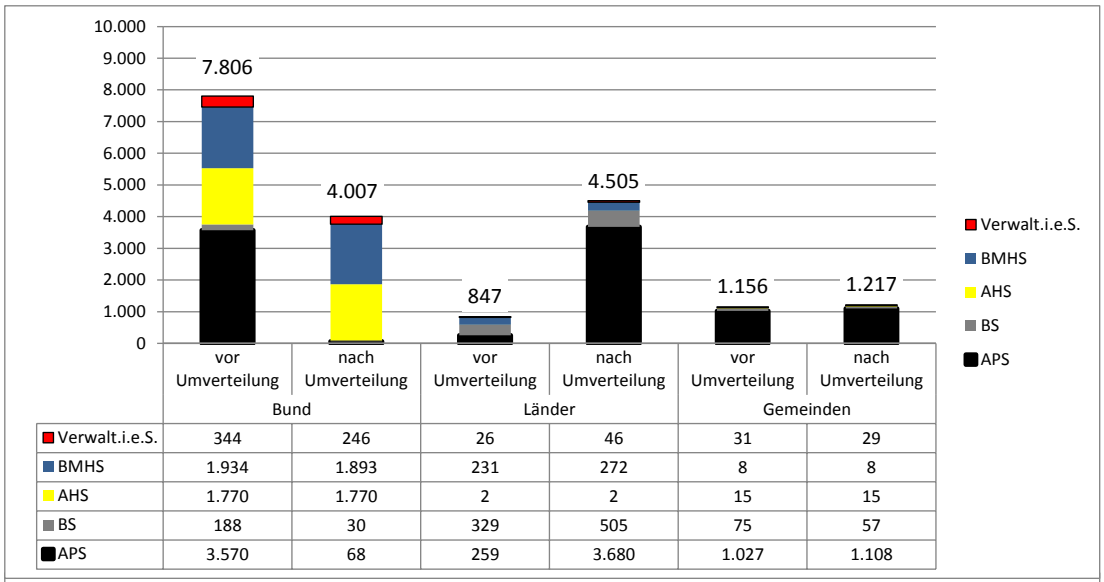
Abb. 8: Transferstruktur: Ausgaben der Gebietskörperschaften für das Schulwesen vor und nach Umverteilung

a) Schule ohne Verwaltung gesamt (in Mio. EUR)

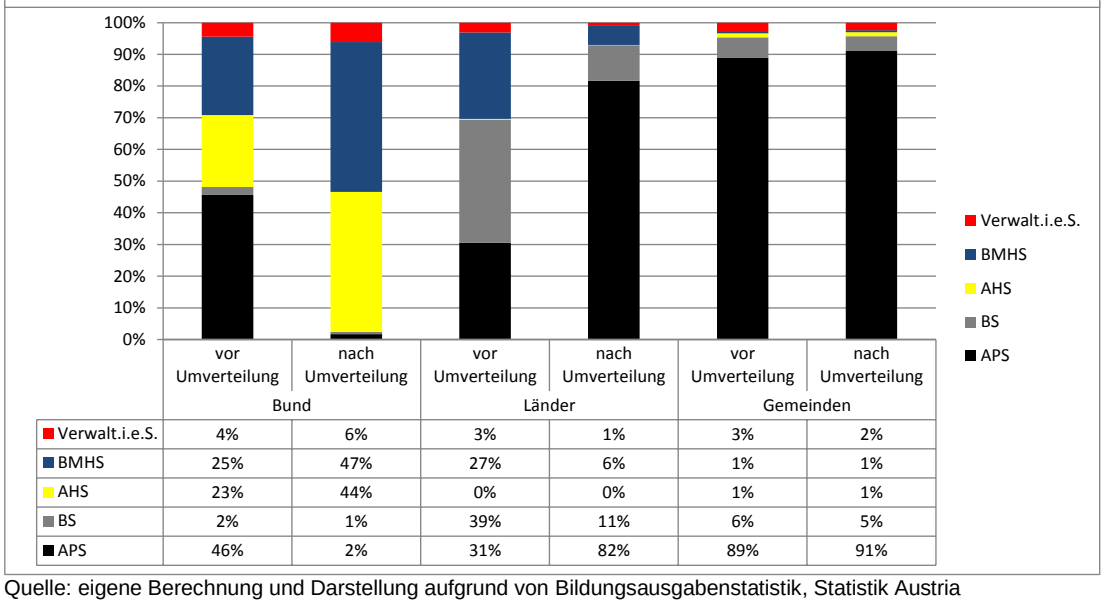


Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund von Bildungsausgabenstatistik, Statistik Austria

b) Schule mit anteilig geschätzter Verwaltung nach Schulbereichen
(obere Grafik in Mio. EUR, untere Grafik in % der geschätzten Gesamtausgaben)



	Bund		Länder		Gemeinden	
	vor Umverteilung	nach Umverteilung	vor Umverteilung	nach Umverteilung	vor Umverteilung	nach Umverteilung
Verwalt.i.e.S.	344	246	26	46	31	29
BMHS	1.934	1.893	231	272	8	8
AHS	1.770	1.770	2	2	15	15
BS	188	30	329	505	75	57
APS	3.570	68	259	3.680	1.027	1.108



	Bund		Länder		Gemeinden	
	vor Umverteilung	nach Umverteilung	vor Umverteilung	nach Umverteilung	vor Umverteilung	nach Umverteilung
Verwalt.i.e.S.	4%	6%	3%	1%	3%	2%
BMHS	25%	47%	27%	6%	1%	1%
AHS	23%	44%	0%	0%	1%	1%
BS	2%	1%	39%	11%	6%	5%
APS	46%	2%	31%	82%	89%	91%

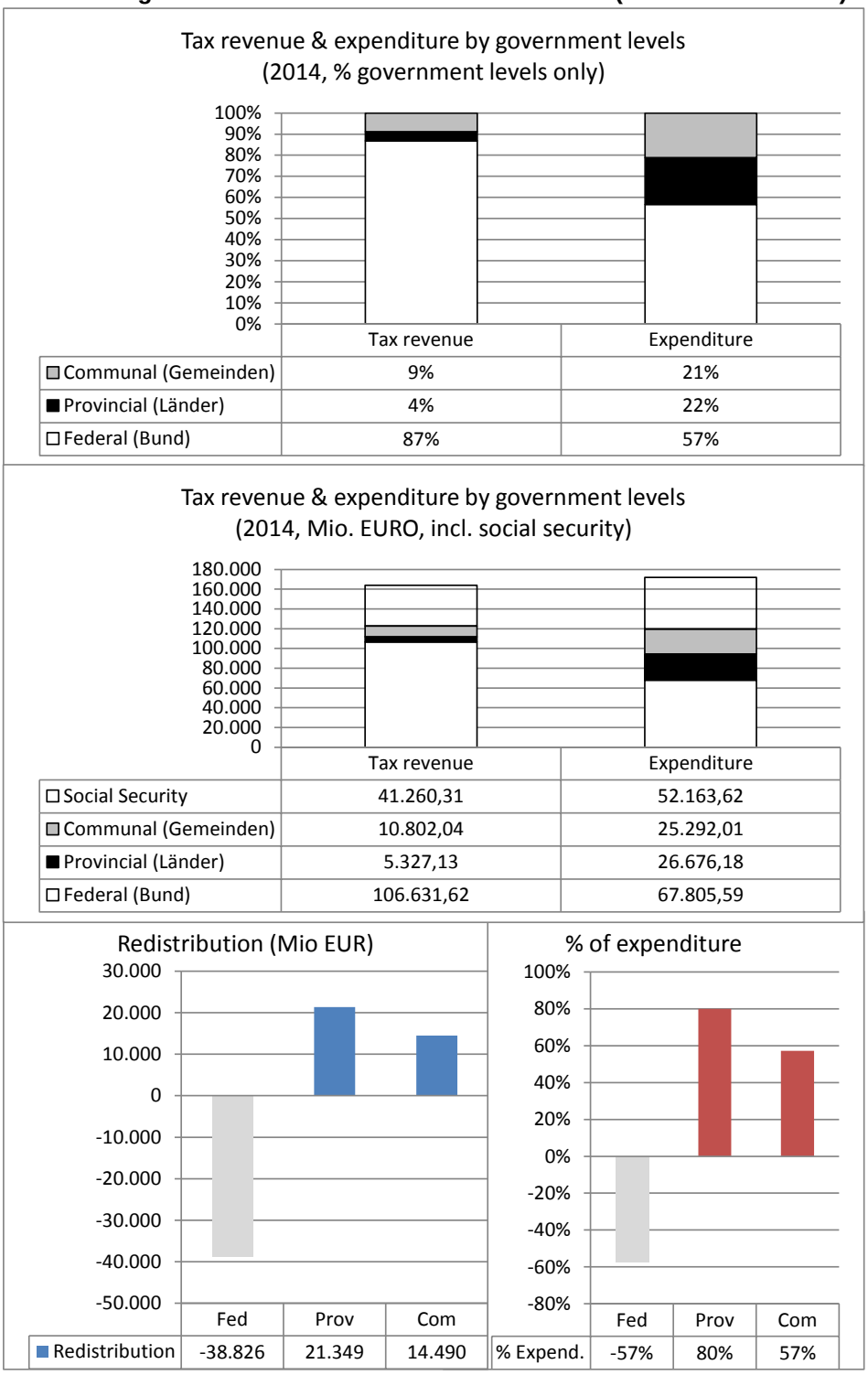
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund von Bildungsausgabenstatistik, Statistik Austria

Tab. 2: Ausgaben für Löhne/Gehälter in Relation zu Transfers auf den verschiedenen Governance-Ebenen Total

Mio.EUR	Gov total	Federal	Länder	Communes	Social Security
Gross wages	28.383,8	11.478,3	8.595,2	6.739,7	1.570,6
Social contribution employer	4.521,1	1.565,2	1.286,4	1.410,7	258,8
Imputed social contributions employer	1.892,6	778,2	635,7	428,2	50,5
Sum wages gross employer costs	34.797,5	13.821,7	10.517,3	8.578,6	1.879,9
Distribution %Row of sum wages	100%	40%	30%	25%	5%
Expenditure after intergov. transfers	171.937,4	67.805,6	26.676,2	25.292,0	52.163,6
% wages of expenditure after transfers	20%	20%	39%	34%	4%
Tax revenue before intergov transfers	164.019,6	106.631,6	5.327,1	10.802,0	41.260,3
% wages of revenue before transfers	21%	13%	197%	79%	5%

Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA, STATcube

Abb. 9: Intergovernmentale Redistribution 2014 Total (absolut und relativ)



	Tax revenue	Expenditure
Communal (Gemeinden)	9%	21%
Provincial (Länder)	4%	22%
Federal (Bund)	87%	57%

	Tax revenue	Expenditure
Social Security	41.260,31	52.163,62
Communal (Gemeinden)	10.802,04	25.292,01
Provincial (Länder)	5.327,13	26.676,18
Federal (Bund)	106.631,62	67.805,59

	Fed	Prov	Com
Redistribution	-38.826	21.349	14.490

	Fed	Prov	Com
% Expend.	-57%	80%	57%

Redistribution=Differenz Expenditure - Tax Revenue; %of expenditure=Redistribution/Expenditure
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA Stat-CUBE

Beispiel zur Verteilungslogik im österreichischen Föderalismus

Der planerische Umgang mit den Ressourcen im Bundesländervergleich wird am Beispiel der Volksschule im Vergleich zwischen der demografischen Entwicklung und den Ausgaben dargestellt (Abb. 10). Das Beispiel der VS bietet sich an, weil in diesem Bereich die Planung und Darstellung vergleichsweise einfach ist (ein Schultyp, KlassenlehrerInnenprinzip, Schulpflicht). Es werden drei Indikatoren gegenübergestellt:

- der Index der demografischen Entwicklung (6-9-jährige Altersgruppe)

- der Index der Ausgaben für die Volksschule

- und als Illustration die Ausgaben/Altersjahrgänge

Man sieht in der Demografie einen durchschnittlichen Rückgang um 15% über ca. 10 Jahre (die Dauer gibt einen Spielraum für Anpassungsmöglichkeiten der Planung, es muss mitgedacht werden, dass dieser Rückgang nicht nur aktuell beobachtbar war, sondern auch bereits lange im Voraus prognostiziert worden war), in acht Bundesländern lag der Rückgang mehr oder weniger deutlich höher, zwischen 20-30%, aber in einem Bundesland (W) gab es keinen demografischen Rückgang. Es muss auch betont werden, dass der demografische Rückgang nicht temporär ist, sondern in der beobachteten Größenordnung für die Zukunft nicht sichtbar wird (es kann also nicht um ein ‚Durchtauchen' gehen), in der längerfristigen Prognose gibt es leicht unterschiedliche Entwicklungen nach unten oder aber meist wieder nach oben, die aber weit unter dem vergangenen Rückgang liegen (5-10% in 20 Jahren) – wieder mit einer Ausnahme (W) mit ca. 30% prognostiziertem Zuwachs.

Die Ressourcen zeigen generell geringere Veränderungen als die Demografie, in Österreich sind sie im gesamten Zeitraum leicht gestiegen, mit einem leichten Einbruch 2004-06, als der demografische Rückgang stärker einsetzte, dann wieder gefolgt von einem Anstieg v.a. 2007-10. In den Bundesländern zeigt sich der Einbruch nur teilweise, der Verlauf mit einer Steigerung seit 2000 zeigt sich mehr oder weniger deutlich in fünf Bundesländern (B, N, S, V, W), in einem Bundesland (K) sind die Ressourcen zurückgegangen, und in den restlichen drei (O, St, T) sind sie eher auf einem Niveau geblieben. Der demografische Rückgang spiegelt sich in den Ausgaben also entweder nicht, oder nur ansatzweise über eine sehr kurze Periode.

Die Ausgaben pro Kind zeigen im beobachteten Zeitraum demgemäß eine Steigerung um 23% in Österreich, mit Steigerungen zwischen 22-42% in den acht Bundesländern mit mehr oder weniger ausgeprägtem demografischen Rückgang, und einer Stagnation im einzigen Bundesland ohne demografischem Rückgang aber hohem prognostiziertem Zuwachs in der

Zukunft. Selbst die Bundesländer, die keine Steigerung der Ausgaben vorgenommen haben, haben die Ausgaben pro Kind um 22-32% gesteigert.

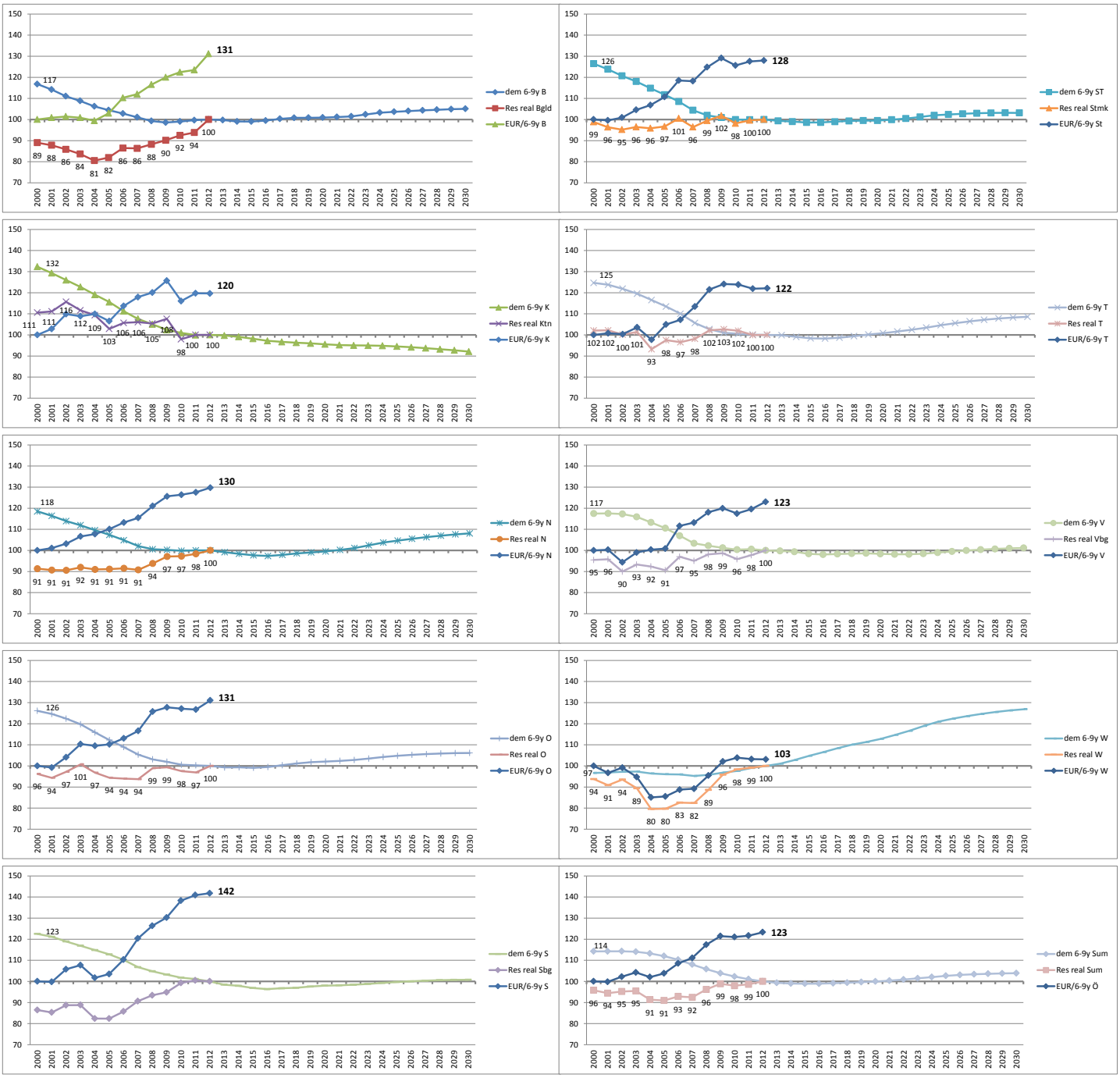
Man kann also einerseits von einer ‚demografischen Dividende' der Bundesländer mit einem demografischen Rückgang sprechen, und von der Unfähigkeit des Systems, Mittel dort hin zu verlagern, wo kein demografischer Rückgang stattgefunden hat: in Wien sind die Ressourcen pro Kind in der Einbruchsperiode 2004-07 um 10-15% zurückgegangen, während sie anderswo gleichzeitig um 10% gestiegen sind.

Die Bedeutung dieser Konstellation wird dadurch unterstrichen, dass in der beobachteten Periode durchaus keine leichte Situation bei den Staatsausgaben insgesamt bestanden hat, und dass auch bereits seit 1990 durchaus eine nennenswerte Steigerung der Ressourcen stattgefunden hatte, die auch bereits verschiedentlich dokumentiert war. So waren Richtwerte aus dem FAG 2001 zu den SchülerInnen-LehrerInnen-Relationen bereits 2002 am Anfang der Periode insgesamt wesentlich überschritten; hier hatte Wien noch eine vergleichsweise günstige Ausgangssituation (IHS 2005).[31]

[31] IHS (2005) (Administrative) Effizienz des österreichischen Schulsystems. Internationaler und (intra-)nationaler Vergleich. Präsentation (Feb.)

Abb. 10: Vergleich von Demografie und Ressourcen im Volksschulbereich (VS) nach Bundesländern (2000-12, demografische Projektion bis 2030)

6-9Jährige und Ressourcen für VS Index 2012 = 100; Relation Ressourcen/Altersgruppe Index 2000=100



Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

Akteurskonstellation

Die Governance-Struktur wird in den laufenden Diskursen vornehmlich nach den formalen Zuständigkeiten dargestellt, mit der hauptsächlichen Botschaft, die Komplexität und Überschneidungen der Aufgaben zu demonstrieren. Eine wesentliche Schlussfolgerung aus diesen Darstellungen besteht dann darin, dass eine Vereinfachung notwendig ist. Eine weitere zentrale Botschaft besteht darin, dass diese Struktur mit den Überschneidungen auch teuer ist, und daher durch Vereinfachungen auch Einsparungen erzielt werden können. Dies unbestritten, wird jedoch in diesen Diskursen aber der Aspekt der realen Funktionsweise des Governance-Systems vernachlässigt. Daraus entsteht die Gefahr, dass ‚Vereinfachungen auf dem Papier' vorgenommen werden, ohne dass die Konsequenzen für die reale Funktionsweise entsprechend mitgedacht werden. Das Paradebeispiel sind die Vorschläge zur ‚Verländerung': Man kann die Aufgaben trennen, und – je nach Interesse – der einen oder anderen Ebene zuschlagen; daraus entsteht zweifellos eine ‚Vereinfachung' des komplexen Bildes, aber welche Wirkungen damit verbunden sein können/werden, ist damit auch dem Interesse der ProponentInnen anheimgestellt.

Um die Funktionsweise zu verstehen und darzustellen gibt das Konzept der Akteurskonstellation einen guten Ansatzpunkt. Mittels diesem kann das eingangs präsentierte Modell (Abb. 1) illustrativ in die Anordnung und Beziehungsstrukturen der AkteurInnen umgesetzt werden. Ein Vorschlag dazu wird in Abb. 11 versucht. Diese Darstellung ist eine Synthese aus vielfältigsten Analysen, Erfahrungen und Beobachtungen, beruht aber – im Unterschied zu üblichen Darstellungen – nicht auf expliziten Erhebungen unter den AkteurInnen. Insofern ist es ein Vorschlag, der sicherlich weiterer Konsolidierung bedarf. Es handelt sich um eine Konkretisierung des Modells. Wesentliche Punkte bestehen darin, die involvierten AkteurInnen zu benennen, und nach ihrem Gewicht und (ansatzweise) ihren Beziehungen anzuordnen, und auch die wesentlichen Bruchlinien in der Konstellation darzustellen.

Im Prinzip wird eine Konstellation beschrieben, die offensichtlich nicht funktionieren kann, und die auch durch einfache (voluntaristische) Entscheidungen und punktuelle Verschiebungen nicht wirksam zu verändern ist. Es muss die Architektur überdacht werden, wobei Grundprobleme in der Verfassung (Föderalismus, Bund-Länder-Schulen) und in der gesetzlichen und machtbezogenen Gewichtung der AkteurInnen (Verankerung und Organisation der Personal-Interessenvertretung)[32] liegen. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte näher betrachtet.

---

[32] Personalvertretung Bund (BKA) https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/dienstrecht/gesetze/personalvertretungsgesetz.html; vgl auch die Darstellung der ‚unabhängigen GewerkschafterInnen http://www.oeliug.at/personalvertretung/; die Landes-Personalvertretungen sind länderweise geregelt, z.B. Tirol (BKA) http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000510

a. Fragmentierte Grundstruktur Bund-Länder-Schulen vs. durchorganisierte Verankerung der Personal-Interessenvertretung

Das Schema zeigt, dass beide Aspekte gleich wichtig sind, und dass die dominierenden Wahrnehmungen/Evidenzen im Diskurs verzerrt und unzureichend sind: Die wichtigste Grundbotschaft besteht darin, dass die grundlegende Anordnung die politisch entscheidenden AkteurInnen fragmentiert und zerstreut, während die einzig durchgängig (gesetzlich) verankerte und über alle Ebenen organisierte Kraft – gewissermaßen des Rückgrat der Konstellation – die Personal-Interessenvertretung der Lehrpersonen ist. Die dominierende Wahrnehmung im Diskurs, es würde sich um ein ‚zentralisiertes' System handeln, ist unrichtig (die Konstellation wird durch die Dreiecke angedeutet: das strichlierte große Dreieck symbolisiert den ‚Zentralismus', die beiden kleinen Dreiecke symbolisieren die reale Situation der ‚gebrochenen Hierarchie-Bürokratie), und die zweite, zwar sehr stark vorhandene Wahrnehmung zum dominierenden Gewicht der Personal-Interessenvertretung, ist im Wesentlichen nur ‚unterirdisch' (informell, alltagswissens-trächtig, etc.) präsent, und erreicht (fast) nicht die Ebene von gesicherten, und systematisch in die Wissensbasis eingebauten Evidenzen.[33] Es ist aber tatsächlich beobachtbar, dass die Personal-

[33] Die Ursachen dafür zu analysieren, wäre eine eigene diskursanalytische Studie wert. Die Literaturanalysen für das vorliegende Projekt haben – trotz der alltagswissentlich stark präsenten Wahrnehmungen zur Macht und Strategie der Personal-Interessenvertretungen – nur sehr wenige faktenbasierte Hinweise dazu gefunden, und diese oft auf anekdotischer Evidenz beruhend. Ein bezeichnendes Beispiel ist die zusammenfassend ambivalent wertende Aussage von Erhard Busek (2015, S.240): „Für vieles wird heute die Lehrergewerkschaft verantwortlich gemacht – sie hat auch keine besondere Beweglichkeit…". Weitere Beispiele sind die erwähnte Analyse von Josef Thonhauser (2000) zum Lehrplan'99 der Mittelstufe, sowie eine publizierte verallgemeinerte Wahrnehmung von Rosemarie Rutrecht (1999, S.455) aus der schulischen Organisationsentwicklung, die die allgemeine These stützt „In Schulentwicklungsprozessen ist mir öfters aufgefallen, daß die Personalvertretung als das einzig gesetzlich verankerte Team ‚existieren' durfte", anhand eines Beispiels wird demonstriert, wie die „[…] Personalvertretung, die dazu nicht eingeladen war, verhinderte, daß die Schule in einen Prozeß einstieg […]. Es ging […] einzig um Nichtsteuerung unter Berufung auf die gesetzliche Verankerung der Personalvertretung. Die Direktion kam in einen Loyalitätskonflikt […] – dies zeigt anschaulich, wie das auf der Ebene der Mikroprozesse funktioniert.
Weitere verallgemeinerte, teilweise stark polemische Darstellungen finden sich bei Schilcher 1994 (skizziert in polemischer Form ein Gesamtmodell der Funktionsweise der Verwaltung, in dem ein ‚Frust-Kompensationsargument' eine zentrale Rolle spielt: man darf/kann nicht mitreden, daher sind finanzielle Abgeltungen und verbesserte Arbeitsbedingungen das Schmerzensgeld für Frusterlebnisse; S.142) und Schilcher/Androsch 2015 (wo in einem Absatz in Form eines Rundumschlags die Akteurskonstellation skizziert wird: „In Österreich ist seit 1993 nichts mehr passiert. Es fehlt der politische Wille der Bundesregierung, weil die Länder wieder einmal opponieren: sie empfinden mehr Schulautonomie – mit Recht – als Bedrohung ihrer parteipolitischen Packeleien und fürchten um die Macht ‚ihrer' Gewerkschafter und Personalvertreter. Aber gerade deswegen wäre in unserem Land mehr Schulautonomie besonders segensreich."(S.246).
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.
Busek, Erhard (2015) Autonomie kann Schulen weiterbringen. In: Strolz, Matthias/ Unger, Michael, Hg. (2015) Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie. Wien: Contentkaufmann. S.239-243.
Schilcher, Bernd (1994) Zur Schulentwicklung aus verwaltungspolitischer und rechtlicher Sicht. In: OECD/CERI Seminar Was können Schulen für die Schulentwicklung leisten? Einsiedeln 26.9-1.10.1993. Schulentwicklung Bd.25. Wien: ÖBV. S. 139-148.
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.

Interessenvertretung der Lehrpersonen tatsächlich auf allen Ebenen prominent verankert ist (von den Schulen, über die Landesschulräte, wo eine eigene Organisationseinheit dafür besteht, bis zum Ministerium) und auch im Rahmen der Gewerkschaft (GÖD) über entsprechende Organisationsressourcen verfügt.[34]

Hier besteht ein wesentlicher struktureller Unterschied zum privatwirtschaftlichen Sektor, wo die Unternehmen entsprechender Größenordnung arbeitgeberInnenseitig über eine schlagkräftige Organisation verfügen, der die ArbeitnehmerInnen etwas Gleichwertiges (etwa gesehen von den Ressourcen, oder auch vom Gewicht der Einflussnahme) kaum entgegensetzen können; im österreichischen Schulwesen ist die Situation hier offensichtlich umgekehrt gestaltet, wobei das Gewicht der Personal-Interessenvertretung nicht nur auf der Ebene des Betriebes selbst besteht, sondern auch in den maßgeblichen politischen Institutionen auf allen Ebenen verankert ist. Die Analogie der Arbeitsbeziehungen im Bildungswesen zur *Sozialpartnerschaft im privatwirtschaftlichen Sektor* ist also unrichtig und irreführend, da die Situationsbeschreibung in einen Diskurs mit grundlegend unterschiedlichen Interessenslagen und Kräfteverhältnissen – sozusagen mit umgekehrten Vorzeichen – eingebunden wird. Aufgrund der gleichzeitig strikt arbeitnehmer-arbeitgeber-orientierten interessenpolitischen Logik der Interaktion ist andererseits auch die Einbindung in einen *professionellen Diskurs* unrichtig und irreführend, da der professionelle grundsätzlich die arbeitgeber-arbeitnehmer-bezogene Logik überbrückt, indem die professionelle Leistung in den Mittelpunkt rückt, und die inhaltlichen Aspekte der Leistungserbringung eine zentrale Rolle spielen müssen (auch wenn in der Realität diese oft tatsächlich nicht im Mittelpunkt stehen mögen).

Der gebrochene Zentralismus wird vermutlich teilweise dadurch verdeckt (und das Bild des ‚Zentralismus' gestärkt), dass der Bund im Bereich der Bundesschulen (und auch im Bereich der Pflichtschulen, wo die Länder die Verwaltung den LSR delegieren) eine durchgängige Kompetenz hat. Diese wird jedoch durch die hybride Institution der LSR (Bundesinstitution und der Ägide der LH) umgesetzt. Die länderspezifischen Analysen deuten jedoch darauf

---

[34] Vgl. … Das Schulwesen ist in den Führungsgremien auf bundes- und Landesebene vertreten (z.B. Kärnten http://www.goed-ktn.at/organisation/landesvorstand/; http://vorarlberg.goed.at/#xl_xr_page_landesvorstand). Es gibt für das Schulwesen 4 Bundesvertretungen (Pflichtschullehrer, Höhere Schule, Berufsschullehrer, Lehrer an berufsbildenden mittleren und höheren Schulen; http://goed.at/ueber-uns/organigramm/bundesvertretungen/), für jeden dieser Bereiche und auch für die Unterrichtsverwaltung gibt es in den größeren Ländern Landesvertretungen, bzw. Landesleitungen, Landesfachgruppen (http://noe.goed.at/; http://www.goed-stmk.at/Landesleitungen.8.0.html; http://www.goed-stmk.at/LF-14-Lehrer-an-BS.53.0.html; http://www.goed-ktn.at/organisation/ LL10, 11, 12, 14; http://salzburg.goed.at/; http://www.goed-ooe.at/Sektionen/Sektion/showAll; http://tirol.goed.at/de/landesvertretungen; GÖD-V zeigt als Erstes eine VISA-Karte; W wird von der Zentrale wahrgenommen http://goed.hmmg.at/?id=32) sowie die Bezirksausschüsse, wo ebenfalls LehrerInnen vertreten sind und die Betriebsausschüsse an den Dienststellen). Die GÖD ist überparteilich, z.B. zufällig aufgerufen in OÖ Landesleitung PflichtschullehrerInnen 12 FCG, 2 FSG, 2 UG http://www.goed-ooe.at/Sektionen/Sektion/show/11; in NÖ Landesvertretung AHS-Gewerkschaft 12 FCG, 1 FSG, 1 UG, 1 NL http://noe.goed.at/; in St Landesfachgruppe berufliche Schulen Vorsitz 1 FCG, 1 FSG http://www.goed-stmk.at/LF-14-Lehrer-an-BS.53.0.html; in Tirol Landesvertretung BS Vorsitz 2 FCG http://tirol.goed.at/de/landesvertretungen/lv-12-berufsschullehrer; in W/Bundesvertretungen Zusammensetzung nicht ausgewiesen http://goed.hmmg.at/?id=32).

hin, dass – insbesondere im Bereich der Allgemeinbildung – oft kein klarer Unterschied zwischen Indikatoren der Bundesschulen und der Landesschulen erkennbar ist – dies deutet darauf hin, dass auch in diesem Bereich länderspezifische Faktoren durchschlagen könnten. Auf der anderen Seite ergeben Bundesländervergleiche einer Vielzahl von Indikatoren kein Bild von systematischen Länderstrategien oder dominierenden Länderfaktoren, sondern ein insgesamt eher erratisches zufälliges Bild, demzufolge sich in den Ländern bestimmte bereichsspezifische Interessen oder Pfadabhängigkeiten ergeben. In vielen Aspekten sind systematische Vergleiche zwischen Bund und Ländern nicht möglich, da für die Länder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen.[35]

b. Mehrfache strukturelle Blockierungen in der fragmentierten institutionellen Grundstruktur

Die Blockierungen betreffen nicht nur die polarisierte Auseinandersetzung um die Gestaltung der Mittelstufe, sondern enthalten implizit die zweite ebenso polarisierte – aber nicht nur das Bildungswesen betreffende – verfassungspolitische Auseinandersetzung um den Föderalismus. In der Governance-Auseinandersetzung hat sich nun eine offene Polarisierung zwischen der Stärkung der Länderposition (v.a. LH-Konferenz) einerseits und der kompletten Abschaffung der Länderposition im Schulwesen (RH, Schulgovernance NEU, teilweise Sozialpartner) herausgebildet (wobei Letzteres vermutlich der expliziten Zustimmung der Länder, jedenfalls zumindest der indirekten, bedarf) – es wird im Bereich des Governance also sehr ernsthaft an Reformstrategien gearbeitet, die ähnlich fundamental sinnvoll aber unrealisierbar erscheinen wie die gemeinsame Schule.

Wenn man die Konstellation zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die Gestaltungsmöglichkeiten betrachtet, so besteht hier über die Selbstbindung durch die Verfassungsmehrheit hinaus bei grundlegend unterschiedlichen Vorstellungen auch eine strukturelle gestalterische Asymmetrie insofern, als das Verhältnis zwischen Grundsatzkompetenz (Bund) und Ausführungskompetenz (Länder) den Ländern keine eigenen positiven Möglichkeiten geben, ihnen aber (nur) die negative Möglichkeit der ‚Obstruktion' geben. Diese Situation macht den – aus dem Unternehmenssektor entlehnten – Diskurs über ‚Strategie' und ‚Ausführung' vollkommen unanwendbar und widersinnig, da ja die Umsetzung der Strategie im Unternehmenssektor, und die Wahl der geeigneten Mittel dafür vollkommen in der Hand des Managements liegt: im österreichischen Föderalismus-Diskurs liegt aber gerade die Auswahl der Mittel auf der Ebene der Länder. Wenn man aus der Organisationstheorie die vielfältigen und gravierenden Schwierigkeiten und Paradoxien *der Umsetzung von Strategien im Unternehmen* berücksichtigt, *also wenn diese in der Hand*

[35] Eine detaillierte Analyse der Länderverteilungen im Rahmen eines Entwicklungsvorhabens in Oberösterreich (Lassnigg 2010) hat zwar für dieses Bundesland ein gewisses Profil ergeben, es ist jedoch zu bezweifeln, und im Projekt hat es auch keine diesbezüglichen Hinweise gegeben, dass dieses Profil ein Ergebnis bewusster Politik wäre – eher dürfte es gängige Praxis sein, dass jedes Land zwar die eigene Situation beobachtet, aber dies nicht im Vergleich zu anderen Ländern geschieht, und daher die möglicherweise bestehenden Besonderheiten im Vergleich selbst gar nicht kennt.

der StrategInnen liegt, so ergibt sich daraus ganz klar, dass die Rede von der strategischen Rolle des Bundes und der Umsetzung durch die Länder schon begrifflich schlicht ein Unsinn ist, der Strategie-Begriff ist auf die föderale Situation nicht anwendbar.[36]

c. Schwache Stellung der Gemeinden und Schulen

Auf dieser Ebene finden die Leistungen des Schulwesens tatsächlich statt, sie ist aber in der Governance-Struktur ganz schwach repräsentiert, und im Diskurs wird den Institutionen auf dieser häufig auch eine substantiell so schwache Stellung zugeschrieben, dass ihnen eine erweiterte Zuständigkeit gar nicht zuzumuten wäre, oder dass sie auch daran grundsätzlich nicht interessiert wären. Bei den Gemeinden ist es die schwache finanzielle Ausstattung bzw. bei den vielen kleinen Gemeinden überhaupt die schwache Ausstattung mit (personellen) Ressourcen und Kompetenzen, und bei den Schulen ist es das alleinige ‚pädagogische Interesse' gegenüber den ‚langweiligen Verwaltungsagenden' und der ‚erhöhten Verantwortung', die als Argumente gegen eine stärkere Stellung angeführt werden.

Die Verteilung von Schulen auf Gemeinden zeigt sehr unterschiedliche Bedingungen (Abb. 16) Man kann grob vier Typen unterscheiden:

- es gibt wenige Gemeinden ganz ohne Schulen,

- viele, die nur eine Volksschule haben (ca. 50% aller),

- ein Viertel mit einer Volks- und Hauptschule (ev. auch Sonderschule bzw. Polytechnische Schule),

- und einen kleinen Teil mit einem stärker ausgebauten Schulsystem (ca. 15% oder weniger als jede 7.Gemeinde).

Die Teilung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Aspekte (Infrastruktur, Personal, Pädagogik) wie auch für die größeren Gemeinden auf die verschiedenen Schultypen wirkt einer gesamtheitlichen Betrachtung der Bildungsangelegenheiten entgegen und vermindert sicherlich grundsätzlich die Auseinandersetzung mit diesen Angelegenheiten und auch (Anreize für) die entsprechende Entwicklung von sachlichen und inhaltlichen bildungspolitischen Kompetenzen auf dieser Ebene. Es kann davon ausgegangen werden,

---

[36] Zuletzt zeigt sich diese Situation bei der Diskussion um eine transparente Haushaltsführung der Bundesländer, wo diese – offensichtlich entgegen den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen – verlangen, über die (technische) Ausgestaltung ihrer Haushaltsführung bzw. Rechnungslegung letztlich zu bestimmen (bzw. ein Zustimmungs- und damit Veto-Recht zu bekommen) http://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/4820363/Rechnungslegung_Laendervereinbarungen-als-Krebsgeschwur

dass unmittelbare Interessen und Präferenzen hier bestimmend sind, vermutlich auch Konkurrenzpositionen mit Nachbargemeinden etc.

Grundsätzlich besteht eine Situation, die dem Anspruch der sog. ‚Subsidiarität', demzufolge die Zuständigkeiten möglichst dort angesiedelt werden sollen, wo die Praxis stattfindet, ziemlich entgegensetzt ist. Die Teilung zwischen den Bundesschulen, die auf dem Papier komplett vom Bund verwaltet werden (de facto aber in der hybriden Konstellation mit den LSR auch – mehr oder weniger – von den Ländern beeinflusst werden), und den Landesschulen, die gemischt v.a. zwischen Land und Gemeinde verwaltet werden, schafft eine gewisse lokale ‚Exterritorialität' der Bundesschulen, und untergräbt jedenfalls einen Gesamtblick auf das lokale Schulgeschehen. Die Kombination zwischen der geringen Zuständigkeit und Verantwortlichkeit auf der Schulebene einerseits und den ‚verschiedenen Herrschaften', denen die unterschiedlichen Schulkategorien unterworfen sind, gibt auch keinerlei institutionelle Anreize zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Schulkategorien auf der lokalen Ebene und untergräbt den Zugang zu sinnvollen lokalen Planungen wie auch zu einem systematischen Umgehen mit den Schnittstellen und Übergängen zwischen den verschiedenen Schulbereichen, die jedoch im Sinne der Gestaltung der Schullaufbahnen der SchülerInnen von wesentlicher Bedeutung sind – selbst, wenn auf der lokalen Ebene dieses Problem erkannt wird, besteht kein Mandat für die lokalen AkteurInnen in Richtung auf Lösungsansätze.[37]

Vom Diskurs her gibt es klare Hinweise in der Richtung, dass die Konstruktion und Praxis des Föderalismus in Österreich dazu führt, dass die Rolle der Gemeinden seitens der Länder geschwächt wird, und dass diese kommunale Ebene auch in den politischen Auseinandersetzungen hinter den Länder-Bund-Konflikten im wahrsten Sinne des Wortes in den Schatten gestellt wird, und kein entsprechendes Gewicht bekommt. Diese Konstellation steht im Gegensatz zur hohen Bedeutung, die der kommunalen Ebene in den grundlegenden sozialwissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Diskursen zugeschrieben wird (Stichwort: Kommunitarismus, ‚Community Development'). Der wesentliche Punkt hier ist, dass die soziale Gemeinschaft auf lokaler Ebene einer der wesentlichen Ankerpunkte und Institutionen des gesellschaftlichen Lebens darstellt, die auch angesichts der Veränderungen und Krisen in anderen (institutionellen) Bereichen des zunehmend kommerzialisierten Gesellschaftslebens (Familie, Arbeitswelt, Interessenorganisationen) an Bedeutung und Potential für die Inklusion und den

[37] Diese Probleme der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen auf der lokalen Ebene werden im Rahmen der Aufgabenreform als eine der größeren Herausforderungen hervorgehoben; zu den Übergangsproblemen vgl. die Ergebnisse des OEFG-Workshops zu dieser Thematik: http://www.oefg.at/legacy/text/veranstaltungen/lost_in_transition.html.
In der NMS-Reform wurde diese Schnittstelle z.B. im Hinblick auf die gemeinsame LehrerInnenbeschäftigung schlagend, und es gibt verschiedene Hinweise, dass dies bei Weitem nicht optimal funktioniert hat, von der datenmäßigen Dokumentation bis zu anekdotischer Evidenz über gravierende Auswahl- und Beschickungsprobleme in diesem Bereich.

Zusammenhalt gewinnt. In verschiedenen Vorschlägen und Szenarien speilt das Schul- und Bildungswesen hier eine zentrale Rolle (vgl. allgemein die Diskussionen über Schulen als soziale Zentren in den OECD-(2001)-Szenarien, sowie Carnoy/Castells 1997, bzw. für Deutschland Weiß 2009)[38] bzw. auch zu den Ansätzen von ‚Community Education' (Öffnung der Schule war bereits eines der drei großen Zielsetzungen des EU Zieleprogramms, aber mit Schwierigkeiten es zu erfassen und nachhaltig zu verfolgen ; vgl. auch Heers et al. 2004; Eichelberger o.J., Klemenz-Kelih et al. 2013, Burton et al. 2004, Sanders 2003, MEB 19-2013).[39]

Zu den gegenläufigen Tendenzen zwischen dem Machtstreben des Föderalismus und einer Stärkung der (subsidiären) Praxis und ihrer AkteurInnen auf der Gemeinde- oder (Schul)-ebene gibt es einige explizite Stellungnahmen aus verschiedenen Bereichen. Öhlinger (1993) hat die Problematik und das Spannungsverhältnis zwischen Föderalisierung und Autonomisierung im Sinne der Selbstverwaltung ganz unmissverständlich ausgedrückt: Föderalisierung unterstützt nicht Autonomisierung von Subeinheiten „…Im Gegenteil: wenn sich hier Tendenzen ausmachen lassen, so eher ein Spannungsverhältnis zwischen Föderalisierung und Autonomisierung. Jede Verwaltung, auch die der Länder, tendiert zu einem Zentralismus. Dazu kommt eine gerade an den österreichischen Ländern an vielen Beispielen nachweisbare Neigung zu einer besonders intensiven Regulierung. Weder Dezentralisation noch Deregulation … würden daher durch eine Föderalisierung a priori begünstigt."(ebd., S.10) … „*Föderalisierung und Autonomisierung sind also keineswegs parallel laufende oder gar sich wechselseitig tragende unterstützende Tendenzen*. Eine Föderalisierung des Schulwesens … bringt für die Autonomisierung der Schule zunächst

---

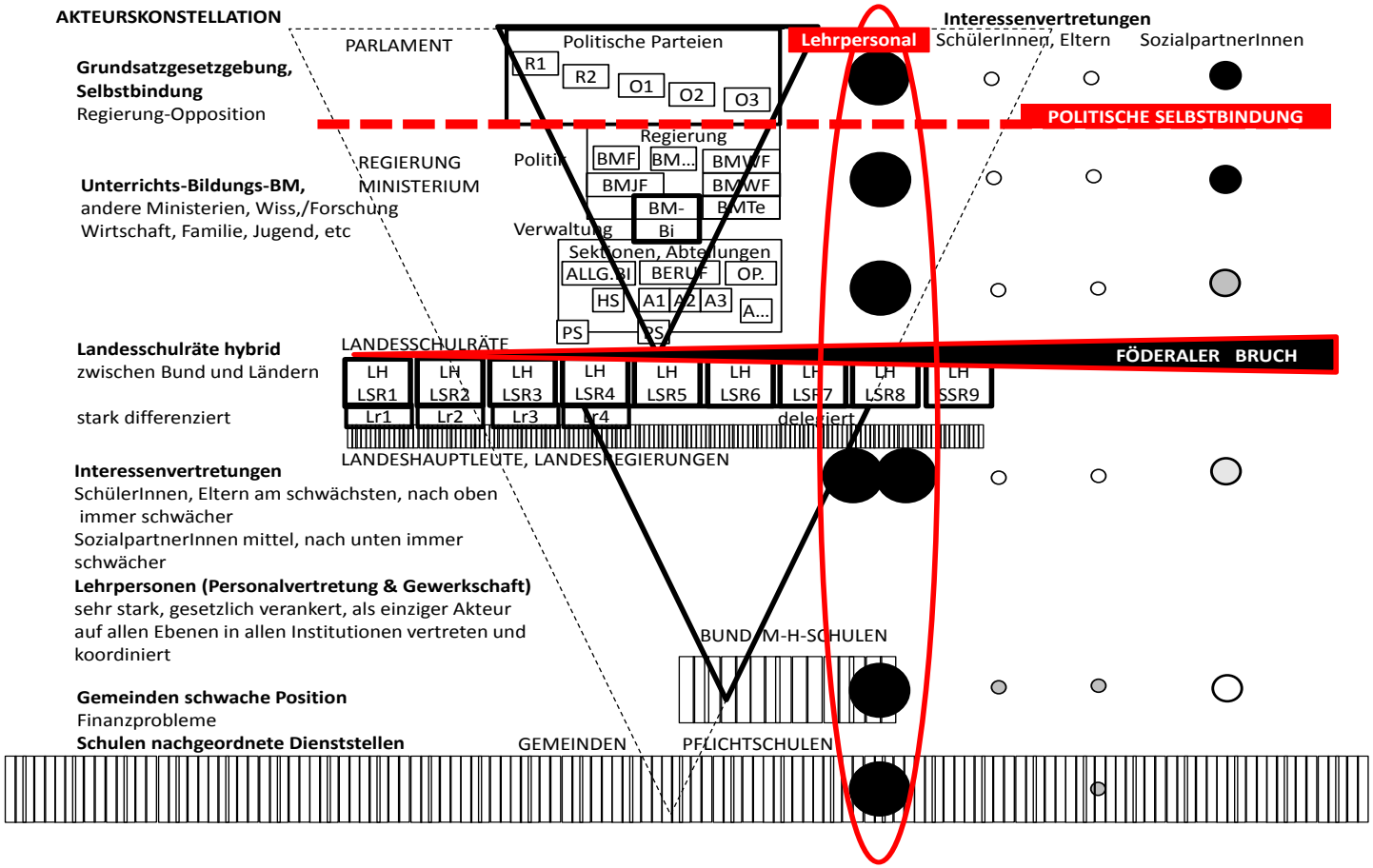
[38] OECD (2001) Schooling for Tomorrow. What schools for the future? Paris: OECD.
Carnoy, Martin, Castells, Manuel (1997). Sustainable flexibility: A prospective study on work, family and society in the information age. Paris: OECD.
Weiß, Wolfgang W. (2009) Kommunale Bildungspolitik. Entwicklungen, Begrifflichkeiten und Perspektiven. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften", Heft 1/2009. http://www.jena.de/fm/41/Kommunale%20Bildungspolitik-Deutsche%20Zeitschr.%20f%C3%BCr%20Kommunalwissenschaften.pdf

[39] 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
Eichelberger, Harald (o.J.) Öffnung der Schule. Im Internet: http://www.koeck-stiftung.at/downloads/paedagogik/Oeffnung_der_Schule.pdf
Klemenz-Kelih, Barbara, Beneke, Elke, unter Mitarbeit von Markus Jamritsch (2013) Vom voneinander hören zum miteinander lernen. Community Education Projekte in Europa. Rechercherbericht. Learnforever (November) http://learnforever.at/files/Dateien/3_3_140212_neu/Rechercherbericht_final.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
Magazin Erwachsenenbildung Nr.19, Juni 2013 Community Education. Konzepte und Beispiele der Gemeinwesenarbeit http://erwachsenenbildung.at/magazin/13-19/meb13-19.pdf

einmal gar nichts. Autonomisierung ist tendenziell keineswegs die geradlinige Fortsetzung einer Föderalisierung“(ebd., S.11-12).[40]

[40] Erhard Busek (2015) bekräftigt aus seinen (nicht so geringen) politischen Erfahrungen diese rechtswissenschaftliche Einschätzung: „Wir haben ein seltsames Verständnis von Dezentralisierung, etwa im Hinblick auf die Rolle der Bundesländer. Da will man mehr Autonomie auf Landesebene, wobei gerade dort die Bereitschaft, sie auch weiter ‚nach unten‘ zu geben, relativ gering ist. Der Grund ist hier zweifellos in der Politik zu suchen, weil die Landesebene stärker werden will […] Auch der Bund hat in allen möglichen Bereichen die gleiche Versuchung. Das beginnt allein schon bei der Personalpolitik. Wer nämlich Posten vergibt, schafft an und erzeugt damit Abhängigkeit. Auch in der Frage der Personalpolitik die Schulautonomie zu fördern, wäre eigentlich zweckmäßig […]“(S.241)

Abb. 11: Schematische Darstellung der Akteurskonstellation



Erläuterungen

Akteurstypen

Staat (Politik-Verwaltung)
+ Parlament
+ Regierung, Bundesministerien, Verwaltung
+ Landeshauptleute, Landesregierungen (LH, Lr)
+ Landesschulräte (LSR PräsidentInnen, VizepräsidentInnen)
+ Rechnungshof
+ Personalvertretung

Schulen (Pflichtschulen, mittlere-M-höhere-H Schulen)
+ Direktion
+ Lehrpersonen
+ Partnerschaft/Gremien
+ Personalvertretung

LehrerInnenbildung (LEB) / Forschung&Entwicklung (F&E)
[*im Schema nicht berücksichtigt, weil Gewicht unklar*]
+ LEB-Institutionen
+ F&E-Institutionen (z.B. BIFIE, Unis, Didaktikzentren)

Interessenvertretungen
+ Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD)
+ LehrerInnen-Teil-Gewerkschaften (PS, AHS, BMHS)
+ SozialpartnerInnen (AK, LK, OEGB, WKO), IV
+ Eltern-, SchülerInnen-Vertretungen, Organisationen

Politische Parteien (Regierung R, Opposition O)
+ SP, VP, Grün, FP, Neos, TS, etc.

NGOs, Professionelle Organisationen
[*im Schema nicht berücksichtigt, weil Gewicht minimal*]
+ NGOs (z.B. Bildung Grenzenlos, talente blühen,
+ Qualitätsnetzwerke (QIBB, SQA)
+ Innovationsinitiativen, -netzwerke (IMST, Schilf, Leadership Acad.)

Quelle: eigene Darstellung, basiert auf Lassnigg Lorenz, Vogtenhuber Stefan (2015) Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures. IHS-Sociological Series Nr.107 https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.pdf

Tab. 3: Stilisierter Überblick über Gemeinden, Schulen und durchschnittliche Klassengrößen (grob gerundet für bessere Übersicht)

Schulebenen	gerundete Zahl Schulen
Volksschulen	3100
Hauptschulen und NMS	1500
AHS-Unterstufen	300
Oberstufenschulen	1100
Total	6000

Schulebenen	Verteilung über Gemeinden
nur Volksschulen	50%
Pflichtschulen (Volks-, Haupt- und NMS)	25%
Gemischte Schulstruktur (von Volksschule bis Oberstufenschulen)	15%
Keine Schule	10%

Schulebenen	Gerundete Schulgröße (SchülerInnen)
Volksschulen	110
Hauptschulen und NMS	150
AHS-Unterstufen	400
Oberstufenschulen	270

Klassengrößen in Volksschulen nach lokaler Umgebung	SchülerInnen pro Klasse (Index Gesamt =100)
Gesamt	18.4 (100)
Länder ohne Wien	17.7 (96)
Länder Hauptstädte und größere Städte	19.3 (105)
Wien	21.8 (118)
Kleinschulen (< 4 Klassen)	16.4 (89)

* ‘Schule’ meint hier Schulstandorte, die einerseits mehr als eine Schule als organisatorische Einheit umfassen können, andererseits auch Klassen von verschiedenen Schultypen; solche Kombinationen sind aufgrund des Überganges von der Hauptschule zur Neuen Mittelschule v.a. auf der Sekundarstufe 1 weit verbreitet; auf der Oberstufe sind oft verschiedene Schulen auf einem Standort zusammengefasst (z.B. BMS und BHS); die Größe der berufsbildenden Schulen variiert zwischen 600 und weniger als 100; die Unterscheidung der AHS nach Unter- und Oberstufe ist insofern künstlich, als diese meist an gemeinsamen Standorten organisiert sind, die durchschnittliche Größe liegt bei fast 600.

Quelle: eigene Berechnung, vgl. Lassnigg 2015 forthc.

Befunde zu politischen und Verteilungsmustern in den Bundesländern

In einem Exkurs in Anhang 2 (Schulstruktur in der Pflichtschule seit 1923) wird die langfristige Entwicklung der Schulstrukturen bis zur Sekundarstufe 1 ausführlich dargestellt. Leider weisen diese langfristigen Tabellen die Schulstruktur nur umrisshaft (die Volksschuloberstufe ist nicht als eigener Typus geführt, und die Hauptschule kann nicht auf ihre Struktur unterschieden werden), man kann aber unter bestimmten Annahmen die grobe Strukturentwicklung abbilden (ANH-Abb. 19 bis ANH-Abb. 21).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die schulstrukturellen Auseinandersetzungen aus der 1.Republik um die Mittelschule, die 1927 im ‚Kompromiss‘ der zweizügigen Hauptschule resultiert hatten (als Novelle zum nach wie vor geltenden Reichsvolkschulgesetz aus der Monarchie; Seel 1996, 48f), nach 1934 nicht mehr umgesetzt wurden, was unterschiedliche Strukturen der Mittelstufe zur Folge hatte.

Obwohl 1945 die Gesetzeslage von 1927 wieder errichtet wurde, haben die Bundesländer entgegen der geltenden Verfassungslage ungeahndet tw. die austrofaschistische Struktur beibehalten,[41] was dann in den 1950ern bis 1970ern eine langwierige strukturelle Anpassung zur Folge hatte. Diese Auseinandersetzungen um die Struktur der Hauptschule (ein- oder zweizügig, geschlechtsgetrennt oder koedukativ) wurde zunächst in den 1950ern überlagert durch die Landschuldebatte, wo versucht wurde, die Volkschuloberstufe gegenüber der Entwicklung der Hauptschule zu erhalten, um dadurch die ‚Landflucht' aufzuhalten. Erst 1959 wurde die Weichenstellung für die Durchsetzung der Hauptschule gegenüber der Volksschuloberstufe gesetzt, und die Durchsetzung der 2-zügigen Hauptschule erfolgte erst während der 1960er, als bereits die Gesamtschuldiskussion wieder in Gang zu kommen begann (Abb. 12).

Der Anteil der Volksschuloberstufe betrug 1960 noch 30% und reduzierte sich dann rapide bis 1970. 1960 war auch die Hauptschulstruktur ziemlich uneinheitlich, mit der Mehrheit an ein-zügigen Hauptschulen (63% aller HS in Österreich; nur W, K und St hatten höhere Anteile an zwei-zügigen HS), dies dreht sich bis 1970 um (auf 9% in Österreich, in den vier Bundesländern mit 1960 noch 100% ein-zügigen HS – B, S, T, V – hatte sich dieser Anteil bis 1971 auf eine Größenordnung von 5 bis 30% verringert). Auch andere Bereiche, wie die Sonderschule, die Polytechnische Schule oder auch die AHS-Unterstufe entwickelten sich unterschiedlich in den verschiedenen Bundesländern. Wien hatte seit den 1920ern eine herausragend andere Struktur. Hier lag der Anteil der AHS seit den 1920ern deutlich höher, und er erreichte bereits 1980 fast 50% (seitdem ist er nach diesen Indikatoren nicht mehr wesentlich gestiegen. In den anderen Bundesländern lag die Spanne der AHS-Unterstufe 1980 zwischen 15 und 21% (6 Prozentpunkte, das macht einen Unterschied von 40%), wobei die beiden Bundesländern mit den größten Agglomerationen (St, O) eher im Mittelfeld liegen (dies also nicht mit der stärker städtischen Struktur erklärt werden kann (am höchsten liegen N, S, K).

Der Vergleich verschiedener Indikatoren zur Schulstruktur und Schulausstattung im Anhang 2, begonnen mit den Schulgrößen in den verschiedenen Bereichen, über die Ausgaben pro SchülerIn, sowie die Klassengrößen und SchülerInnen-Lehrerinnen-Relationen (SLR) zeigen kein systematisches Bild. Beispielsweise variieren die Schulgrößen nach Schulbereichen ganz unsystematisch in den Bundesländern, die Klassengrößen und SLR variieren um 10% zwischen den Bundesländern, zwischen Ausgaben für die Pflichtschule und die AHS

[41] „Im Verfassungsüberleitungsgesetz wurden 1945 die Gesetze aus der Ersten Republik (Stichtag 5.März 1933) wieder in Geltung gesetzt. Für das Schulwesen bedeutete dies die Wirksamkeit der Schulgesetze aus dem Jahr 1927. Diese waren jedoch im autoritären Ständestaat 1934 auf dem Verordnungsweg mit der Absicht geändert worden, die Durchlässigkeit im Schulsystem zu verhindern. […] Einige Bundesländer mit ÖVP-Mehrheit legten diese Bestimmungen der wiedererrichteten österreichischen Schulorganisation zugrunde, ohne daß von Seiten des Unterrichtsministeriums die verfassungsrechtlich gebotene Vorgangsweise eingefordert worden wäre." (Seel 1996, S.48-49)
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.

insgesamt bestehen keine systematischen Zusammenhänge, einige Muster sind bei näherer Betrachtung:

- die Variation der Ausgaben ist im Pflichtschulbereich (Spanne etwa 20%) viel größer als im AHS-Bereich (Spanne 5%)

- steigende Ausgaben reduzieren die Klassengröße und die SLR deutlich (im Primarbereich deutlicher als im Sek1-Bereich)

- es gibt tendenziell positive Zusammenhänge zwischen Primar und Pflichtschule Sek1, sowie zwischen Pflichtschule und AHS-Unterstufe bei den Ausgaben pro SchülerIn, also teurere (B, St, N, K) und weniger teure Bundesländer (die übrigen), St gibt für Sek1 PflichtschülerInnen mehr aus, Oberösterreich für AHS-Unterstufe

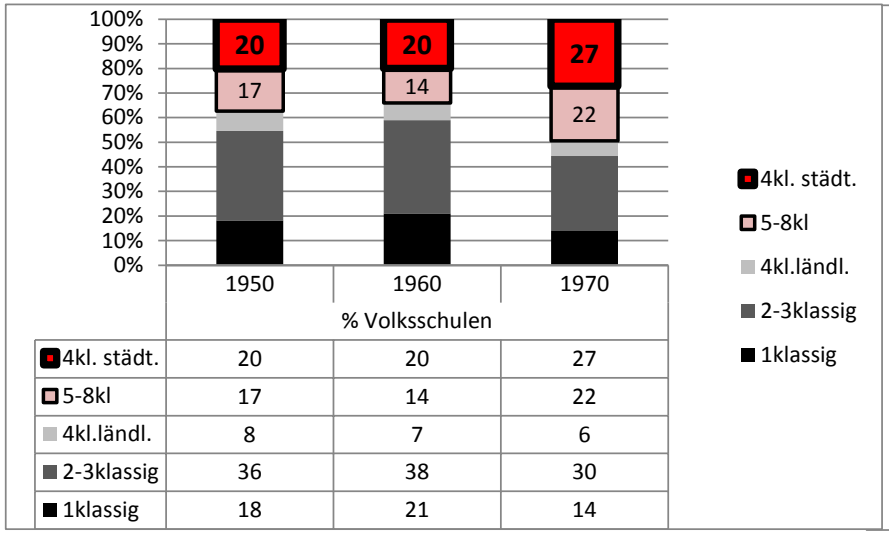
- tendenziell werden die (insgesamt weniger kostenträchtigen) kleineren Bundesländer ev. großzügiger bedacht als die größeren

- im Bereich der Hauptschule gab es tendenziell zwei Gruppen von Bundesländern mit höheren (St, K, N) bzw. niedrigeren Ausgaben/SchülerIn, die NMS hat dies tendenziell ein wenig ausgeglichen, ohne aber die Ordnung zu ändern (wobei das Burgenland als starker ‚Gewinner' hervorsticht)

- im Bereich der AHS besteht tendenziell ein negativer Zusammenhang zwischen Oberstufe und Unterstufe, wenn die Unterstufe kostenintensiver ist, werden in der Oberstufe vergleichsweise weniger Mittel ausgegeben (Substitution)

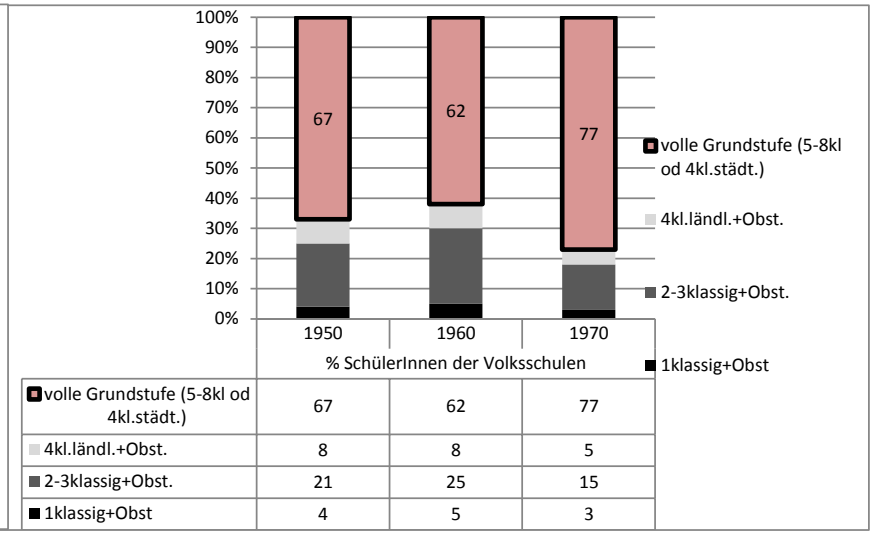
Abb. 12: Entwicklung der Mittelstufe 1945-70 (%Schulen, SchülerInnen)

a) VS: Schulen



	1950	1960	1970
4kl. städt.	20	20	27
5-8kl	17	14	22
4kl.ländl.	8	7	6
2-3klassig	36	38	30
1klassig	18	21	14

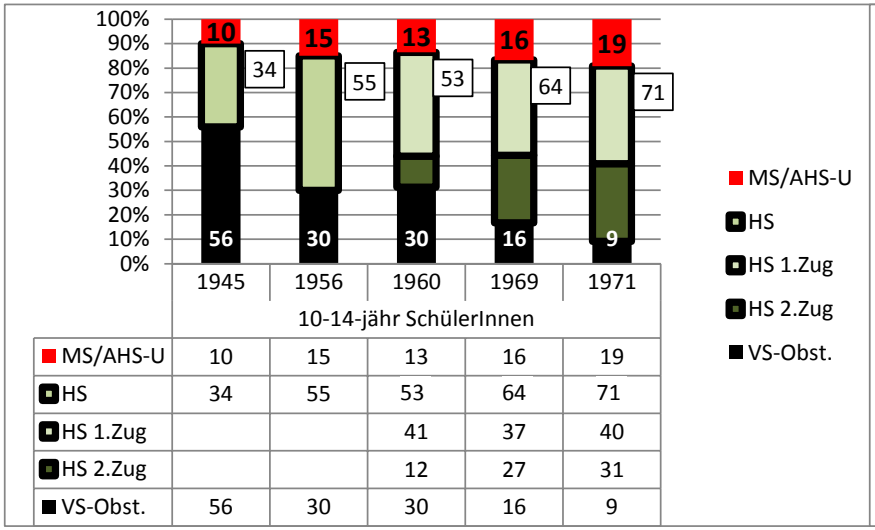
SchülerInnen



	1950	1960	1970
volle Grundstufe (5-8kl od 4kl.städt.)	67	62	77
4kl.ländl.+Obst.	8	8	5
2-3klassig+Obst.	21	25	15
1klassig+Obst	4	5	3

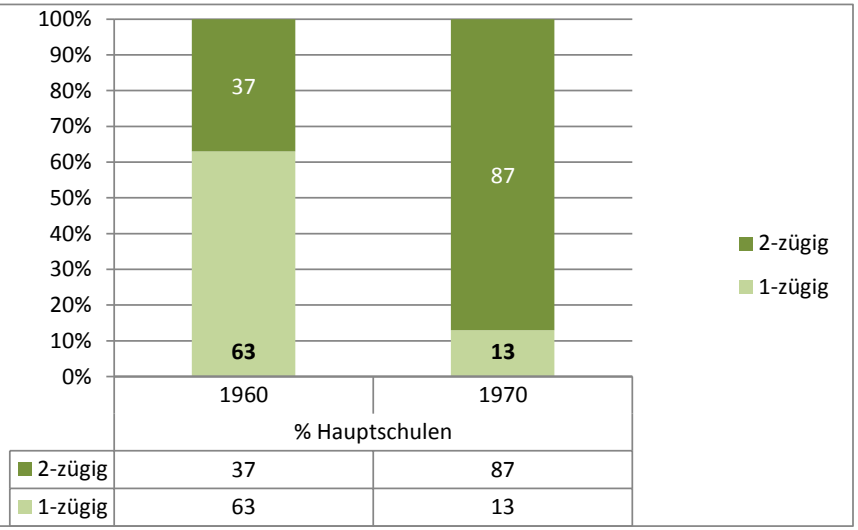
Quelle: eigene Darstellung nach Lassnigg 1979, S.224

b) Mittelstufe, SchülerInnen



	1945	1956	1960	1969	1971
	10-14-jähr SchülerInnen				
MS/AHS-U	10	15	13	16	19
HS	34	55	53	64	71
HS 1.Zug			41	37	40
HS 2.Zug			12	27	31
VS-Obst.	56	30	30	16	9

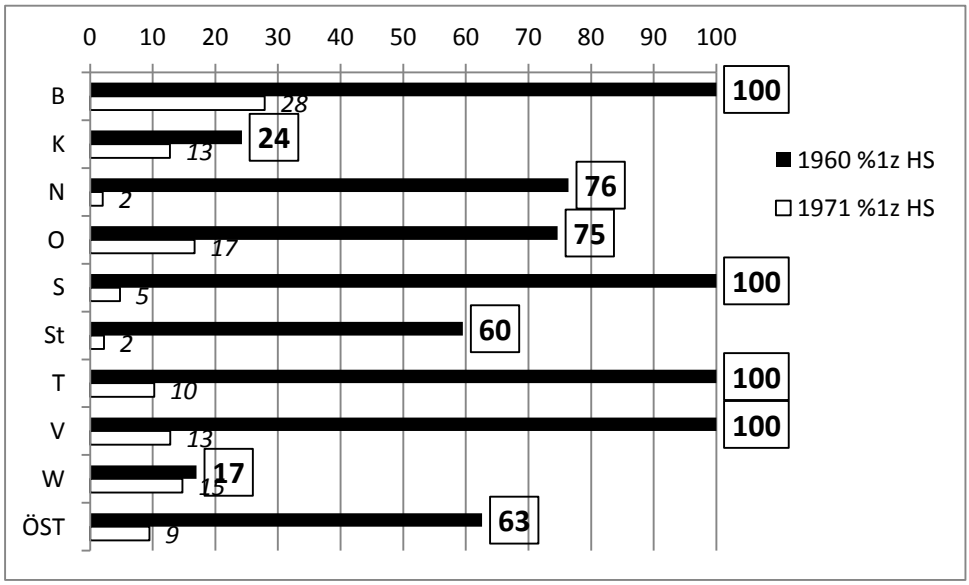
Hauptschule nach Zügen (Schulen)



	1960	1970
	% Hauptschulen	
2-zügig	37	87
1-zügig	63	13

Quelle: eigene Darstellung nach Lassnigg 1979, S.224

c) Anteil der einzügigen Hauptschulen 1960-71 nach Bundesländern



Quelle: eigene Darstellung nach Lassnigg 1979, S.232

3.2.3. Schlussfolgerungen Bund-Länder

Die historisch vertiefende Betrachtung der Bund-Länder-Fragen zeigt, dass diese Fragen eine allgemeine grundsätzliche Dimension politischer Polarisierung in der verfassungsrechtlichen Gestaltung des österreichischen Staatswesens betreffen, die weit über pragmatische und funktionale Probleme im Schul- und Bildungswesen hinausgehen. Lösungen können vermutlich nur einvernehmlich von den AkteurInnen auf den verschiedenen Seiten dieser Polarisierung gefunden werden, was angesichts der laufenden Diskurse als unwahrscheinlich eingeschätzt werden muss. Es stehen sich im Diskurs diametral gegensätzliche Positionen zwischen ‚Verländerung' des Bildungswesens (unter Verschärfung der bestehenden Diskrepanz zwischen Finanzierungs- und Verausgabung der Personalmittel) einerseits (LH-Konferenz) und der Abschaffung der Länderzuständigkeit bei Schaffung neuer Formen der Zuständigkeit auf lokal-regionaler und privatverwaltungsrechtlicher Ebene (Schulgovernance NEU) gegenüber. Der Rechnungshof hat aktuell die Verstärkung der Bundeskompetenz bei den (hybriden) Bundesinstitutionen der Landesschulräte eingemahnt, was ebenfalls die Länderposition schwächen würde.

Die Analyse der bestehenden Governance-Struktur im OECD-Vergleich bekräftigt in funktionaler Hinsicht, dass die bestehende Verteilung der Zuständigkeiten eine Anomalie darstellt, indem die starke regionale Zuständigkeit fast nur in viel größeren Ländern besteht.

Das deutlichste funktionale Problem des Auseinanderfallens zwischen Finanzierungsverantwortung beim Bund und Verausgabung der Mittel durch die Länder im Bereich der Pflichtschule, die den größten Bereich des Schulwesens ausmachen und grob die Hälfte der Bundesausgaben betreffen, tritt in sonst keinem Land auf, auch nicht in den Nachbarländern Schweiz und Deutschland, die oft als vergleichbar genannt werden. Die analyse zeigt, dass diese Vergleiche überhaupt nicht zutreffend sind, da die Schweizer Kantone ihre eigenen Mittel ausgeben, und Deutschland auf einer anderen Größenordnung liegt (die dortigen Länder, die in der Größenordnung Österreich entsprechen, sind aber selbst nicht föderal organisiert, sondern haben eine starke kommunale Verwaltung).

Die föderale Struktur erzeugt im Zusammenspiel mit der gegebenen Schulstruktur nicht nur die im Abschnitt 3.1 erörterten Transparenzprobleme sondern ist auch die Grundlage für eine fragmentierte Akteurskonstellation, die ein wirksames Governance des Schulwesens unmöglich macht. Den durch die politische Zuständigkeitsverteilung fragmentierten politischen Institutionen steht eine durchgängig organisierte und verankerte Interessenvertretung gegenüber, so dass der bürokratischen Struktur des Bundes die realen Durchgriffsmöglichkeiten fehlen, und andererseits die Kräfte des Föderalismus und der Interessenvertretung zwar starke ‚Vetopositionen' aber keine eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten haben. Die Ebene der Praxis, die an den Standorten der Schulen in den Gemeinden stattfindet, hat in dieser Struktur eine so schwache Position, dass sie im Wesentlichen nur in abhängiger Form den ‚Normalbetrieb' aufrechterhalten kann.

Da die Länder von den Schulen ebenfalls vergleichsweise weit entfernt sind, und – v.a. bei den größeren Ländern – auch sehr heterogene Bereiche zu verwalten haben, ist das Argument, sie könnten besser auf die Anforderungen der Praxis eingehen, nicht stichhaltig. Die Auswertungen verschiedener Indikatoren, die v.a. im Pflichtschulbereich große Länderunterschiede zeigen, deuten nicht auf sinnvoll rational erklärbare Politiken in den Ländern hin. Das System war beispielsweise auch über längere Zeiträume nicht in der Lage, auf unterschiedliche demografische Entwicklungen zwischen Wien und den anderen Bundesländern adäquat durch entsprechende Ressourcenverteilung zu reagieren. Maximierung der eigenen Ressourcen scheint der wesentliche Mechanismus zu sein, so dass auch tatsächlich Länder mit höherer Ressourcenverausgabung in den verschiedenen Bereichen Ländern mit geringer Ressourcenverausgabung (jeweils pro SchülerIn) gegenüberstehen, ohne dass dies durch funktionale Faktoren erklärbar wäre. Die Bundesschulen zeigen geringere Unterschiede als die Landesschulen, aber die Unterschiede selbst scheinen eher die Länderrationalitäten zu spiegeln als eine eigene Bundespolitik.

Unter Berücksichtigung dieser gegebenen Grundstrukturen ist eine sinnvolle Lösung der Governance-Probleme kurzfristig und durch punktuelle Änderungen nicht denkbar. Punktuelle Veränderungen, die einvernehmlich erzielt werden können, sind in ihren

längerfristigen Auswirkungen schwer absehbar oder verstärken die bestehenden Probleme. Selbst die Abschaffung der Ausführungsgesetzgebung bei gleichzeitiger Verstärkung der Ausführungskompetenz würde vermutlich auf dem Hintergrund der Diskrepanz zwischen Finanzierungsverantwortung beim Bund und Ausführungsverantwortung bei den Ländern die gegenwärtige Konfliktlage nicht vermindern sondern verstärken. Ebenso würde eine stärkere Trennung von strategischen Funktionen beim Bund und Ausführungskompetenzen bei den Ländern in den gegenwärtigen Strukturen dem Bund jede Möglichkeit der Durchsetzung der strategischen Vorgaben nehmen – die Anforderungen könnten jederzeit mit der Forderung nach entsprechenden zusätzlichen Mitteln beantwortet werden. Das Bild eines Groß-Unternehmens mit 100.000 Beschäftigten im Privatsektor ist auf die föderale Struktur der öffentlichen Bereitstellung von Bildungs- und Erziehungsleistungen schlicht nicht anwendbar (und funktioniert überdies auch in nicht-föderal strukturierten Schulsystemen nicht unbedingt).[42]

3.3. Anstatt top-down Regulation möglichst weitgehende bottom-up Erprobung und Umsetzung der ‚Autonomie' als erfolgversprechende Entwicklungsmöglichkeit auf der Praxisebene

3.3.1. Problemaufriss und Fragestellungen

Die Entwicklung der Zuständigkeiten der Schulen wird seit zwei Jahrzehnten als wichtigster und erfolgversprechendster Entwicklungsbereich für das Schulwesen vorgeschlagen. Die Möglichkeiten wurden jedoch nur sehr rudimentär ausgelotet, und im System auch kontraproduktiv aufgenommen (Stichwort: ‚Autonomie als Sparpolitik').

Wenn man die Entwicklung der Diskurse und Politiken um Autonomie seit den frühen 1990ern verfolgt, so kann man zeigen, wie ein an sich erfolgversprechendes Thema durch falsche politische Weichenstellungen zerstört wurde. Die sog. Autonomienovelle war in Wirklichkeit eine Autonomiebeschränkungsregulationsnovelle, die einen höheren Zuwachs an Regulation als an Autonomie gebracht hat. Die beschränkten Autonomie-Pflänzchen wurden dann noch einmal politisch durch die Sparauflagen zerstört. Dies hat sich nachhaltig dahingehend ausgewirkt, dass ‚Autonomie' heute in hohem Maße mit Ablehnung und Misstrauen begegnet wird (und auch von der Personal-/Interessenvertretung als solche diskreditiert/bekämpft wird. Man muss sich im Klaren sein, dass mit den aktuellen und mittelfristigen Sparauflagen des Finanzrahmens aktuell eine sehr ähnliche – bzw. eine eher noch schärfere – Grundkonstellation besteht; eine Analyse der bisherigen Ansätze und Diskurse erscheint daher wichtig.

[42] Vgl. z.B. Lauder, Hugh/ Hughes, David et al. (1999) Trading in futures. Why markets in education don't work. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

Im weiteren Verlauf hat sich die politische Schwerpunktsetzung dann von der Autonomie weg verlagert, und andere Themen, zunächst Qualitätssicherung, dann die Leistungen (PISA) und die Chancengleichheit (NMS) sind in den Vordergrund getreten – die Autonomie war politisch durch die Novelle 1993 ‚abgehakt' (Schilcher/Androsch 2015, S.246: „In Österreich ist seit 1993 nichts mehr passiert.")

Dennoch ist das Thema auf der Tagesordnung geblieben, und verschiedene AkteurInnen haben es weiter verfolgt (programmatisch Zukunftskommission, SozialpartnerInnen, Bildungsvolksbegehren, Industriellenvereinigung, NEOs-Initiative; vgl. Anhang 3 Forderungen ‚Autonomie'). Mit Ausnahme der Interessenvertretungen der LehrerInnen besteht trotz der politischen Fehler ein tendenzieller Grundkonsens in Richtung Ausweitung der Autonomie, jedoch mit teilweise wenig geklärten und auch teilweise sehr unterschiedlichen Verständnissen dessen, was darunter verstanden wird.

Die entscheidende Frage für eine Verwirklichung eines sinnvollen Autonomiemodells ist daher die Entwicklung einer klaren Vorstellung von ihrer konkreten Ausformung. Diese Frage ist keineswegs trivial, da dieser Begriff viele Bedeutungen hat, und auch sehr verschieden konkretisiert werden kann. Es ist sinnvoll, die Bedeutung als ‚Governance-Modell' anzusetzen, als bestimmte Form der Verteilung von Entscheidungsbefugnissen zwischen den Governance-Ebenen und den involvierten Institutionen/AkteurInnen (in der Akteurskonstellation). Eine sinnvolle Klassifikation unterschiedet vier fundamentale Governance-Modelle: Bürokratie-Hierarchie, Markt, und zwei Formen der Autonomie: lokale Autonomie (auf Gemeindeebene) und Schulautonomie. Hier werden zwei Grundentscheidungen getroffen: erstens Autonomie ist nicht Teil des bürokratischen Modells sondern eine Alternative dazu, zweitens Autonomie ist von der Marktsteuerung unterschieden. Diese Unterschiede gilt es herauszuarbeiten.

Für Österreich erscheint auch die weitere Unterscheidung zwischen lokaler Autonomie und Schulautonomie wichtig, da sich die Diskussion sehr auf die Schulautonomie konzentriert. Für die lokale Autonomie scheinen geeignete Einrichtungen als Träger zu fehlen (im Durchschnitt sehr kleine Gemeinden; die Bezirksebene wurde gerade zugunsten einer – vermutlich voreiligen und zu wenig überlegten – Länderzentralisierung abgeschafft).

Neben der Klärung dieser unterschiedlichen Formen der Autonomie gibt es dann weitere Fragen der Konkretisierung. Diese betreffen

- die konkrete Verteilung der Entscheidungsbefugnisse (um welche Befugnisse geht es? wo sollen sie situiert sein?) und

- die Vorgangsweise bei der Umsetzung.(vorab flächendeckende top-down Regulation oder konditionale bottom-up Transformation?)

Diese Fragen werden aufgrund von Erfahrungen in der Literatur behandelt. Die Grundbotschaft ist, dass in Abgrenzung von Bürokratie und Markt möglichst weitgehende Autonomiespielräume entweder an den Schulen oder in den lokalen Einheiten angestrebt werden sollen (also inklusive finanzieller und personeller Autonomie), dass dies aber in einem bottom-up Transformationsprozess geschehen soll (über gut konzipierte und sorgfältig begleitete Demonstrations-Projekte). Dieser sorgfältig geplante und begleitete Umsetzungsprozess soll insbesondere auch ausloten, inwieweit Potentiale und Möglichkeiten einer lokalen Autonomie bei den Gemeinden in Kombination mit der Schulautonomie bestehen.

Es ist hier wichtig zu sehen, dass in einem wirksamen Autonomiemodell keine sinnvolle Position für die Länder gegeben ist, außer man will regional unterschiedliche Bildungssysteme entwickeln. Als Träge der Autonomie sind die Länder jedenfalls ungeeignet, da sie – abgesehen von der Politisierung – vom Geschehen zu weit entfernt sind, und eine Größe und Diversität haben, die für Mechanismen wie z.B. eine ‚Lump-Sum'-Steuerung nicht geeignet sind (eine Lump-Sum-Finanzierung der Länder, die anscheinend tw. ventiliert wird, würde diese Idee geradezu ad absurdum führen, da in derartig großen und diversen Aggregaten eine Ergebniswahrheit gerade unmöglich ist – eine derartige Lösung wäre ein Freibrief für die Länder, ohne weiteren Diskurs-, Begründungs- oder Kontrollbedarf ihre eigene Politik zu machen).[43]

3.3.2. Befunde Autonomie

Politische Entwicklungen und Diskurse

In den frühen 1990ern hat der Autonomiediskurs Ansätze einer Neuorientierung in die österreichische Bildungspolitik gebracht, indem die konzeptionelle und ideologisch verankerte Dichotomisierung zwischen (Makro)-Struktur und (Mikro)-Prozessen, sowie zwischen Politik und Pädagogik politisch aufgebrochen oder zumindest ernsthaft und glaubwürdig (auch) von der Forschungsebene her in Frage gestellt wurde. Auf der Forschungsebene hat sich damit auch eine Aufweichung der traditionell stark verankerten Dichotomie zwischen quantitativen und qualitativen empirischen Zugängen (die sich beide mit der immer noch dominierenden geisteswissenschaftlich-religiös-konservativen Pädagogik auseinanderzusetzen hatten) ergeben, und auch die politische Lager-Verfestigung zwischen (reformorientierter) ArbeitnehmerInnen-Seite und (konservativer) UnternehmerInnen-Seite wurde dadurch abgeschwächt, dass die Industriellenvereinigung mit den führenden VertreterInnen der Aktionsforschung kooperierte (Gutachten

[43] Wie die Möglichkeiten und auch Potentiale hier gelagert sind, zeigt aktuell gerade die Auseinandersetzung um Asylplätze (wie auch um die Regierungsbildungen in den Ländern) sehr anschaulich.

Posch/Altrichter),[44] und dann das SPÖ-geführte BM (R.Scholten) diesen Diskurs weiter förderte (Erstes Autonomieprojekt v. Posch/Altrichter).[45]

Eine Analyse der bildungspolitischen Positionen der Parteien und SozialpartnerInnen am Übergang von den 1980ern zu den 1990ern (Lassnigg/Loudon 1992)[46] ergab zunächst eine klare Positionierung des Autonomiebegriffes auf der ‚bürgerlichen' Seite, mit der damals relativ neuen Partei der Grünen/Alternative gewissermaßen als Vermittlungsglied zum ‚ArbeitnehmerInnen-Lager'. Der damalige BM Scholten war sehr bemüht, aus den politischen Polarisierungen (‚Ping-Pong', oder ‚Grabenkämpfe' wie er es gerne nannte) herauszufinden, und es waren die Bergriffe der Autonomie und der Internationalisierung (damals im Vorfeld des EU-Beitrittes), die bis zu einem gewissen ‚lagerübergreifend' fungierten.

Der Autonomie-Diskurs hatte nach diesen Analysen ein gewisses Potential, die vorhandenen politischen Polarisierungen zumindest aufzuweichen oder sogar aufzubrechen bzw. zu überbrücken. Dieses Potential konnte aber – rückblickend gesehen – nicht genutzt werden. Die Ursachen dafür wären noch zu erforschen: Waren/sind die Polarisierungen so stark, dass die Überbrückungs-Potentiale von vorneherein zu schwach waren, oder war die Politik zu schwach, um die Potentiale der Autonomisierung als einem (glaubwürdigen) Neuansatz zur Wirkung zu bringen? An eine wissenschaftliche Beantwortung dieser Frage kann man sich nur herantasten; einerseits wäre die Natur der Polarisierungen zu analysieren und zu erklären (die in ihrer Persistenz und Stärke keineswegs selbstverständlich ist), andererseits ergibt eine rückblickende Analyse der ‚Autonomisierungs'-Politik aber auch jedenfalls von vorneherein eine sehr schwache und den gegebenen Strukturen verhaftete Vorgangsweise, die durch den baldigen politischen Wechsel im Ressort (BM Busek-Gehrer) konterkariert und noch dazu durch die Überlagerung mit den Imperativen der Budgetsanierung und Sparpolitik erschwert wurde.

Der Kontext war in der politischen Lagerbildung durch den Optimismus der Ostöffnung und eine gewisse Abschwächung der neoliberalen Angriffe auf den Wohlfahrtstaat am Ende der

---

[44] Posch, Peter / Altrichter, Herbert (1992) Bildung in Österreich – Analysen und Entwicklungsperspektiven. Innsbruck: Österreichischer Studienverlag; ursprünglich als Gutachten für die Industriellenvereinigung: Entwicklungsperspektiven des österreichischen Bildungswesens (1991)

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

[46] Die Analyse der bildungspolitischen Leitbegriffe der Parteien (SPÖ, ÖVP, Grüne/Alternative, FPÖ) und der Sozialpartnerorganisationen (AK, BWK-WKO, ÖGB, IV) hatte noch eine spiegelbildlich polarisierte Lagerbildung auf gemeinsamen Dimensionen ergeben: mit Demokratie als gemeinsamem Leitbegriff des ArbeitnehmerInnen-orientierten Lagers und Leistung-Internationalisierung als gemeinsamen Leitbegriffen des ArbeitgeberInnen-orientierten Lagers, und den damals noch großen Parteien SPÖ und ÖVP als ‚lagerverbindend' (gemeinsame Leitbegriffe Demokratie, Leistung, Internationalisierung). Die Grüne/Alternative über den Begriff der Autonomie und die damals programmatisch noch liberale FPÖ über den Begriff der Demokratie fungierten ebenfalls als verbindend. Lassnigg, Lorenz/ Loudon, Susanne (1992) Die aktuelle Bildungsstrukturdebatte in Österreich. Forschungsbericht am IHS im Auftrag des BMUK. Wien.

Thatcher-Ära und im Vorfeld des Aufstiegs des ‚Dritten Weges' durch Giddens-Blair gekennzeichnet, Clinton-Gore hatten mit ‚Reinventing Government' eine Erneuerungsstrategie für die staatliche Politik vorgeschlagen. Die Auseinandersetzung um ‚Überregulierung' und ‚Deregulierung' und ‚Staat vs. Privat' verlor etwas an Schärfe (im Hochschulwesen wurde der FH-Sektor nahe an einem New-Public-Management-Ansatz errichtet, der dann zum Vorläufer der radikalen Autonomisierung der Universitäten 2002 wurde). Eine gesamte einigermaßen konsensuelle Reformstrategie für Österreich hat sich jedoch nicht entwickelt. ‚Österreich neu regieren' konnte dies als Strategie der Zerstörung der Sozialpartnerschaft und der radikalen Verländerung nicht werden – in der Konsequenz haben die bekämpften Sozialpartnerorganisationen und nicht – wie vorgeschlagen – die LH-Konferenz Verfassungsrang bekommen.

Wenn man die Frage der Schulautonomie im Sinne einer relativ starken Zuteilung von Entscheidungsrechten auf die Schulebene in die größeren politischen und wissenschaftlichen Diskurse einbettet, so ergibt sich ein vielfältiges Bild. Es gibt dabei unterschiedliche disziplinäre Zugänge und auch unterschiedliche Fragerichtungen, die nicht immer zu gleichen Ergebnissen kommen. Es gibt verschiedentliche Befunde, die einen positiven Zusammenhang zwischen Autonomie und (SchülerInnen)-Leistungen signalisieren, aber dieser Zusammenhang ist konditional vielfach vermittelt: eine Konzentration von Entscheidungsrechten auf der Schulebene ist *möglicherweise eine notwendige* Bedingung für (sehr) gute Leistungen, aber *jedenfalls keine hinreichende* Bedingung. Als weitere Bedingung wird von der ökonomischen Forschung jedenfalls eine gleichzeitige Beobachtung bzw. Rechenschaft zu den Ergebnissen formuliert, aber auch noch eine Reihe von weiteren Bedingungen soll im *Principal-Agent*-Ansatz der institutionellen Ökonomie den (‚natürlichen') Opportunismus der AkteurInnen eindämmen (da der Agent über seine Praxis mehr weiß als der Prinzipal müssen die Anreize so gesetzt werden, dass die ‚Agents' möglichst entsprechend den Zielen der Prinzipals handeln). Auf dieser Basis gibt es einen formalisierten Satz von Kriterien (Abb. 13), in dem Schulautonomie erstens je nach Entscheidungsgebiet gegenläufig wirkt, und ihr Effekt von acht weiteren Kriterien abhängt, die alle verschiedenen involvierten AkteurInnen betreffen (Bishop/Wössmann 2001)[47] Wenn man diese Kriterien als Checkliste für die österreichische Governance-Struktur heranzieht, so sind drei Kriterien in positiver Wirkungsrichtung (6,7,10) und drei Kriterien in negativer Wirkungsrichtung (5,9,11) klar erfüllt, bei drei Kriterien kann man über die Erfüllung streiten (2,4,8),[48] und zwei Kriterien befinden sich zumindest teilweise in Umsetzung (1,3).

---

[47] Bishop, J. H. and Wößmann, L. (2001): Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. Kiel Working Paper No. 1085. http://hdl.handle.net/10419/17839

[48] Bei 2 Elterneinfluss und 4 Lehrerinnen Bewertung der SchülerInnen steht die Frage der Diskrepanz zwischen Bewertungen und Leistungen, und die damit zusammenhängende Verrechtlichung der Bewertungen in Diskussion; bei 8 ist nicht ganz klar, was unter ‚mittlerer Ebene' verstanden wird, es handelt sich eher um eine lokale als um eine regionale Ebene, dann wäre dieses Kriterium in Österreich nicht in positiver Wirkungsrichtung erfüllt.

Abb. 13: Voraussage von positiven und negativen Faktoren für Qualität im Modell der institutionellen Ökonomie

Die Qualität unterstützende Faktoren	Die Qualität beeinträchtigende Faktoren
- (1) zentrale Prüfungen	
- (2) Elterneinfluss	- (9) Einfluss der LehrerInnengewerkschaft
- (3) zentrale Standards und Kontrolle	
- (4) Aufmerksamkeit d.LehrerInnen f.SchülerInnenbewertung	
- (5) Schulautonomie in Prozess- und Personalfragen	- (10) Schulautonomie über Budget
- (6)LehrerInneneinfluss auf Lehrmethoden	- (11) LehrerInneneinfluss über Arbeitsausmaß
- (7) gewisser Anteil Privatschulen zur Wettbewerbsförderung	
- (8 Verwaltung auf mittlerer Ebene)	

Quelle: Lassnigg et al 2007, S.170 nach Bishop und Wößmann 2001, Tabelle 2

Die Kriterien sind aber nicht einfach auf einer ja/nein-Skala zu bewerten, da sie allesamt komplex sind und jedes der Kriterien einen breiten Spielraum an Ausgestaltungsmöglichkeiten zulässt. Dieser Spielraum betrifft sowohl das Gewicht der Kriterien im Gesamtmodell (wie ist das Gewicht der einzelnen Kriterien einzuschätzen? erhöht die Umsetzung eines Teils der Kriterien bereits die Qualität? Wie ist die Interaktion bestimmter Kriterien einzuschätzen?) als auch die teilweise kategorial fundamental unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Kriterien (z.B. ‚High Stakes' oder ‚Low Stakes' Prüfungen? Minimum-standards oder Durchschnittsstandards oder Beides?). Ein wichtiger impliziter Punkt besteht auch darin, dass die Frage der Höhe der Ressourcen überhaupt nicht angesprochen wird, die häufig – und in Österreich – in sehr starker Form als entscheidendes Kriterium gesehen wird.

Wenn man dieses Model auf die Politik bezieht, so ist offensichtlich, dass ein elf-dimensionales Modell sehr hohe Anforderungen stellt (da die Politik bereits bei drei-dimensionalen ‚Dreiecken' oder dem Übergang von einem Dreieck zu einem Viereck oft überfordert ist) – das Modell erscheint also viel einfacher als es tatsächlich ist. Als Kontrast kann man die pädagogisch oder erziehungswissenschaftlich gegründeten Modelle heranziehen, die die Komplexität der pädagogischen Prozesse einbeziehen bzw. von dieser ausgehen. Ein wesentlicher Unterschied zu den ökonomischen Modellen besteht darin, dass hier die (individuelle) Ebene des Unterrichts und die Position der in diesen Prozessen direkt oder indirekt involvierten AkteurInnen (SchülerInnen, Lehrpersonen, Eltern, Leitungen) stärker und inhaltsreicher betrachtet wird (während diese in den ökonomischen oder auch sozialwissenschaftlichen Modellen mithilfe bestimmter Rationalitäten – ‚Homo Ökonomicus, Homo Soziologicus – ebenfalls abstrakt verallgemeinert ‚modelliert' werden). Es muss aber gelingen, *diese Ebene und diese AkteurInnen zu erreichen*, die in der täglichen (vielleicht mehr oder weniger) ‚dichten' Praxis stehen und für welche Einwirkungsversuche auf ihre Praxis zunächst grundsätzlich etwas Fremdes sind und auch als Solches betrachtet werden (müssen). Umfassende systematische Analysen und Konzeptionen aus dieser Betrachtungsweise finden sich am Beispiel der Bildungs-Standards bei Oelkers/Reusser et

al 2008[49] oder bei den Ansätzen zum ‚Fourth Way' aus der Gruppe um Michael Fullan und Andy Hargreaves.[50] Wichtig im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Schulautonomie ist die Sicht, dass diese die nötigen Spielräume in der Praxis geben muss, und daher auch Veränderungen in der Verwaltung erfordert:

> *„Die Schulen müssen echte Formen der Autonomie ausbilden können. Das bedeutet auf der Ebene der nationalen und regionalen Politik einen Rückbau staatlicher Detailsteuerung bzw. eine Lockerung der zum Teil hohen Regelungsdichte und somit eine Reform des Verwaltungshandelns, verbunden mit der Allokation von Ressourcen bei den Gemeinden und Einzelschulen. Pädagogische Selbstverantwortung steht auf schwankendem Grund, wenn sie weder rechtlich abgesichert noch durch finanzielle Eigenständigkeit untermauert ist."* (Oelkers/Reusser et al. 2008, S.264)

In Österreich gibt es einige Forschung auf den verschiedenen Ebenen zu diesen Fragen und es wurden auch alternative Governance-Modelle erarbeitet und vorgeschlagen. Im Folgenden wird erstens eine Einschätzung der ersten Welle von ‚Autonomisierung' gegeben, zweitens werden die aktuellen Diskussions-Vorschläge skizziert, drittens wird der lokale Rahmen für Ansätze der Autonomie etwas näher betrachtet.

---

[49] „Insgesamt scheint eine größere Schulautonomie am ehesten dann positive Wirkungen zu haben, wenn die strukturelle Reform von einer (lern-)kulturellen Reform begleitet wird, die auf der Basis funktionierender Unterstützungssysteme ihrerseits in einen Kontext der langfristigen Personal- und Schulentwicklung eingebettet ist. Das heißt, dass nicht das Steuerungselement „Schulautonomie" per se zu verbesserten Wirkungen führt, sondern vielmehr die Art und Weise, wie die betroffenen Lehrpersonen und Schulleitungen mit den neuen Handlungsspielräumen umgehen und sie zur Basis einer veränderten Arbeitskultur machen." (Oelkers/Reusser et al 2008, S.266)

[50] "In your own words, what is the Global Fourth Way?
The "First Way" of the 1960s and 1970s created interesting innovations here and there, but it overprotected teachers' autonomy and kept them isolated from new research, outside scrutiny, and each other.
The "Second Way" that emerged in the 1980s, and that remains pervasive in the U.S. today, enforced consistency through more testing, standardization and accountability, and introduced competition through school choice. Unfortunately, a one-size-fits-all system of prescribed curriculum programs and teaching-to-the-test led to professional disillusionment and made it difficult to attract and retain excellent teachers.
The "Third Way" added data-driven decision-making to US teachers' toolkits, but it has skewed attention towards the performance metrics themselves and away from the people and the learning that the numbers are meant to represent. It's time to move beyond the limitations of these first three ways of change where there has been too much freedom, too much force, or too much fascination with data and spreadsheets.
Our new book describes a better "Fourth Way" that draws on our first-hand international research to get us beyond those limitations. This includes pursuing an inspiring and inclusive vision for US education rather than simply racing to the top, being committing to education as a common good where schools work together for the benefit of all children, and promoting the innovation and creativity that leads to modern economic success. To become more successful innovators, we need to establish platforms for teachers to initiate their own changes and make their own judgments on the frontline, to invest more in the change capacities of local districts and communities, and to pursue prudent rather than profligate approaches to testing. The Fourth Way is about reforming rather than destroying teacher associations, and it integrates technology with high quality teaching instead of replacing teachers with iPads and online learning at every opportunity." Internet Jan 28, 2013 http://www.educationviews.org/the-global-search-for-education-what-is-the-fourth-way/ [zuletzt 22.9.2015].

Die erste Phase um die Autonomie-Novelle 1993:

Wenn man von den Ansätzen der 1990er ausgeht, so wurde mit der ‚Autonomie-Novelle' 1993 ein *flächendeckendes* und *graduelles* Vorgehen in Richtung ‚Autonomie' gewählt, das aber bei näherer Betrachtung den bestehenden regulativen Rahmen eher bestärkt als umgestoßen hat (allein schon die Vorschriften, in welchen Aspekten und unter welchen Umständen ‚Autonomie'-Spielräume gewährt wurden, sind offensichtlich eine Erweiterung der Regulation). Es gibt von dieser Reform Einschätzungen, die eine gewisse Akzeptanz auf der Praxisebene konstatieren, mit Unterschieden nach Schultypen (z.B. zusammenfassend Schratz/Hartmann NBB'09),[51] aber die Frage, ob diese Reform etwas Signifikantes an den Problemen des Schulwesens und der Bildungspolitik geändert hat, wurde nicht gestellt. Sie ist auch schwer zu stellen und zu beantworten, da die Beurteilungskriterien dafür nicht auf der Hand liegen. Wenn man sie daran misst, dass zunächst in den Autonomievorschlägen ein Impetus zu einem neuen Reformansatz bzw. einem bildungspolitischen Paradigmenwechsel vorhanden war, dann ist der Ansatz (vermutlich) gescheitert. Die vorliegenden – teilweise aufwendigen Projekte und Evaluierungen – haben sich sehr eng im gegebenen Rahmen bewegt, daher zeigen sie auch keine – kontrafaktischen – Potentiale gegenüber dem begrenzten Rahmen auf.

- Ein Kennzeichen war ein übervorsichtiger Zugang[52] in der ‚Gewährung' von Autonomie, der in den Aussagen des damaligen BM Scholten klar zum Ausdruck kommt, aber gleichzeitig mit den hohen politischen Erwartungen in diesen Ansatz konfligiert.[53] Eine ganz wesentliche

---

[51] Schratz/Hartmann NBB 2009: „Die Entwicklung der Schulautonomie in Österreich kann insgesamt gesehen sehr begrenzt und gebremst gesehen werden, die aufgrund fehlender Kohärenz an vielen Stellen Konflikte und einzelne reaktive Handlungsbedarfe deutlich macht. Da es inzwischen zahlreiche Konzepte von Kommissionen zur Bildungsreform, aber noch keine gesamtösterreichische Policy einer forcierten Weiterentwicklung gibt, sind einzelne Subsysteme (Bundesländer, Schulbezirke) aktiv geworden und haben eigene Maßnahmen gesetzt. Dadurch entsteht die Gefahr einer unkoordinierten Entwicklung lose gekoppelter Subsysteme, die bei künftigen gesamtstaatlichen Bemühungen zur Harmonisierung zu Problemen führen könnten. Es stellt sich die Frage nach einer grundsätzlichen, forcierten Weiterentwicklung der Schulautonomieidee…"

[52] Trotz aller Vorsicht war bereits das Zukunftsforum mit Protestmaßnahmen der ‚Bundesleitung Höhere Schulen' begleitet (BMUK 1992, S. 119).

[53] In seiner Eröffnungsrede zum Zukunftsforum Autonomie betonte BM Scholten die Hoffnung auf einen Neuansatz als Antwort auf grundlegende bildungspolitische Probleme wie die politische Stagnation und Frontstellung , die Trennung von ‚äußeren' und ‚inneren' Reformaspekten, und die Herausforderungen von Demokratie und Mitbestimmung und befürwortete auch einen grundsätzlichen Zugang: „Die Autonomie im Schulwesen ist also auch ein bildungspolitisches Projekt, an das sich auch die Hoffnung knüpft, über sachpolitische Zielsetzungen und Kooperationen grundsätzliche politische Gegnerschaften überwinden zu können"(BMUK 1992, S. 28) und „Die Vorgabe konkreter Autonomiemodelle sowohl seitens des BMUK als auch der LSR lehne ich im Hinblick die wesentliche Intention von Autonomie, nämlich die Eigeninitiative der Betroffenen, ab."(ebd. S.30)
BMUK (1992) Zukunftsforum III. Bildung in neuen Strukturen – Autonomie der Schule. (Okt.) Wien: BMUK.
In einem sehr offenen und ausführlichen Interview geht BM Scholten auf die weitergehenden Umstände der ‚Autonomisierung' ein. „Es gibt ein strukturelles Problem, das sie in einem Betrieb haben, wo gleichsam die Zweigstellen eine sehr autonome Rolle übernehmen, und die darübergeordneten Instanzen an sehr klare Regeln gebunden sind."(e.h. 1992, S.36; als Beispiele für die Regelungen werden genannt: Bundeshaushaltsrecht, Bundes- und Landesverfassungen) und „[…] wir haben vor, ein sehr streng dirigistisch und zentralistisch aufgebautes System in einer ziemlich konsequenten Form für die Standorte flexibel zu machen. Das darf uns nicht daneben

Frage, die auch teilweise in nachfolgenden Forschungen behandelt wurde, war die Akzeptanz auf der Praxisebene. Hier wurden deutlich die erwarteten Widerstände, oder auch unintendierte Nutzungen betont. Auf der anderen Seite gab es auch Erwartungen in Richtung einer eigendynamischen sich selbst verstärkenden Entwicklung, die durch die ersten Schritte in Gang gesetzt werden könnte, die sich jedoch nicht bewahrheitet haben.[54]

- Ein zweites Kennzeichen war die Koinzidenz mit den Einsparungen im Zusammenhang mit der Budgetkonsolidierung, die es den Gegnern – und insbesondere der Personalvertretung – leicht machte, den ganzen Ansatz als besonders perfide Einsparungsstrategie zu diskreditieren (frei nach dem Motto: ‚was sparen wir autonom an uns selbst am besten ein?‘). Diese Koinzidenz ist grundsätzlich seit den 1990ern mit Governance-Reformen verbunden: sie sollen eine Verbesserung der Qualität der Leistungen erbringen, und sie sollen Mittel einsparen (‚works better, costs less‘).[55] Solange unterschiedliche Gruppen von diesen beiden Elementen betroffen sind, ist das eher umzusetzen, als wenn es eine Gruppe betrifft. In den Diskursen zur Steigerung der Effizienz des Bildungswesens werden daher auch im Prinzip zwei unterschiedliche Verbesserungs-Strategien unterschieden: entweder Verbesserung der Leistungen bei gleichbleibenden Ausgaben (‚works better‘), oder gleichbleibende Leistungen bei Verringerung der Ausgaben (‚costs less‘). Die konsistente Zeitreihe deutet in der Mitte der 1990er, parallel mit der Umsetzung der ‚Autonomie‘ auf vergleichsweise restriktive Budgets hin (Abb. 4), so dass die gegnerische Einsparungsrhetorik auch eine reale Grundlage hatte.

Ein früher Vorschlag für eine Umorganisation in Richtung Autonomisierung hatte diese noch mit einer Position für die Länder verbunden, indem eine Trennung von ökonomisch-betrieblicher (Holding) und behördlicher Funktion bei den LSR vorgenommen werden sollte (Schilcher 1994), und parallel auch demokratische Institutionen in der Art der Schulpartnerschaft anstelle der Kollegien angedacht wurden.

2003. zehn Jahre nach der Autonomie-Novelle wurde die ‚Zukunftskommission‘ beauftragt, Perspektiven für die Weiterentwicklung zu formulieren. Teil dieser Perspektiven war ein

---

gehen […] daß ich mir sonst das Schulsystem kaputt mache.“(ebd., S.36) – in dieser Formulierung wird (implizit) klar ausgesprochen, dass das System ‚flexibel gemacht‘, nicht aber umgestoßen werden sollte.
Scholten, Rudolf (1992) „Es gibt keine Blutwäsche in Sachen Schulbehörde“ – Ein Gespräch mit Unterrichtsminister Rudolf Scholten. erziehung heute e.h. Heft 4, 34-37.

[54] „Nur: ‚Der Geist der Autonomie ist aus der Flasche.‘ Und dieser Geist wirkt wie ein Bazillus. Es gibt kein ‚bisschen‘ Autonomie, so wenig wie es ein ‚bisschen‘ Schwangerschaft gibt. Daher muss man kein grosser Prophet sein, um der Entwicklung vom obrigkeitlichen Gnadensystem zur autonomen Schule auch in Österreich gute Chancen einzuräumen…“(Schilcher 1994, S.141)

[55] Donald Kettl (2009) sieht diese Überschneidung als allgemeines Problem der aktuellen Governance-Reformen: “So in addition to shrinking the size of government, governments faced the very real challenge of improving the performance of their programs. Doing either -cutting programs or improving performance - would have been challenging enough. Doing both simultaneously proved far, far more difficult.”
Kettl, Donald F. (2009) Global Reinvention: Basic Issues, Questions Ahead. Transforming Governments in the 21st Century. Papers http://web.archive.org/web/20000925113324/www.21stcentury.gov/papers/kettl.htm

umfassendes Konzept der ‚Autonomisierung' (siehe die ausführliche wörtlich wiedergegebene Dokumentation in Anhang 3)

Aktuelle Positionen

In der Zwischenzeit hat sich die Forderung nach einer wesentlichen Erweiterung der Schulautonomie als Faktor für eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Schule erweitert und verdichtet, so dass die Forderungen der LHs nach ‚Verländerung' diametral den Forderungen nach Autonomisierung auf Schulebene inklusive einer Ersetzung der Länderbürokratien durch neue kleinräumigere lokal-regionale Einrichtungen gegenüber stehen. Heute stehen mehrere mehr oder weniger ausgearbeitete Vorschläge zur Autonomisierung im Raum, die im Folgenden kurz charakterisiert werden:

- Schulgovernance NEU (IBW, management club, Lengauer/Friesl/Industriellenvereinigung)
- WEISSBUCH ‚mündige Schule'
- Walser/Grünes Bildungsprogramm

Der Vorsitzende der Zukunftskommission hat auch 2014 den damaligen Empfehlungen ‚nichts hinzuzufügen' (Interview mit Heidi Schrodt 2014, S.111)

Einige Forschungsprojekte zur weiteren faktenbasierten Untermauerung der Notwendigkeit einer durchgreifenden Governance-Reform in Richtung Autonomisierung wurden v.a. am IBW in einer Forschungsgruppe um Kurt Schmid durchgeführt (vgl. auch die Zusammenfassungen vorhandener Evidenzen im NBB 2009).[56]

Als unmittelbare Konsequenzen aus den IBW-Analysen wurden zunächst vor allem Forderungen nach einer Vereinfachung der komplexen Zuständigkeitsverteilung und nach einer Stärkung der Schulautonomie bei gleichzeitiger Erhöhung der Rechenschaftspflicht und Ergebnisorientierung gestellt. Im Laufe der Zeit wurden diese zunehmend zu einem Gesamtmodell von Schulgovernance NEU verdichtet und auch bis zu einem gewissen Grad von der WKO auf der politischen Ebene vertreten (siehe Abb. 14 für die enthaltenen Elemente; vgl. Schmid/Ascher/Mayr 2009; Management Club 2009; Landertshammer 2007).

---

[56] 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.
Schmid, Kurt/ Ascher, Christoph/ Mayr, Thomas (2009) Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System. Kurzexpertise im Auftrag von Management Club (August). Wien: IBW.

Abb. 14: Elemente von Schulgovernance NEU

- generative Prinzipien: Schulautonomie, Ergebniskontrolle, Verschlankung der Verwaltungsstrukturen
- Reduzierung auf drei Ebenen: Schule-operativ, lokal-regionale Ebene (Planung-etwa 30 Bildungsagenturen als Bundesdienststellen), Bund (strategisch-Ministerium, unabhängige Qualitätssicherungsagentur)
- privatrechtlich-gemeinnützige Bereitstellung durch öffentlich akkreditierte SchulträgerInnen, privatrechtliche Arbeitsbeziehungen auf Basis einer besonderen gesetzlichen Grundlage (BundeslehrerInnengesetz analog Privatangestellten)
- Finanzierung über formelgebundene Globalbudgets mit Verantwortung und Rechenschaftslegung über die Mittel bei der jeweils operativ zuständigen Stelle
- Kooperativ-konsultative Abstimmung zwischen den Stellen/Ebenen anstelle der hierarchischen Bürokratie
- weitest gehende Schulautonomie mit Personal- und Finanzverantwortung

Quelle: Zusammenstellung nach Schmid/Ascher/Mayr 2009; Management Club 2009; Landertshammer 2007

Dieses Modell wurde weitgehend in die aktuellen Konzepte und Vorschläge der Industriellenvereinigung übernommen. Umstritten sind – neben dem naheliegenden Widerstand der Landesebene gegen ihre Abschaffung – v.a. die privatrechtlich angelegte Schulträgerschaft (ArbeitnehmerInnenseite AK), die Abschaffung der Kollegien der LSR (Teile der SPÖ: Entdemokratisierung), und die starke Autonomie (Personalvertretung-LehrerInnengewerkschaft: Einsparungsstrategie).

Das Konzept im Weissbuch ‚mündige Schule' enthält ähnliche Elemente, unterscheidet sich aber in den Vorstellungen zur Umsetzung und in der deutlicheren Auskleidung der Auswirkungen auf die beteiligten AkteurInnen und einem stark an Organisationsentwicklung orientierten Zugang. Es wird ein Typus der ‚vollautonomisierten Schule' kreiert, der mittels Kriterien definiert wird, und in den sich Schulen freiwillig nach einer Art Akkreditierung hineinoptieren können. Daneben wird die Möglichkeit ‚teilautonomer' Schulen gegeben, die – entsprechend politischer Entscheidungen – temporär oder ev. auch dauerhaft bestehen können sollen

Strategieansätze

In den bestehenden Strategieansätzen kann man mehrere Dimensionen unterscheiden, auf denen unterschiedliche Zugänge vorgeschlagen werden, erstens den Umfang der geforderten Autonomie, sowie im Umsetzungsprozess zweitens den Entwicklungsansatz in Form eines flächendeckenden Rahmens (regulatorisch-punktuell) oder eines wählbaren Projekts (explorativ-inkrementell), drittens die zeitliche Umsetzungsstrategie (graduell-modular oder umfassend-unteilbar).

(a) Umfang und Verständnis von Autonomie: Pädagogisch oder mehr? Wieviel mehr? Tendenziell wird in den breiter ausgearbeiteten Konzepten in Richtung Schulgovernance NEU eine umfassende pädagogische, personelle und finanzielle Autonomie anvisiert. Dagegen wird teilweise die Steigerung der pädagogischen Autonomie vertreten, während die

anderen Dimensionen eher bei den übergeordneten Instanzen belassen werden sollen.[57] Ein wichtiger Aspekt besteht hier in der Frage nach dem Bedeutungsgehalt der These ‚Autonomie ist unteilbar' (Grossmann 2015)[58]

Hier besteht seit langem unter den SchulentwicklungsexpertInnen große Einmütigkeit, dass ein umfassender Ansatz nötig ist, um die erwarteten Verbesserungen zu erzielen. Aus den Erfahrungen mit den Reformen von 1993 wird teilweise explizit der Schluss gezogen, dass die personelle und finanzielle Autonomie unabdingbar ist.[59] Auch Oelkers/Reusser et al (2008) nehmen klar in dieser Richtung Stellung und bereits in den frühen 1990ern bestand – entgegen dem damaligen österreichischen Reformansatz Einigkeit zwischen den ExpertInnen in dieser Richtung (Strittmatter 1994; auch Schilcher 1994).[60]

b) Entwicklungsansatz: flächendeckender Rahmen oder wählbares Projekt? Heute sind in dieser Klassifikation zwei unterschiedliche Zugänge zu unterscheiden. Einerseits ‚Revolution' (Lengauer/Friesl 2015),[61] also eine flächendeckende Neukonstruktion von Schulgovernance NEU als grundlegend veränderter Rahmen, andererseits ein

---

[57] Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Öhlinger (1993) in seinem Gutachten aufgrund der Analyse der verwaltungsrechtlichen Dimension die völlige Striktheit der Bestimmungen herausarbeitet, so dass den Lehrpersonen wie auch den Institutionen in diesem Kontext überhaupt keine Autonomie zusteht; erst aus dem verfassungsmäßigen Recht für geeignete Personen Unterricht bereitzustellen, wird die Möglichkeit von privatrechtlichen Formen der Organisation abgeleitet.

[58] Grossmann, Ralph (2015) Innovation und Autonomie. Strolz, Matthias/ Unger, Michael, Hg. (2015) Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie. Wien: Contentkaufmann, S.189-195.

[59] In einer breit angelegten Bilanzierung österreichischer Schulreformbestrebungen auf Basis praktischer Erfahrungen, und einer Einordnung der Autonomiereformen stellen Hinteregger/Lattinger (1999) auch mit Verweis auf Evaluierungen fest: „Die Freiräume in den vier Hauptbereichen der Schulautonomie sind allerdings recht unterschiedlich in ihrem Entwicklungsfortschritt. Die pädagogischen und die administrativen Autonomiespielräume sind wesentlich größer als die personellen und budgetären, was die Organisationsentwicklungsbestrebungen der Schulen konterkariert. […] Eine Erweiterung der Autonomiespielräume wird vor allem in zwei Bereichen für erforderlich gehalten, nämlich im budgetären und personellen Bereich."(ebd.S.517) – diese Bilanz wurde vor nunmehr 15 Jahren getroffen.
Hinteregger, Roman, Lattinger, Horst (1999) Schulen mit Programm. Schulentwicklung aus der Perspektive der Aufsichtsbehörden. In: Beucke-Galm, Mechtild, Fatzer, Gerhard, Rutrecht, Rosemarie (Hg.) Schulentwicklung als Organisationsentwicklung. Köln: Edition Humanistische Psychologie, S.511-532.

[60] Bereits 1993 hat der Schweizer Reformer Anton Strittmatter in seinem Generalbericht zum QECD/CERI Drei-Länder-Seminar zur Frage „Ein bisschen Schulautonomie?" die ‚Unteilbarkeit' betont: „Es gibt auf dem Weg der Schulentwicklung letztlich nur den konsequenten Marsch Richtung Schulautonomie, die Entlassung der Schulen in deutlich mehr Gestaltungsfreiheit mit zugehöriger Freiheit in der Ressourcenverwaltung. Alle gedanklichen Planspiele und auch die vorhandenen Fallbeispiele von Schulentwicklung tendieren klar zu der Feststellung, dass die erkannten und begangenen Reformen nur dann auf Dauer greifen können, wenn die ökonomischen und regelungsmässigen Rahmenbedingungen ziemlich radikal angepasst werden. Mein Eindruck ist, dass wir uns auf der Ebene dieser grundsätzlichen Logik hier im Seminar alle oder fast alle ziemlich einig waren." (Strittmatter 1994, S.21).
„Ich kann mir auch vorstellen, dass selbst kleinere Schulen ihre Lehrer selbst einstellen – freilich nach Ausschreibung durch die Holding, welche auch die Verträge abschliesst und allfällige Rechtsstreitigkeiten durchführt."(Schilcher 1994, S.146).
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.

[61] Lengauer, Sonja/ Friesl, Christian (2015) Bildung neu denken, Schule besser leben. In: Strolz, Matthias, Unger, Michael, Hg. (2015) Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie. Wien: Contentkaufmann, S.149-155.

projektförmiger Zugang der maximale Autonomie wählbar macht, bei gleichzeitiger moderater flächendeckender Ausweitung v.a. der pädagogischen Autonomie (Weissbuch 2015).[62] Beide Zugänge haben die ‚unteilbare' Autonomie als Ziel im Auge, es geht um eine inkrementelle (bottom-up) oder punktuelle (top-down) Umsetzung; im einen Fall besteht die Gefahr von Diffusionsproblemen bzw. des Versandens, im anderen Fall muss man den ‚richtigen Ansatz' von Anfang an haben.

Einer der ersten Protagonisten der Thematik der Schulautonomie in Österreich, Herbert Altrichter hat sich bereits in seiner Stellungnahme im Zukunftsforum 1992 für eine inkrementelle Vorgangsweise ausgesprochen, gegen eine a priori ‚Gesamtregelung', für freiwilliges, stimulierendes, schrittweises Vorgehen, wobei Möglichkeiten gegeben werden, aber v.a. auch das eigene Bemühen wichtig ist. Es sollten ‚Vorreiter-Schulen' sichtbar gemacht und Kommunikationsmöglichkeiten entwickelt werden. Auch sollte man sich ‚keine Illusionen' machen und „nicht zu früh eine Lösung" finden (BMUK 1992, S.59).

c) zeitliche Umsetzungsstrategie: graduell oder maximal? Unabhängig vom Umfang der letztlich angestrebten Autonomie kann die Umsetzung in unterschiedlicher Weise angegangen werden. Man kann auch wenn letztlich (zumindest konzeptionell) maximale Autonomie auf den verschiedenen Dimensionen angestrebt ist, ein schrittweises Vorgehen wählen, in dem der gesamte Umfang in verschiedene Teilbereiche oder Teilaspekte (‚Module') aufgesplittet wird, die dann nach einem mehr oder weniger ausgearbeiteten Konzept (oder auch mit ‚offenem' Ausgang) schrittweise (z.B. auch nach ‚Bedarf' oder ‚Akzeptanz' oder politischer ‚Machbarkeit') umgesetzt werden. Oder man kann von der Idee der ‚Unteilbarkeit' ausgehen, und diese in unterschiedlicher Form umsetzen (in Teilbereichen, versuchsweise, als gezielter Diffusionsprozess, etc.). Der Ansatz von 1993, wie auch die langfristige Entwicklung in vielen Ländern in den 1980ern und 1990ern erfolgte nach dem graduellen Muster (vgl. Abb. 15, auch zu den Dimensionen), während heute in den ausgearbeiteten Vorschläge eher der maximale Ansatz (wenn auch tw. im projektförmigen Entwicklungsansatz (und nicht gleich flächendeckend) verfolgt wird. Harald Walser (2015)[63] legt für die Grünen mit Verweis auf das Bildungsprogramm 2009[64] eine eher vorsichtige Argumentation vor, die eine gesteigerte Autonomie befürwortet, aber den Diskussionsbedarf und die sorgfältige Gestaltung in den Vordergrund rückt. Als entscheidend werden der Zusammenhang zur Demokratisierung („Unsere Schule wird sich […] nur dann wirklich verbessern, wenn Schulautonomie auch mehr Demokratie bedeutet", ebd.S.216) und die Mitsprache der SchulpartnerInnen bei der LeiterInnenbestellung gesehen, sowie

---

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

[63] Walser, Harald (2015) Schulautonomie ist wichtig, aber kein Allheilmittel. In: Strolz, Matthias, Unger, Michael, Hg. (2015) Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie. Wien: Contentkaufmann, S.213-217.

[64] Die Grünen. Grüne Bildungswerksatt (2009) Mut und Verstand . Verstand und Moral. Das Grüne Bildungsprogramm (August). https://www.gruene.at/partei/programm/gruene-teilprogramme/gruenes-bildungsprogramm-2009.pdf

„Errungenschaften wie ein einheitliches Dienst- und Besoldungsrecht müssen beibehalten werden“ (Walser 2015, S.215).

Abb. 15: Zeitlicher Verlauf der Dezentralisierung/Delegierung von Entscheidungskompetenzen im Pflichtschulbereich auf die Schulebene (EU15 & EWR)

Quelle: entnommen aus Lassnigg et al. 2007, schematisiert nach EURYDICE 2001, Abb.2, S.10[65]

Diskussion und Vorschlag:

Offensichtlich stehen die aktuellen Forderungen im Rahmen der ExpertInnendiskurse bereits seit zwei Jahrzehnten, als die ersten gesetzlichen Schritte in Richtung Autonomie bereits weit hinter dem damaligen Diskussionstand gesetzt wurden, im Raum. Vor einem Jahrzehnt wurden sie auch im offiziell beauftragten Bericht der Zukunftskommission in großer Konkretheit als Maßnahmen vorgeschlagen. Seitdem gibt es Forderungen von verschiedensten gewichtigen und ernstzunehmenden Stellen (SozialpartnerInnen, Volksbegehren) in dieser Richtung, und aktuell bestehen mehrere Initiativen zur Förderung der Umsetzung. Es ist im Hinblick auf Kriterien eines rationalen Diskurses vollkommen unverständlich, wie die maßgebliche zweite Ebene der zuständigen österreichischen Bildungspolitik diese Vorschläge und Diskurse vollkommen ignorieren kann und anstelle dessen als ‚Bildungsreform‘ die Verlagerung der Zuständigkeiten zu den Ländern verlangen kann.

[65] EURYDICE (2001) Schulfinanzierung und Bewirtschaftung der Mittel im Schulwesen. Schlüsselthemen im Bildungsbereich in Europa Bd. 2. Kurzfassung. Brüssel: Eurydice.

Es ist zu betonen, dass die ‚Autonomisierung' per se keine Verbesserung verspricht, und dass eine Änderung in dieser Hinsicht im Prinzip große Herausforderungen an alle beteiligten AkteurInnen mit sich bringt. Autonomisierung kann auch gravierend scheitern, wenn sie ohne die nötigen Voraussetzungen zu rasch durchgesetzt wird, wie das Beispiel Schweden deutlich zeigt (Blanchenay/Burns/Köster 2014, OECD 2015).[66] Die wichtigste Begründung für eine Verlagerung der Aufmerksamkeit auf die Schulautonomie in Österreich ergibt sich aus der gravierenden und (unmittelbar) irreparablen Dis-funktionalität der bestehenden Governance-Struktur bzw. Akteurskonstellation: die Lösung würde paradoxerweise darin bestehen ein hybrides System noch hybrider zu machen, anstatt es auf dem Papier zu ‚vereinfachen' ohne die Probleme zu lösen.

Wenn man das jahrzehntelange Moratorium ernst nimmt und versucht, es zu interpretieren, so ist es anscheinend auf der Politikebene zu schwierig, eine flächendeckende Lösung der Regulation zu finden (wenn man das Moratorium zwischen 1920 und 1962 berücksichtigt, so ist das offensichtlich auch nicht neu). Daher wäre ein gradueller Prozess der Entwicklung ein sinnvoller Weg und das lange Moratorium nach der sog. ‚Autonomisierung' hat auch verhindert, dass weitergehende Möglichkeiten erprobt worden wären. Es hat eine Menge an Entwicklungsprojekten in den 1990ern gegeben, aber diese haben sich im engen Rahmen der gesetzlichen Beschränkung bewegt, und konnten daher auch die Potentiale und auch die Akzeptanz einer weitergehenden ‚unteilbaren' Autonomisierung nicht wirklich ausloten.[67]

Wenn man fragt, inwieweit der aktuelle Diskurs und die resultierenden Vorschläge den heutigen Stand des Wissens repräsentieren, und ob die internationalen Erfahrungen der letzten Jahre mit ‚Autonomisierung' entsprechend aufgearbeitet sind, so ergibt sich tw. der Eindruck dass die Argumente aus der noch offeneren hoffnungsvollen Anfangsphase der Implementation herangezogen werden (‚Advocacy Research'), und spätere (unintendierte, problematische) Wirkungen, oder auch die breiteren politischen Auseinandersetzungen im weiteren Kontext nicht so sehr berücksichtigt werden.[68] In den Diskursen und Ergebnissen

---

[66] 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
OECD (2015) Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. Paris: OECD.

[67] Im Anschluss an die Autonomie-Modelle wurden tw. umfassende Entwicklung- und Evaluationsprojekte durchgeführt, die jedoch dadurch, dass sie im engen Rahmen der Regulation angesiedelt waren, keinen Aufschluss über Möglichkeiten und Wirkungen von weitergehenden Autonomiespielräumen gegeben konnten; vgl. z.B. das Projekt Schule in Bewegung, Cortolezis-Schlager/Kogelbauer 1999.
Cortolezis-Schlager, Katharina, Kogelbauer, Alfred (1999) ‚Schule in Bewegung' – auf dem Weg zu mehr Autonomie und Verantwortung. In: Beucke-Galm, Mechtild, Fatzer, Gerhard, Rutrecht, Rosemarie (Hg.) Schulentwicklung als Organisationsentwicklung. Köln: Edition Humanistische Psychologie, S.387-422.

[68] Vgl. z.B. die sehr interessante und auf die tiefergehenden Auseinandersetzungen (‚Häresien') fokussierte Bilanz über die letzten Jahrzehnte Australischer Schulreformen in Proctor et al. 2015.
Proctor, Helen, Brownlee, Patrick, Freebody, Peter, Eds. (2015) Controversies in Education. Orthodoxy and Heresy in Policy and Practice. Cham et al.: Springer.

im OECD-GCES-Projekt[69] wird die Spannung zwischen der ersten Phase des ‚Loslassens' einerseits und den Herausforderungen an das Governance der folgenden Phase deutlich, wenn es um den Anspruch öffentlicher Politik gegenüber den autonomisierten Einheiten geht. In diesem Zusammenhang wird sehr klar, dass angesichts der neuen Formen der (steigenden) Komplexität die Anforderungen an die zentrale(n) Ebene(n) eher steigen als sich vermindern (z.B. Informationssystem, Koordination), und dass die ‚autonomisierten' AkteurInnen ebenfalls vielfältiger Formen der Unterstützung bedürfen.

Für Österreich können zusammenfassend die folgenden Erwägungen im Hinblick auf die Konzeption und Umsetzung einer Autonomisierungs-Strategie im Schulwesen angeführt werden:

- bei aller Unsicherheit der Wirkungen von Autonomisierung rechtfertigen die gravierenden und irreparablen Dysfunktionalitäten und Probleme im bestehenden System die Hoffnung, dass eine Stärkung der Praxisebene durch die Freisetzung ihrer Handlungspotentiale und die damit verbundene Stärkung der Verantwortlichkeit zu einer Verbesserung der Praxis führen kann, wenn auch die erforderlichen Ressourcen und Unterstützungen verfügbar sind

- diese Unsicherheiten und die Probleme in der bestehenden Governance-Struktur sprechen dafür, nicht mit der Regulierung der Autonomie zu beginnen, sondern einen begleiteten Weg der Entwicklung in Form von wählbaren Projekten in einem umfassenden und maximale Möglichkeiten bietenden Ansatz zu gehen

- schließlich sollten diese Projekte nicht nur auf der Ebene der Einzelschule angesiedelt sein, sondern zusammenhängende lokale Netzwerke von unterschiedlichen Schulen umfassen, um sowohl die Schnittstellen als auch die hergebrachten unterschiedlichen Bedingungen einzubeziehen und auch stärkere ‚kritische Massen' zu schaffen.

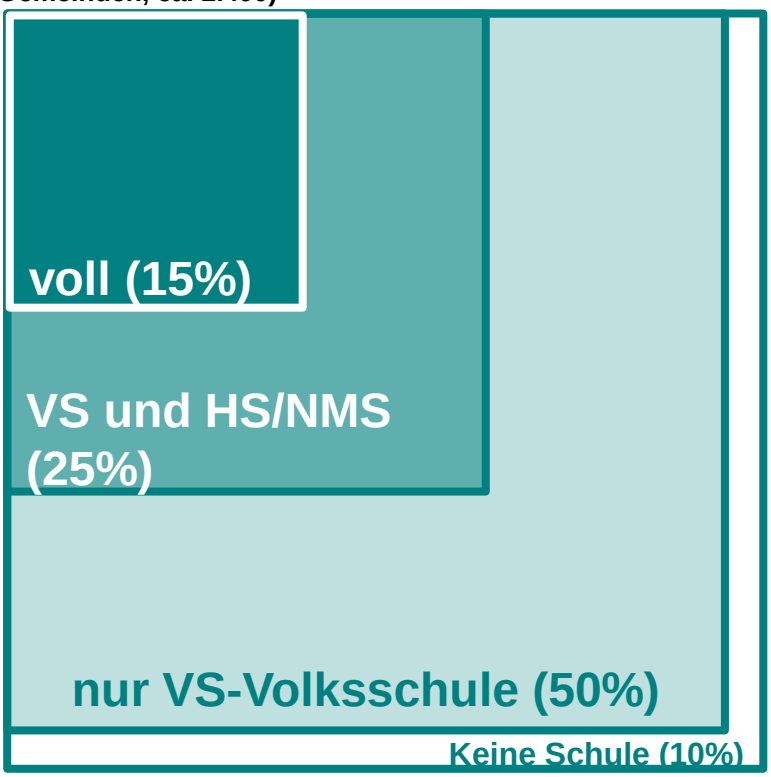
Übersicht zur Struktur und Verteilung der Schulen in den österreichischen Gemeinden

Wenn auch 90% der Gemeinden Schulen unterhalten, so sind es doch zumeist allein Volksschulen (ca. 50%), schon weniger häufig sind es Volks- und Hauptschulen/NMS (ca. 25%), voll ausgebildete Schulstrukturen, die auch weiterführende Schulen umfassen sind schon viel stärker konzentriert (ca. 15%) der Gemeinden (Abb. 16, Tab. 3). Innerhalb der kleinräumigen Gemeindestruktur sind es demnach eher größere Gemeinden, wo die voll ausgebildeten lokalen Schulsysteme situiert sind (Tab. 4).

---

[69] Siehe Governing Complex Education Systems (GCES) http://www.oecd.org/edu/ceri/governingcomplexeducationsystemsgces.htm

Abb. 16: Verteilung von Schulen auf die Gemeinden (Gesamtfläche=alle Gemeinden, ca. 2.400)



Voll=voll ausgebildetes Schulsystem mit VS, HS/NMS, weiterführende Schulen; HS=Hauptschule, NMS=Neue MS.
Quelle: Tab.3

Tab. 4: Anteil kleiner Gemeinden (bis 1.000 EinwohnerInnen) in Österreich (Zahl Gemeinden, Einwohnerzahlen, und EinwohnerInnen pro Gemeinde)

	Zahl Gemeinden			EinwohnerInnen			EinwohnerInnen/Gemeinde		
Einwohnerzahlen	Gesamt	Städtisches Umland	Ländlich	Gesamt	Städtisches Umland	Ländlich	Gesamt	Städtisches Umland	Ländlich
1000-2000	829	249	580	1.199.613	362.648	836.965	1.447	1.456	1.443
500-1000	436	101	335	331.011	78.581	252.430	759	778	754
unter 500	190	27	163	64.178	9.091	55.087	338	337	338
Kleine Gemeinden	*1.455*	*377*	*1.078*	*1.594.802*	*450.320*	*1.144.482*	*1.096*	*1.194*	*1.062*
Total	**2.354**	**811**	**1.543**	**8.507.786**	**5.584.169**	**2.923.617**	**3.614**	**6.886**	**1.895**
Zeilen %	100%	34%	66%	100%	66%	34%			
	Spalten%			Spalten%			Index (total =1.00)		
1000-2000	35%	31%	38%	14%	6%	29%	1,00	1,01	1,00
500-1000	19%	12%	22%	4%	1%	9%	1,00	1,02	0,99
unter 500	8%	3%	11%	1%	0%	2%	1,00	1,00	1,00
Kleine Gemeinden	*62%*	*46%*	*70%*	*19%*	*8%*	*39%*	*1,00*	*1,09*	*0,97*
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**1,00**	**1,91**	**0,52**

Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

Auswertung lokaler Schulstrukturen: schulintensive Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen

In den Bundesländern sind in 72 Gemeinden 10 oder mehr Schulen situiert (dazu kommen alle Wiener Bezirke), die Maximalzahl liegt bei 162 in Graz (weitere Städte mit 50 oder mehr Schulen sind Linz 135, Innsbruck 93, Salzburg 89, Klagenfurt 80 und St.Pölten 58); in den meisten Bezirken tragen v.a. die vielfältigen Oberstufenschulen mehr als 40% der Gesamtzahl (Ausnahmen: Dornbirn, Waidhofen/Y, Kapfenberg, Kufstein, Klosterneuburg, Leonding, Feldkirchen/K, Völkermarkt, Traun, Korneuburg, Tamsweg, Lustenau), und unter den Oberstufenschulen sind es häufig die Gesundheitsschulen, die die größte Zahl ausmachen, auch sind BMS und BHS häufig in Standorten gemeinsam situiert und die Sonderschulen und Polytechnischen Schulen ergeben ebenfalls viele kleine Standorte..

Wenn man eine Auswahl von VS, HS-NMS, AHS und BHS trifft, reduziert sich die Zahl der Schulen um ein Drittel oder mehr:

- nur 5 Gemeinden haben mehr als 50 dieser Schulen (Graz 101, Linz 91, Innsbruck 52, Salzburg 55, Klagenfurt 52)

- zwischen 20 und 50 dieser Schulen haben 6 Gemeinden (St.Pölten 35, Wels 36, Wr.Neustadt 24, Steyr 25, Villach 24, Dornbirn 25)

- mehr als 10 und bis zu 20 dieser Schulen haben 24 Gemeinden (ein Drittel der schulintensiven Gemeinden) und die restlichen 37 Gemeinden (die Hälfte der schulintensiven Gemeinden) haben maximal 10 dieser Schulen.

Tab. 5: Durchschnittsprofile der schulintensiven Gemeinden nach Bundesländern (außer Spalte 1 immer Durchschnittswerte für eine schulintensive Gemeinde pro Bundesland)

	Zahl schul-intensiver Gemeinden	Zahl Schulen	Zahl VS+HSNMS+AHS+BHS	Zahl VS+HSNMS+AHS	Oberstufen-schulen	(~Anteil Ober-stufenS)	Zahl BHS	Gemeinden nahe der Durchschnittszahl der Schulen
B	3	13	8	5	9	(~60%)	2	Oberwart 13
K	6	28	20	16	12	(~40%)	3	Villach 32, Wolfsberg 20
N	17	20	12	9	11	(~50%)	3	Krems, Zwettl 21, Hollabrunn 19
O	13	28	19	15	14	(~50%)	3	Steyr 35, Vöcklabruck 22
S	6	25	16	13	12	(~50%)	3	Hallein 16
St	9	30	19	16	15	(~50%)	3	Leoben 19
T	12	19	11	9	10	(~50%)	2	Lienz 18, Hall 16
V	6	19	14	12	9	(~40%)	2	Bregenz 25, Bludenz 12
W	23	30	22	19	10	(~40%)	2	Ottakring 31, Alsergrund, Döbling, Penzing 29

3.3.3. Schlussfolgerungen Autonomie

Umfassende Schulautonomie wird in ExpertInnenkreisen und unter den politischen Akteuren weithin befürwortet, obwohl hinsichtlich ihrer Wirksamkeit hohe Anforderungen und große Unsicherheit bestehen. Es gibt auch Hinweise für eine gewisse Akzeptanz im Bereich der Praxis. [70]

Gründe für Entwicklungsprojekte

- Autonomie hat einen weiten Möglichkeitsraum, und es ist zu wenig ausgelotet, was für Österreich passt; es bestehen keine hinreichenden Entscheidungsgründe für eine bestimmte Form allgemeiner Regulation (bisher: eher Misserfolge, wenig Akzeptanz, aber viele Ansätze und Vorschläge)

- die Wirksamkeit hängt von der praktischen Umsetzung ab, Akzeptanz und ‚Ownership' an den Schulen; praktische Entwicklungsmöglichkeiten und Lernen bzw. Kompetenz im Umgang mit Autonomie sind entscheidend; innovative Praktiken und Ansätze sollen gefunden und gestärkt werden

- es ist nicht entscheidbar, ob eher lokale Autonomie oder Schulautonomie präferiert werden soll; es sprechen viele Gründe für lokale Zusammenarbeit und gemeinsame Entwicklungsaktivitäten (z.B. Transitionen an Schnittstellen…)

- es hat bisher verschiedene Ansätze von Entwicklungsprojekten gegeben, aber immer auf Schulebene, und letztlich in beschränktem Umfang und nicht wirklich auf Governance ausgerichtet (v.a. pädagogische bzw. Lehrplanautonomie, und schulische Umsetzungssetzungsstrukturen für Entwicklungsprojekte)[71] Die Trennlinie bestand v.a. zur

[70] „Ohne Sense-Making gelingt im Bildungsbereich keine Implementation. Da Lehrpersonen die Frage, ob „mehr Autonomie" wünschbar sei, deshalb nicht zuletzt aus der Perspektive betrachten, welche Vorteile (Nutzen für den Unterricht, Entlastung, weniger Unsicherheit usw.) ihnen diese in der alltäglichen Arbeit als Einzelkämpfer bietet (Tillmann 2001), ist es erforderlich, sowohl Schulen als kollektive Handlungsträger als auch individuelle Lehrkräfte in ihren autonomiebezogenen Entwicklungsbemühungen nicht allein zu lassen, sondern mittels Fortbildung mit neueren Konzepten und Architekturen von Schulorganisation in Kontakt zu bringen. Veränderungen werden sich dabei nicht sofort zeigen, Umwege und Rückschläge werden in Kauf zu nehmen sowie Beharrlichkeit und Ausdauer nötig sein, bis sich die Ergebnisse von Schulentwicklungsprozessen im unterrichtlichen Kern und in nachhaltigen Lernwirkungen bei den Schülerinnen und Schülern niederschlagen." (Oelkers/Reusser , S.267)

[71] Schratz/Hartmann NBB 2009: „Die Entwicklung der Schulautonomie in Österreich kann insgesamt gesehen sehr begrenzt und gebremst gesehen werden, die aufgrund fehlender Kohärenz an vielen Stellen Konflikte und einzelne reaktive Handlungsbedarfe deutlich macht. Da es inzwischen zahlreiche Konzepte von Kommissionen zur Bildungsreform, aber noch keine gesamtösterreichische Policy einer forcierten Weiterentwicklung gibt, sind einzelne Subsysteme (Bundesländer, Schulbezirke) aktiv geworden und haben eigene Maßnahmen gesetzt. Dadurch entsteht die Gefahr einer unkoordinierten Entwicklung lose gekoppelter Subsysteme, die bei künftigen gesamtstaatlichen Bemühungen zur Harmonisierung zu Problemen führen könnten. Es stellt sich die Frage nach einer grundsätzlichen, forcierten Weiterentwicklung der Schulautonomieidee…"

finanziellen und personellen Autonomie, wesentlicher Faktor auch: Mittel für Managementfunktionen, -strukturen und -prozesse müssen verfügbar gemacht werden (wird tw. konterkariert durch die starke Forderung es muss alles in die Klassen…)

Ziel der Entwicklungsprojekte (‚nicht ob sondern wie?')

Auf Basis der praktischen Bedingungen und Bedürfnisse die Nutzung von maximalen Autonomiespielräumen an den Schulen und im lokalen Rahmen zu entwickeln, um mittelfristig die Leistungen und das Schulklima zu verbessern und die Brüche an den Schnittstellen zu überbrücken

Auf Basis dieser Erfahrungen die Erfordernisse für das gesamte Governance-System zu überprüfen und dieses neu zu gestalten

Anstelle der ‚Politisierung' die Professionalisierung voranzutreiben, und über die Dokumentation der Erfahrungen und den Erfahrungsaustausch im gesamten Schulwesen die Kompetenzerfordernisse der Autonomisierung herauszuarbeiten

Eine Integration der Praxis an den Schulen mit den verschiedenen Stellen und Aktivitäten der Forschung und Entwicklung (PHs, UNIs, BIFIE, Didaktikzentren, Entwicklungsprojekte wie QIBB, SQA, IMST, Leadership Academy, innovative NMS, Schulaufsicht, alte Autonomieprojekte etc.) aufzubauen, und die gemeinsame Wissensproduktion zu befördern

Kriterien für die Auswahl von Modellregionen/Demonstrationsprojekten zur Entwicklung der Schulautonomie

- es sollte eine weitgehende Autonomie möglich sein (Autonomie ist ‚unteilbar', R.Grossmann), finanziell, personell, pädagogisch; Basis wäre eine Grundsatzentscheidung in Richtung Autonomie, d.h. es geht um Entwicklungsprojekte, um gute praktikable Lösungen zu finden (nicht Versuche, die übernommen werden oder nicht…)

- die Entwicklung sollte im lokalen Rahmen und über die verschiedenen Schulformen übergreifend erprobt werden (Land-Bund, allgemein-berufsbildend, Pflichtschule-weiterführende Schulen…) > Nebenprodukt: Transitionen können bearbeitet werden

- die Aktivität sollte bei den Schulen liegen, diese arbeiten zusammen und erarbeiten und erproben lokale Modelle, es sollte eine professionelle Organisation und Vernetzung aufgebaut werden > die professionellen AktivistInnen sollten ihre Rolle freiwillig übernehmen,

dabei sollten bestehende Innovationsaktivitäten und Projekte genutzt werden (Recherche…); der Zugang sollte über Antragsverfahren gefunden werden, um die Freiwilligkeit und Qualität sicherzustellen

- es sollten konsultative begleitende und beratende Strukturen gebildet werden, die der Wissensproduktion und dem Wissenstransfer dienen > fachliche Entwicklungsstrategie, wobei das Management als Ansatzpunkt für organisatorische Lösungen dienen kann; politische Institutionen und Interessenvertretungen sollten keine Rolle spielen; hier könnte die neue Rolle der Schulaufsicht berücksichtigt werden

- die ausgewählten lokalen Einheiten sollten einerseits eine entwickelte und vielfältige Schulstruktur beinhalten, andererseits überschaubar sein, damit der Koordinationsaufwand nicht zu groß wird.

Auswahlstrategien für lokale Entwicklungsprojekte

Folgende Kriterien könnten herangezogen werden:

- zureichende Zahl, um ‚einen Unterschied zu machen', d.h. nicht zu gering

- Verteilung über Bundesländer, z.B. je 3 in den großen (N,O,St,W), je 2 in den mittleren (K,S,T), je 1 in den kleinen (B,V) > ergäbe 20 (ca. 1/5 der schulintensiven Gemeinden)

- Verteilung auf unterschiedliche Gemeindetypen, groß – mittel – klein?

- Anknüpfen an Innovationsaktivitäten an den Schulen und der Entwicklungsbereitschaft in der Praxis

Hier können Gewichtungsfragen auftauchen, die sorgfältige Erfassung der Innovationsaktivitäten und der Bereitschaft wären wichtige Punkte

Praktische Fragen

- ‚manageable' Größe der Projekte (10-30 Schulen?); wie mit den großen Agglomerationen umgehen?

- ‚typisch' soll man eher kleine Projekte (größte Zahl) oder durchschnittliche Projekte anstreben?

- wie kann die Akzeptanz/Bereitschaft wirklich erfasst werden? Erster Schritt Konsultation, Forum in bereiterer Runde von Gemeinden, zweiter Schritt Anträge (wer entscheidet? Partnerschaftsgremien?) wichtig: Identifikation von AktivistInnen…

- Rolle von ExpertInnen, MultiplikatorInnen?

- wie ergibt sich das Profil der Autonomisierung in den Projekten? > Ausschreibungsgrundlagen

- Finanzierung? Pool aller Ressourcen + Entwicklungskosten + Erfolgsbeiträge, ‚Autonomie gegen Ressourcen'?

3.4. Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendige Elemente einer sinnvollen Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst und dürfen nicht überschätzt werden

3.4.1. Problemaufriss und Fragestellungen

Im Zentrum aller Entwicklungen muss die Verbesserung der Leistungen stehen. Die Voraussetzungen dafür, und auch was Leistung bedeutet, werden sehr unterschiedlich gesehen. Es ist jedoch ausreichend geklärt, dass es einer Messung und Rückkoppelung der der Ergebnisse bedarf, auch dass die autonome Leistungserbringung funktioniert.

Wie die Wirkungskanäle hier laufen, ist aber umstritten und nicht wirklich wissenschaftlich geklärt. Es gibt unterschiedlichen Zugänge und Ansätze einerseits von ökonomischen Modellen (die mehr oder weniger direkte Auswirkungen von bestimmten institutionellen Arrangements erwarten, wo aber beispielsweise die Auswirkungen ausgeprägter Marktsteuerung umstritten sind), andererseits von pädagogischen Forschungen, die viel größeren Wert auf die Gestaltung der Prozesse und die Professionalisierung der Lehrenden legen.

Vieles spricht dafür, dass die unmittelbaren und direkten Wirkungen der Ergebnismessung für die Steuerung nicht überschätzt werden dürfen. Weder die Messung selbst, noch die Ergebnisdarstellung ist für Verbesserungen zureichend, aber beides dennoch notwendig. Es bedarf vieler Vermittlungsschritte, und ausreichender Ressourcen und organisatorischer Vorkehrungen für eine Verbesserung der Lern- und Lehrleistungen (‚Mühen der Ebene').

In Österreich ist im Gefolge von PISA 2000 die Tendenz entstanden, die Messergebnisse hochgradig zu politisieren, und den LehrerInnen unentwegt die schlechten Ergebnisse ‚um die Ohren zu schlagen'. Mit den Bildungsstandards hat sich das wiederholt und perpetuiert. Man muss sich nicht wundern, dass diese Praxis Widerstand erzeugt und dass die Leute

das nicht mehr hören wollen. Abgesehen davon ist es in einem politisierten System, wo die Politik beansprucht die Praxis zu bestimmen, unredlich, die Verantwortung für die Ergebnisse dann jemand anderem zuzuschieben.

Mit den Bildungsstandards und der teilstandardisierten Matura wurden/werden über die internationalen Leistungserhebungen (Large Scale Assessments – LSAs) hinaus Großprojekte umgesetzt, die der Rückkoppelung der Ergebnisse dienen sollen. Eine umfassende Auseinandersetzung mit der Literatur zu diesem Thema würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, es werden nur einige Aspekte behandelt:

- Wo werden die positiven und negativen Potentiale der Ergebnissteuerung gesehen?

- Was sind wichtige unterschiedliche Ausprägungen und Verwendungen der Ergebniskontrolle?

- Was sind wichtige bisherige Auswirkungen/Wissenszuwächse aufgrund der eingesetzten Instrumentarien?

- Was kann man von der Output-Steuerung realistisch erwarten?

Entscheidend erscheinen in diesem Bereich zwei Faktoren, die Verknüpfung der Ergebnisüberprüfungen mit der Leistungserbringung und die Professionalisierung der Lehrenden.

3.4.2. Befunde zur Output-Steuerung

Grundlegende Fragen zur ‚Neuen Steuerung'

Der Übergang von der Input- zur Ergebnis-Steuerung als Teil der ‚Neuen Steuerung' oder des ‚New Public Management' ist in den einschlägigen Diskursen zu einer Art universeller Rhetorik geworden, die im Zusammenhang mit der Governance-Thematik gebetsmühlenartig wiederholt wird. Die Grundlogik, dass mit Aktionen bessere Wirkungen erzielt werden können, wenn die Beteiligten sich auf die erwarteten Wirkungen konzentrieren, und sich diese auch überhaupt vergegenwärtigen, ist auf den ersten Blick unmittelbar einleuchtend – sogar so einleuchtend, dass man sich fragen muss, warum die AkteurInnen das nicht immer schon gewusst haben? An dieser Frage setzen verschiedene Argumentationen über Schwierigkeiten mit dieser einleuchtenden Logik an:

- einerseits wird diese einfache Ziel-Mittel-Logik kritisiert, und die Frage gestellt, ob die Ergebnisse immer so einfach zu formulieren und zu sehen/messen sind

- andererseits werden, anknüpfend an der Sicht, dass im öffentlichen Sektor die Ergebnisse nicht so einfach zu formulieren und zu messen sind, unterschiedliche – nicht so einfach gegeneinander austauschbare – Handlungslogiken unterschieden: die funktionale technische Ziel-Mittel-Logik und die institutionelle Logik regelgeleiteten Handelns.

Ganze fundamentale Stränge oder Schulen der Organisationstheorie (z.B. March/Olsen 1995), der Soziologie (z.B. Luhmann'sche Systemtheorie) und der Politikwissenschaft (z.B. Hood 2000) bezweifeln die Übertragbarkeit der einfachen Ziel-Mittel-Logik auf die komplexeren Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors, und insbesondere auch auf das Bildungswesen.[72] Sie versuchen aufgrund der Besonderheiten dieser Bereiche zu erklären, warum diese Logik sich eben im öffentlichen Sektor nicht durchgesetzt hat, und sie postulieren, dass der öffentliche Sektor dafür letztlich nicht aufnahmefähig ist, bzw. auch wesentliche Qualitäten seines Auftrages verliert, wenn diese Logik durchgesetzt wird (Stichwort: Privatisierung vs. Marktversagen): Demokratie ist eben grundsätzlich kein Effizienzproblem. Politikwissenschaftliche Wirkungsanalysen der Neuen Steuerung fallen teilweise sehr ernüchternd aus (Bogumil et al. 2007; Kettl 1998), teilweise ist die Forschung stark durch ‚advokatorische' Zugänge geprägt, die grundsätzlich von der positiven Funktionsfähigkeit dieser Ansätze und der Absicht ihrer Weiterentwicklung ausgehen (z.B. Schweiz: Schedler/Proeller 2006, vgl. auch Lienhard 2004).[73]

Nach Österreich ist das NPM-Konzept eher spät und stückwerkhaft diffundiert. Das FH-Modell und die Debatte um Schulautonomie in den 1990ern enthielten de facto bereits Elemente dieses Denkens, wurden aber konzeptionell nicht so eingeordnet. In einer zusammenfassenden Publikation am Ende der 1990er (Neisser/Hammerschmied 1998) wurde noch festgestellt, diese Konzepte stünden im Widerspruch zur Grundlogik der österreichischen Verfassungs- und Verwaltungspraxis und seien ‚noch nicht nach Österreich übergeschwappt', die ‚unendliche Geschichte' der Verwaltungsreformen seien ‚Stückwerk ohne Gesamtkonzept' etc. Mit Bezug auf den Föderalismus würde „jedes Bundesland für sich eigene Verwaltungsreformprojekte" verfolgen, „oft inhaltsgleiche Projekte in mehreren

---

[72] March, James.G., Olsen, Johan.P. (1995) Democratic Governance. New York: Free Press.
Hood, Christopher (2000) The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford: Oxford University Press.

[73] Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, Kulmann, Sabine, Ohm, Anna K. (2007) Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Band 29 von Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband. Berlin: edition sigma.
Kettl, Donald F. (1998) Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card. Brookings Institution's Center for Public Management, CPM 98-1 (September). http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Estados%20Unidos/Kettl%20Reinvention%20Report%20on%20%20US%20Government.pdf
Schedler, Kuno, Proeller, Isabella (2006) New Public Management, 3.Aufl. Bern: Haupt.
Lienhard, Andreas (2004) 10 Jahre NPM in der Schweiz. Verbreitung – Erfahrungen – Aussichten. Präsentation. Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW Jubiläumsveranstaltung 28./29.10.2004, Luzern. http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/dossier_8_referate_lienhard.pdf

Bundesländern“ (Thanner 1998, S.487).[74] Hammerschmied (2004) sieht NPM-Elemente, bekräftigt aber ebenfalls noch ein fehlendes Gesamtkonzept.[75] Während in manchen Ländern Gesamtkonzepte verfolgt wurden (z.B. Vorreiter Neuseeland, Australien, wenn auch in verschiedenen Formen), verlaufen in Österreich die Ansätze der Verwaltungsreform vorwiegend getrennt von den Ansätzen der Bildungsreform. Bildungsfragen spielen beispielsweise nur eine kleine Rolle in den aktuellen Projekten zur Aufgabenreform, es werden wohlbekannte Vorschläge gemacht.[76] Der Ansatz der Bildungsstandards kann als ‘obrigkeitliche Ergebnisorientierung‘ bezeichnet werden.

In Bezug auf das Bildungswesen gibt es in den wissenschaftlichen und politischen Diskursen (international, national) heftige Auseinandersetzungen um die Bedeutung und Tragfähigkeit der Ergebnisorientierung; es werden jedoch wenig Querverbindungen zu den Erfahrungen in anderen Bereichen gezogen, und die Debatten sind auch oft steril und ideologisch angeleitet. Wichtige Streitpunkte sind:

- wie stark sollen die direkten Konsequenzen von den Testungen auf die Lehrpersonen bzw. Prozesse konzipiert werden (idealtypisch zwischen stark (‚High Stakes‘) und schwach (‚Low Stakes‘), wobei tendenziell die ÖkonomInnen für ersteres und die PädagogInnen für letzteres plädieren)?

- wie gut kann die Komplexität des Pädagogischen durch die Testinstrumente abgebildet werden, bzw. führen diese zu einer ‚Verarmung‘ der gesamten pädagogischen Aktivitäten?

---

[74] Neisser, Heinrich; Hammerschmid, Gerhard (1998) Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Wien. Signum.
Thanner, Theodor (1998) Ansätze des NPM auf Länder- und Kommunalebene – Überblick über gegenwärtige Verwaltungsreformbestrebungen in Österreich. In: Neisser, Heinrich; Hammerschmid, Gerhard (Hg.) Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich. Wien. Signum, S.457-490.

[75] Der Stand 2004 wird prägnant zusammengefasst (Folie 7):
„stark von Einsparungszielen dominiert / Fehlen Gesamtstrategie
- weiterhin Dominanz “traditioneller” Maßnahmen (Restrukturierungen, Kompetenzverlagerungen, Ausgliederungen)
- geringe Ergebnistransparenz / fehlende Evaluationen
- deutlichste Ergebnisse: □ strukturelle Verschlankung der Ressorts/ □ Personalabbau/ □ Effizienzsteigerungen/ □ Ausgliederungen/ □ Einsatz neuer IKT
- Notwendigkeit konsequenter Weiterentwicklung; weiterhin Dominanz klass. Verwaltungsstaat Max Weberscher Prägung
- verfassungsrechtliche Grenzen, z.B. föderales System, Ausgliederungen, Haushaltsrecht, Dienstrecht.“
Hammerschmid, Gerhard (2004) Status der Verwaltungsreform in Österreich. Präsentation. Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW Jubiläumsveranstaltung 28./29.10.2004, Luzern. http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/dossier_8_referate_hammerschmid.pdf

[76] Vgl. http://www.aufgabenreform.at/ Folgende Aspekte zum Bildungswesen werden u.a. angesprochen
- Koordination der Unterstützung von SchülerInnen mit Migrationshintergrund;
- Reduzierung der administrativen Aufgaben der LehrerInnen und Substituierung durch Verwaltungspersonal;
- Verstärkung der Zielorientierung auf Schulebene;
- Kooperation zwischen den unterschiedlichen Schulbereichen.
Einige Vorschläge beziehen sich auf grundlegende Aspekte der Planung und Steuerung:
- Entwicklung von Informationsgrundlagen für die Steuerung im Pflichtschulbereich; Evaluierung der Schulsprengel;
- Evaluierung des Controllings der LandeslehrerInnen durch den Bund (Bedingungen für Geld-Rückforderungen);
- Abschaffung des politischen Einflusses auf die DirektorInnen-Auswahl auf Länder-Ebene.

- wie stark beeinflussen die Testungen direkt das pädagogische Geschehen (‚Teaching to the Test') und beeinflussen damit auch die Art des Lernens (flach vs. tief)?

- inwieweit führt die ‚Testindustrie' zu einer professionellen Enteignung der Lehrpersonen, und inwieweit ist das ein Ziel dieser Politik?

Diese generellen Auseinandersetzungen schlagen sich auch in den spezifischeren Auseinandersetzungen um die Standards nieder. Die wichtigsten Unterscheidungslinien verlaufen zwischen

- Regelstandards und Mindeststandards, sowie zwischen

- einem technischen (als durch Anreize vermittelten selbstläufigen Mechanismus verbunden mit ‚High Stakes') und einem professionellen (durch Bedeutungen und viele v.a. soziale Zwischenschritte vermittelten) Verständnis ihrer Funktionsweise.

Im Hinblick auf die Frage nach Regel- oder Mindeststandards gibt es widersprechende Argumente, indem Mindeststandards für die Verbesserungspotentiale im unzureichenden Leistungsbereich als unabdingbar eingeschätzt werden, während eingewandt wird, dass die (alleinige) Konzentration auf Mindeststandards das Gesamtniveau senken könnte. Regelstandards allein werden in ihren Ergebnissen als zu unbestimmt eingeschätzt, um nennenswerte Verbesserungen zu erzielen. In Österreich werden im Prinzip Regelstandards eingesetzt (Durchschnittwerte), die jedoch durch entsprechende Auswertungen nach Gruppierungen auch in Richtung Mindeststandards interpretiert werden können.

Wie die konzeptionelle Anlage, so ist auch die Veröffentlichungsstrategie umstritten und rangiert zwischen voller öffentlicher Darstellung bis auf die Schulebene, um die Eltern und SchülerInnen bei der Schulwahl zu informieren (‚League-Tables') und die Schulen in den Wettbewerb zu bringen bis zu interner vertraulicher Information und anonymisierter aggregierter öffentlicher Information. Die Erwartungen in die und die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Informationsstrategien sind unterschiedlich. Ökonomisch inspirierte und marktorientierte Ansätze empfehlen eher weitgehende Veröffentlichung, pädagogisch orientierte Ansätze schätzen diese wettbewerbsorientierte Veröffentlichung eher als schädlich ein und empfehlen eine intensive unterstützte interne Auseinandersetzung mit den Ergebnissen auf der Ebene der Schulen und Lehrkräfte. Für die unterschiedlichen Strategien gibt es Erfahrungen und Forschungen, und die Wirkungen werden unterschiedlich eingeschätzt, und es gibt immer mehr oder weniger viele zusätzliche Bedingungen für die Wirksamkeit von Standards. Auch gibt es unterschiedliche Einschätzungen über die Kriterien für die Rigorosität der ausgewerteten Studien.

- ökonomisch inspirierte Forschungen beanspruchen den Nachweis, dass sich für weitgehende Transparenz und ‚High Stakes' positive Wirkungen nachweisen lassen (vgl. z.B. die umfangreichen Materialien im Umkreis von Eric Hanushek)[77]

- pädagogisch inspirierte Forschungen ergeben eher keine (klaren) Wirkungen der Standards per se und plädieren für umfangreiche unterstützende Aktivitäten (z.B. Oelkers/Reusser 2008)

In Österreich wurde ein umfassendes System der periodischen Vollerhebung auf der 4. Und der 8.Stufe entwickelt und in ersten Läufen auch bereits umgesetzt, das umfassende Informationen nicht nur über die Leistungen, sondern auch über viele institutionelle und Prozess-Merkmale der schulischen Praxis liefert. Diese Informationen gehen bis auf die Schulebene bzw. die der einzelnen Lehrkräfte und werden differentiell berichtet:

- öffentlich in aggregierter Form auf Bundes- und Landesebene,

- intern auch auf Schul- und LehrerInnenebene.

Im Falle von Entwicklungsbedarf aufgrund ungünstiger Ergebnisse auf der Schulebene sollen diese durch umfassende Begleit- und Unterstützungsaktivitäten für die Praxis behoben werden.

Vergleich Standards und Noten

Die Modalitäten der Leistungsbeurteilung, die viele Ausformungen annehmen können, sind seit langem ein umstrittenes pädagogisches Problem, das hier nicht vertieft werden kann (Ziffernnoten ja oder nein bzw. ab wann; summative ergebnisorientierte oder formative prozessorientierte Beurteilung; die pädagogische Diskussion geht in die Richtung, dass für die Förderung des Lernens die formative, unterstützende Beurteilung als integraler Teil des (individualisierten) Lernprozesses sehr wichtig ist, während die summative, Punkte- oder notenmäßige Beurteilung eher die selektive Seite des Unterrichts stärkt und für Auswahlprozesse standardisierte Grundlagen bietet (und dabei auch die Vergleichbarkeit – bei allen unabdingbaren Fehlklassifikationen – stützt). Eine wichtige Dimension in der Literatur ist auch die Unterscheidung zwischen kriterien-orientierter (klare Definition, was gekonnt werden muss als Trennlinie zwischen Erfolg und Misserfolg) vs. norm-orientierter Beurteilung (Trennlinie aufgrund der durchschnittlichen Gruppenleistung gezogen), wobei jedoch die reale Unterscheidung zwischen diesen beiden Formen in der Umsetzung oft schwierig ist, da sich die norm-orientierte Beurteilung oft informell-implizit ergibt und auch die einwandfreie Formulierung des Kriteriums meistens sehr schwierig ist.

[77] Vgl. http://hanushek.stanford.edu/; und http://hanushek.stanford.edu/publications/academic

Es gibt auch viele Formen der Organisation von Beurteilung, wobei die Trennung vom oder Integration in den Unterricht, und die Zuständigkeit externer Instanzen oder der Lehrepersonen wesentliche Dimensionen sind; weitere Dimensionen sind Prüfungen oder Tests, punktuelle, kumulative Verfahren oder holistische Gesamt-Überprüfungen sowie der Grad an Vorkehrungen für die Beurteilten, die Beurteilung überprüfen zu lassen oder Einspruch zu erheben (unabhängige Wiederholungsmöglichkeiten oder verrechtlichte Einspruchs-Verfahren). Jede dieser Dimension hat vor- und Nachteile, und vermutlich sind hybride Kombinationen verschiedener Formen und institutionalisierte Korrekturmöglichkeiten die beste Lösung gegenüber der Wahl eines konsistenten Modells (vgl. Lassnigg et al. 2007).[78] Im Hinblick auf die Selektion gibt es die kontrastierenden Modelle der Beurteilung durch die abgebenden Institutionen vs. der Beurteilung durch die aufnehmenden Institutionen (Aufnahmeprüfungen oder –testungen). Es ist leicht zu sehen, dass diese Dimensionen im Prinzip einen vielfältigen Raum an Möglichkeiten ergeben, in dem die Beurteilungen konzipiert werden können. Die Wahl zwischen diesen Möglichkeiten ist jedoch im Allgemeinen nicht so sehr eine pragmatisch-technische Frage, sondern ist einerseits mit Traditionen und Pfad-Abhängigkeiten innerhalb und außerhalb des Bildungswesens und andererseits auch mit einer Wert-Dimension verbunden – daher ist die Gestaltung der Beurteilung mit mehr oder weniger heftigen politisch-ideologischen Auseinandersetzungen verbunden.

Das österreichische Modell hat schwerpunktmäßig die Beurteilungen in den Unterricht integriert und gibt den Lehrpersonen entscheidendes Gewicht (Ausnahmen sind v.a. Maturareform und Lehrabschlussprüfung), und es enthält auch einen hohen Grad an Verrechtlichung und aufwendigen Einspruchsverfahren; die abgebende Institution hat größeres Gewicht als die aufnehmende, lokal konzipierte Prüfungen haben Übergewicht über Tests und die Norm-Orientierung dominiert. Mit den Ansätzen der Kompetenzorientierung geht tendenziell – zumindest auf der Ebene der Konzeption und Rhetorik – eine Umorientierung vor sich, die teilweise mit heftigen Diskussionen verbunden ist.

Zuerst mit den internationalen Vergleichserhebungen und dann mit den Bildungsstandards hat sich zu den Noten eine parallele Überprüfung entwickelt, die nach unterschiedlichen Methoden vorgeht. Dabei hat sich in den Ergebnissen eine hohe Diskrepanz ergeben, die in verschiedenen Formen und durch verschiedene Auswertungen sichtbar wird:

---

[78] Lassnigg, Lorenz/ Unger, Martin/ Vogtenhuber, Stefan/ Erkinger, Margot (2007), Soziale Aspekte des Hochschulzugangs und Durchlässigkeit des Bildungssystems, in: Badelt, Christoph; Wegschaider, Wolfhard; Wulz, Heribert (Hrsg.), Hochschulzugang in Österreich, Grazer Universitätsverlag - Leykam, Graz, S. 361-477; http://www.equi.at/dateien/IHS-Hochschulzugang.pdf

- die internationalen Leistungserhebungen ergeben viel höhere Anteile an SchülerInnen, die die Minimalkriterien nicht erfüllen als durch die schulischen Misserfolge in der Notengebung ausgedrückt werden

- tatsächliche Vergleiche zwischen Testergebnissen und Gruppenzuordnungen ergeben sehr große Überschneidungen und Variationen zwischen bzw. in den an sich leistungshomogen konzipierten Gruppen

- individuelle Auswertungen ergeben ebenfalls hohe Diskrepanzen.

Damit stellt sich im Prinzip die Frage nach der Validität der Verfahren, bzw. was die beiden Ansätze tatsächlich messen. Wenn man die Testungen als valider einschätzt, was die vorherrschende Tendenz ist, so ergibt sich daraus eine ziemlich geringe Validität der Notengebung. Diese Richtung der Interpretation wird durch viele Beobachtungen unterstützt (zusammenfassend Eder 2009), es gibt aber auch die Interpretation, dass die Testungen die tatsächlichen Kompetenzen nur unzureichend abbilden würden. Gegen die zweitere Interpretation spricht, dass es in den Testungen um basale und fundamentale Aspekte der Leistungen geht, von denen die komplexeren Dimensionen abhängig sind.

Im Laufe der Zeit, v.a. mit PISA 2000 ist eine zunehmende Politisierung dieser Fragen eingetreten. Dies wird sichtbar, wenn man die Reaktion auf die erste TIMSS-Erhebung mit dem späteren Umgang vergleicht:

- auf die TIMSS-Erhebung wurde mit der Entwicklung und Umsetzung eines F&E-Projektes (IMST) reagiert, in dem die Ergebnisse vertieft analysiert wurden, um auf dieser Basis mit den Schulen und Lehrpersonen an der Verbesserung zu arbeiten. Dieses Projekt IMST besteht nach wie vor und repräsentiert die ‚Mühen der Ebene' und die langfristigen und oft langsamen Erfolge und Fortschritte professioneller Arbeit (man kann die Förderung dieses Ansatzes auf der Policy-Ebene der Sachpolitik ansiedeln, der aber unspektakulär ist und auf der Ebene der Politics, der Machtpolitik, für keine Seite besondere Vorteile erbringt.

- mit PISA 2000 sind diese internationalen Erhebungen international und national auf die Ebene der Politics gehoben worden und noch dazu in den Kernbereich der Machtpolitik vorgedrungen (auch teilweise bedingt durch die hohe Bedeutung der bildungspolitischen Polarisierungen im Zusammenhang mit der ÖVP-FPÖ-Koalition), wobei Angriff und Verteidigung in den Vordergrund tritt und der Raum für Policy-Lösungen gravierend schrumpft.

Dieser zweite Modus hat sich in den Auseinandersetzungen mit der Leistungsdimension durchgesetzt, und alle Fragen der Verbesserung sind von pragmatischen Fragen in hochgradig politisierte Fragen verschoben worden. Die Substanz der Entwicklungen ist

hinter politisches Kleingeld mittels abgeleiteter Teil-Fragen in den Hintergrund getreten, und in diesem wesentlichen, komplexen und heiklen Entwicklungsfeld hat sich ein Klima der Feindseligkeit durchgesetzt, das sich auf alle Ebenen und AkteurInnen auswirkt. Man muss sich nicht wundern, dass in diesem Klima Erfolge zu wünschen übrig lassen, wobei auch teilweise das Maß für die von einem Test zum anderen überhaupt möglichen Verbesserungen verloren gegangen ist. Wie bereits eingangs betont, ist in diesem Bereich ganz besonders eine Re-Dimensionierung der politischen Auseinandersetzungen nötig.[79]

ANH-Abb. 41 zeigt die OECD-Berechnungen für die standardisierten jährlichen Veränderungen der PISA-Scores in Lesen und Mathematik für die beteiligten Länder für die jeweilige gesamte Zeit der Teilnahme an den Tests. In Österreich sind es 4 erfasste Wellen und es gibt in Mathematik keinen Fortschritt (Lage beim Durchschnitt der Länder) und im Lesen sogar eine kleine Verschlechterung (Lage unter dem Durchschnitt).

Ausgaben und Ergebnisse

Die Erhebung der Bildungsstandards macht es nun möglich, die Ergebnisse auf die Ressourcen (Abschnitt 3.1) zu beziehen und in einem ersten explorativen Ansatz verschiedene Ressourcen-Variablen verschiedenen Ergebnis-Variablen gegenüber zu stellen (siehe ANHANG 4. Ressourcen und Bildungsstandards nach Bundesländern; ANH-Abb. 42 bis ANH-Abb. 45).

Es werden für drei Ressourcen-Variablen (Ausgaben pro SchülerIn, SLR und Klassengrößen) die Ergebnisse der Bildungsstandards in Form unterschiedlicher Indikatoren (Durschnitts-Werte, Anteil an SchülerInnen über Erwartung: ‚Bildungsstandards übertroffen' und Anteil an SchülerInnen unter Erwartung: ‚Bildungsstandards nicht oder teilweise erreicht') in den Kompetenzbereichen Mathematik 4. und 8. Stufe und Englisch 8. Stufe nach unterschiedlichen Schulbereichen und Bundesländern gegenübergestellt. Wenn die allgemein geteilte Annahme richtig ist, dass mehr Ressourcen zu besseren Leistungen führen, so müsste ein *positiver Zusammenhang* zwischen den Ressourcenvariablen und den Standard-Werten sichtbar werden.

Die Auswertungen sind explorativ und verwenden die in den Bundesergebnisberichten veröffentlichten Werte für die Bundesländer; teilweise gibt es Unschärfen in den Kategorisierungen der Schulen für die Ressourcen einerseits und die Standards andererseits die sich aus den jeweiligen Berechnungen bzw. Veröffentlichungen ergeben (es

[79] Wie schwierig dies jedoch in der Tat ist, zeigt beispielsweise die Entwicklung im Bereich des Hochschulzuganges, wo schon vor Jahren ein ernsthafter Versuch durch die damalige Rektorenkonferenz, durch einen umfassenden analytischen Zugang eine sachliche Diskussion zu entwickeln, gleich im Ansatz gescheitert ist (Badelt et al. 2007) – die politischen AkteurInnen haben bereits bei der Präsentation signalisiert, dass sie nicht daran denken, die Ergebnisse zu reflektieren, geschweige denn aufzunehmen.
Badelt, Christoph/ Wegschaider, Wolfhard/ Wulz, Heribert, Hrsg. (2007) Hochschulzugang in Österreich, Graz: Leykam.

fehlen teilweise die Ressourcenindikatoren in der Kategorisierung der Standards und umgekehrt, die Kategorisierungen der Schulbereiche in den veröffentlichten Berichten unterschieden sich auch teilweise). Diese Auswertungen können im Prinzip unter Verwendung der Originaldaten noch stark weiter vertieft werden, sie sind aber insofern interpretierbar, *als in der bildungspolitischen Diskussion von einem alles dominierenden sehr starken positiven Zusammenhang zwischen Ressourcen und Ergebnissen ausgegangen wird*: Wenn dieser in der erwarteten Stärke existiert, dann müsste er sich in den Darstellungen zeigen. Die Unterschiede in den Ressourcen sind tw. viel deutlicher als in den Ergebnissen, dies relativiert schon den Zusammenhang (ANH-Abb. 42 zeigt die Variation der Standard-Indikatoren, die Scores variieren zwischen den Bundesländern oft in der Größenordnung zwischen 5 bis 7 Prozent, in manchen Bereichen aber bis zu 15 Prozent)

Es wurden ausführlichere Vergleiche in Mathematik nach den Ausgaben pro SchülerIn als Kernbereich angestellt, und die beiden anderen Ressourcenindikatoren sowie die Englisch-Ergebnisse als Gegenprobe weniger intensiv ausgewertet. Die Zusammenfassung (Tab. 6) interpretiert die Zusammenhänge sehr freundlich im Sinne der politischen Erwartung (die Klammerwerte, die eine nur sehr vage und undeutliche Richtung angeben, wären bei strengerer Interpretation auf null zu setzen). Da Wien in vielen Bereichen einen deutlichen Ausreißer darstellt (der den gesamten Zusammenhang bestimmt, wurden in diesen Fällen auch die Zusammenhänge für die Variation zwischen den Bundesländern ohne Wien dargestellt; wenn (positive) Zusammenhänge über alle Bundesländer nur durch die abweichende Position Wiens bestimmt sind und daher bei den Ländern ohne Wien nicht bestehen bleiben, wurden die Ergebnisse in [Klammern] gesetzt).

Tab. 6: Zusammenhang Ressourcenindikatoren und Standards lt. ANHANG 4

	Index Score Max. (ÖST=100)	Index Score Min (ÖST=100)	Math 4.Stufe Richtung, R^2	Math 8. Stufe Richtung, R^2	Engl 8.Stufe Richtung, R^2
		Ausgaben/SchülerIn			
		MATH 4. Stufe			
Volksschule; Score	102 (O)	96 (V)	(-) .05		
über Erwartung			- .25		
unter Erwartung			~ .00		
		MATH 8.Stufe			
Sekundarstufe 1	102 (O)	97 (W, K)		~ .00	
über Erwartung				- .19	
unter Erwartung				~ .00	
APS (HS+NMS)	103 (O, T)	88 (W), 97 (K)		~ .00	
über Erwartung				(-) .03	
unter Erwartung				+ .37	
AHS	105 (O)	97 (W), 98 (K)		(+) .03	
über Erwartung				~ .00	
unter Erwartung				(+) .04	
		SLR			
		MATH 4. Stufe			
Volksschule; Score	102 (O)	96 (V)	(-) .09		
über Erwartung			- .47		
unter Erwartung			~ .00		
		MATH 8.Stufe			
HS vgl. APS, Score	102 (O)	97 (W, K)		[+ .29]	
über Erwartung				[+ .20]	
unter Erwartung				[+ .29]	
HS vgl. APS, Sc.(o. Wien)	102 (O)	97 (K)		-….20	
über Erwartung				(-) .02	
unter Erwartung				- .22	
		ENGL 8. Stufe			
HS, Score	107 (V)	92 (W), 97 (K)			[(+) .01]
HS, Score (o.Wien)	107 (V)	97 (K)			- .81
NMS, Score	103 (W)	95 (S)			- .23
NMS, Score (o.Wien)	102 (B)	95 (S)			(-) .07
		Klassengröße			
		MATH 4. Stufe			
Volksschule; Score	102 (O)	96 (V)	[(+) .01]		
VS, Score (o.Wien)			- .24		
über Erwartung			- .18		
unter Erwartung			[+ .20]		
unter Erwartung (o.Wien)			(-) .09		
		MATH 8.Stufe			
HS vgl. APS	103 (O, T)	88 (W), 97 (K)		[+ .23]	
HS vgl. APS (o.Wien)	103 (O, T)	97 (K)		(-) .02	
über Erwartung				+ .28	
über Erwartung (o.Wien)				(+) .04	
unter Erwartung				[+ .21]	
unter Erwartung (o.Wien)				(-) .05	
		ENGL 8. Stufe			
HS, Score	107 (V)	92 (W), 97 (K)			[(+) .01]
HS, Score (o.Wien)	107 (V)	97 (K)			- .38
NMS, Score	103 (W)	95 (S)			(+) .09
NMS, Score (o.Wien)					+…….66

Erläuterung: Bestimmung der Richtung des Zusammenhanges jeweils der Fragestellung angepasst, + mehr/bessere Ressourcen > bessere Leistung; - mehr/bessere Ressourcen > schlechtere/keine bessere Leistung (Bilder zeigen tw. umgekehrte Darstellung): **Ausgaben/SchülerIn**: + mehr Ausgaben > höherer Score, höherer Anteil über Erwartung, *niedrigerer* Anteil unter Erwartung; **SLR** + *weniger* SchülerInnen/Lehrperson > höherer Score, höherer Anteil über Erwartung, *niedrigerer* Anteil unter Erwartung; **Klassengröße**: + geringere Klassengröße > höherer Score, höherer Anteil über Erwartung, *niedrigerer* Anteil unter Erwartung; ~ kein Zusammenhang wenn R^2=.00; Richtung (in Klammer) wenn R^2 sehr klein (.01-.10)

Quelle: eigene Berechnungen, Darstellungen in Anhang 4

Es ergibt sich bei allen drei Ressourcenindikatoren, dass ein einigermaßen deutlicher oder wenigstens tendenziell positiver Zusammenhang nur bei einer kleinen Minderheit von geprüften Zusammenhängen sichtbar wird. Von 28 geprüften Zusammenhängen in den zwei Kompetenzbereichen Mathematik und Englisch auf verschiedenen Stufen in verschiedenen Schulbereichen sind 14 negativ oder nicht vorhanden und 9 drehen sich bei der Kontrolle von Wien ins (tendenziell) Negative (zusammen 82%), nur 5 der 28 geprüften Zusammenhänge ergeben robuste (3-mal) oder wenigstens tendenziell positive (2-mal) Zusammenhänge zwischen den Ressourcen-Indikatoren und den Standards-Ergebnissen:
- Ausgaben pro SchülerIn Mathematik 8.Stufe APS SchülerInnen mit Leistungen unter Erwartung (robust); Mathematik 8.Stufe AHS Score und SchülerInnen mit Leistungen unter Erwartung (tendenziell)
- Klassengröße: Mathematik 8.Stufe APS SchülerInnen mit Leistungen über Erwartung (robust); Englisch 8.Stufe NMS Score (robust).

Insgesamt ergeben sich weniger als 20% einigermaßen deutliche oder tendenzielle positive Zusammenhänge, alle auf der 8.Stufe. Im Bereich der Volksschule gibt es keine robusten Zusammenhänge. Auffallend ist die besondere Position Wiens bei diesen Zusammenhängen, wo häufig geringe Ressourcen mit negativen Ergebnissen zusammen kommen (dies ist bei 9 der geprüften Zusammenhänge der Fall, wo sich aufgrund der Positionierung Wiens das Ergebnis dreht, also bei einem Drittel der geprüften Fälle).

Nach diesen explorativen Befunden sind Zusammenhänge zwischen den Ressourcen und den Ergebnissen zwar in Teilbereichen sichtbar, jedoch sind sie offensichtlich viel schwächer als in der bildungspolitischen Diskussion vorausgesetzt wird, und nicht selten gibt es bei weniger Ressourcen bessere Ergebnisse: unter Berücksichtigung der Kontrolle Wiens ist das immerhin bei 10 der 28 geprüften Zusammenhänge (36%) der Fall.

3.4.3. Schlussfolgerungen Output-Steuerung

Die Erfassung von und Rechenschaft über Ergebnisse wird mehr oder weniger einvernehmlich als notwendiges Korrelat der Autonomisierung gesehen. Über welche Methoden diese Erfassung der Ergebnisse erfolgt und über welche Kanäle sie auf die Praxis zurückwirkt ist jedoch umstritten. Es wurde der breite Raum an Möglichkeiten der Erfassung von Ergebnissen angedeutet, und betont dass sowohl die Leistungshöhe (Effektivität) als auch die Leistungsverteilung (Gerechtigkeit) wesentliche Dimensionen der Erfassung sind.

Inwieweit die im politischen Diskurs vorherrschende Rhetorik der Steuerung durch Ergebnisse wirksam gemacht werden kann, und welcher Ingredienzien es dafür bedarf, ist ebenfalls umstritten, z.B. zwischen den eher mechanistisch-technischen Vorstellungen in der Ökonomie und den stärker professionell orientierten Auffassungen der Pädagogik. Man kann auch zeigen, dass im Laufe der letzten Jahrzehnte die verstärkte Befassung mit den

Ergebnissen sich stark politisiert hat, und zu den ursprünglich konstruktiven Ansätzen eine deutliche – vielleicht sogar überwiegende – destruktive Komponente dazu gekommen ist, die die Anreize in der Praxis, sich mit diesen Aspekten zu befassen, vermutlich nicht verbessert hat, sondern eher den ohnehin schon vorhandenen Widerstand verstärkt hat.

Ein wichtiger Punkt für Österreich besteht in den Befunden, die auf eine deutliche Diskrepanz zwischen der Notengebung durch die Lehrpersonen und Schulen (es besteht hier eine starke institutionelle Komponente) einerseits und den Testergebnissen andererseits hinweisen. Diese Diskrepanz hat auch Zusammenhänge zum sozialen Hintergrund der SchülerInnen (bzw. Druck seitens der Eltern mit höherem Sozialstatus) und wird mit der starken Differenzierung des Systems und der starken Berechtigungskomponente der Noten erklärt, woraus sich gravierende Ungerechtigkeiten ergeben. Die Reform-Schritte in Richtung Bildungsstandards und standardisierten Prüfungen können diese Diskrepanzen sicher aufdecken bzw. mildern.

Inwieweit sie zu einer Verbesserung der Praxis beitragen können, wird von vielen Begleitumständen der Umsetzung abhängen. Mit ziemlicher Sicherheit kann gesagt werden, dass diese – sehr aufwendigen – Instrumentarien keine ‚Selbstläufer' in dem Sinne sind, dass sie per se neben der größeren Transparenz auch zu einer verbesserten Praxis führen. Zwei Aspekte sind für die Verbesserung der Effektivität und der Gerechtigkeit von essentieller Bedeutung:

- eine nachhaltige Strategie der Professionalisierung, die weit über die Erstausbildung der Lehrpersonen (PädagogInnen NEU) hinausgeht und sowohl die Arbeitsbedingungen der Lehrpersonen als auch die Akteurskonstellation und in dieser auch die Rolle der F&E betrifft, und

- man wird auch um eine Veränderung der geteilten Schulstruktur, die über viele Kanäle die gravierenden Probleme im Schulwesen mit verursacht, nicht herumkommen, wenn eine nachhaltige Verbesserung angestrebt werden soll.

3.5. Professionalisierung und Wissensproduktion als wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der nachhaltigen Weiterentwicklung der Praxis im Schulwesen

3.5.1. Problemaufriss und Fragestellungen

Es wird – auch aufgrund von manchen Studien – immer wieder betont, dass die Lehrenden entscheidend für den Erfolg der Schule sind. Dies wird manchmal fälschlich so interpretiert, dass die Lehrenden der einzig wesentliche Faktor wären, was jedoch auch diese Studien nicht behaupten.

> *„Ich hatte im Mai 2014 Gelegenheit, in Örebro einen Tag lang mit John Hattie zu verbringen. In einem ausführlichen Gespräch konnte ich ihn auch auf die sogenannte Strukturfrage ansprechen. Was ich ohnehin vermutet hatte, bestätigte er nicht nur, sondern empfahl im Gegenteil den Deutschen und den Österreichern, es den Polen gleichzutun und eine möglichst lange gemeinsame Schule einzuführen. Hattie sollte man besser nicht für ideologische Zwecke instrumentalisieren.“*(Schrodt 2014, S.85). [80]

Angesichts der hohen Mittel, die Österreich in die Lehrenden investiert, und auch der substanziellen Ausweitung dieser Mittel in den letzten Jahren, erscheint es ja gerade klar, dass dies nicht der einzige Faktor für gute Ergebnisse sein kann.

Die Positionierung der Lehrenden in der Akteurskonstellation erscheint als einer der wesentlichen Faktoren für die Weiterentwicklung, wobei die Lehrenden in der Praxis an den Schulen eine stärkere Rolle im Gesamtsystem bekommen, und ihre Personal- und Interessenvertretungen von ihrer überproportionalen Positionierung etwas abgeben müssen. Dies kann man mit dem Ausdruck Professionalisierung umschreiben. Diese wird durch die gegebenen institutionellen Strukturen (Dienstrecht, Personalvertretung) wie auch durch die ‚politisierte‘ bildungspolitische Dynamik verhindert.

Gegenwärtig sind die Interessenvertretungen neben der föderalistisch gebrochenen Bürokratie die einzige Organisationsform, die das gesamte Schulwesen durchzieht. Diese erfüllen nicht nur die Aufgabe der Interessenvertretung, sondern sie haben auch die Rolle der professionellen Vertretung auf sich gezogen und monopolisiert. Darüber hinaus haben sie eine Stellung im politischen Prozess errungen, der ihr öffentlicher Arbeitgeber – nicht zuletzt wegen seiner fragmentierten Positionierung – nur wenig entgegenzusetzen hat. Ein wesentliches Hilfsmittel dafür sind die komplexen dienstrechtlichen und Gehaltsregelungen im Rahmen des Regulationssystems (in dem sie jedenfalls den einzigartigen ExpertInnenstatus professionalisierter Interessenvertretung haben). Eine wesentliche Lücke in der Akteurskonstellation besteht darin, dass es keine Organisationen von Gewicht gibt, die die *inhaltlichen* professionellen Interessen vertreten. Daher gibt es auch kein Gegengewicht gegenüber der legitimen Verteidigungshaltung der Interessenvertretungen (wie es normalerweise z.B. die Organisationen der ArbeitgeberInnen sind). Für die LehrerInnen in der schulischen Praxis bedeutet dies, dass sie durch die Verteidigungshaltung der Interessenvertretungen und deren dominierendes Gewicht im politischen Prozess de facto von den politischen Diskursen und Gestaltungsmöglichkeiten abgeschottet sind – die inhaltliche Professionalisierung hat keine Organisation und keine Stimme.

---

[80] Schrodt, Heidi (2014) Sehr gut oder nicht genügend? Schule und Migration in Österreich. Wien: Molden.

Die Dienstrechts- und Gehaltsreform hat an der gegebenen Konstellation nicht wirklich etwas geändert, da durch die lange Implementationszeit ausreichende Anpassungszeiten bestehen, um graduell den alten Zustand detaillierter Regelungen und unterschiedlicher LehrerInnenkategorien wieder herzustellen (was tw. bereits ein erklärtes Ziel ist). Von einer Reform mit einer 40-jährigen Implementationsfrist, in der über 20 Jahre die bestehenden Interessen die Mehrheit haben, kann man keine Veränderungen erwarten.

Diese Situation, und insbesondere die Möglichkeiten für Professionalisierung werden untersucht. Entscheidende Faktoren für die Professionalisierung sind die Ausbildung und das professionelle Wissen. Auch hier hat die Reform unzureichende Grundlagen geschaffen.

Wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Professionalisierung betreffen

- einerseits den ökonomischen und sozialen Status und damit zusammenhängend auch die Anreizsituation für kompetente und ambitionierte Personen, sich für dieses Berufsfeld zu interessieren und

- andererseits die Organisation der beruflichen Kompetenzen, und damit v.a. auch die ‚Ownership' der Berufsausübenden über ihre Kompetenzen, wobei v.a. die Rechte der Berufsausübung und die Ausbildung/Zertifizierung zentrale Aspekte ausmachen.

3.5.2. Befunde Professionalisierung

Professionalisierungsdiskurse

Die Professionalisierung insgesamt und die Professionalisierung der Lehrpersonen im Speziellen ist in der Literatur ein vielschichtiges und widersprüchliches Phänomen. Zu einem großen Teil weicht die alltagssprachliche Verwendung von den wissenschaftlichen Diskursen deutlich ab, bzw. werden auch in den wissenschaftlichen Diskursen unterschiedliche Definitionen und Begrifflichkeiten verwendet. Im Zeitverlauf haben sich auch teilweise die Vorzeichen der Diskurse (mehrfach) gedreht. In der klassischen (US) Soziologie der 1960er waren die Professionen ein Ideal der Beruflichkeit, das gegenüber den profan marktlich-wirtschaftlich vermittelten Berufstätigkeiten eine höhere gesellschaftliche Bedeutung und Verantwortung beinhaltete. Ein wesentliches Kennzeichen der Professionen war die (akademische) Hochschulausbildung und die Selbstverwaltung über die Kompetenzen mittels der professionellen Organisationen (inkl. eigener Moralkodex der ‚richtigen' Berufsausübung). In den 1970ern haben sich die Vorzeichen gedreht, indem einerseits gegen die erhöhte gesellschaftliche Verantwortung die Monopolisierung der Berufsbereiche zum Zwecke der Maximierung der (nicht zuletzt materiellen) Eigeninteressen in den Vordergrund trat, und andererseits im Zuge der in den USA bereits fortgeschrittenen und in

den anderen Ländern einsetzenden Hochschulexpansion die ‚Professionalization of Everyone' (H.Wilensky) verkündet wurde.

Der Lehrberuf hatte in diesem Diskurs eine eigene Stellung, indem viele Merkmale der klassischen Professionen (Religion, Medizin, Recht, Wissenschaft) nicht zutrafen, insbesondere die Selbstverwaltung und ‚Ownership' über die Kompetenzen. Die Lehrpersonen waren Staatsbeamte oder -angestellte, die je nach politischem Kontext und staatlichen und Bildungsstrukturen in mehr oder weniger Abhängigkeit gehalten wurden, wobei ihnen tw. auch Privilegien der Staatsbeamten zukamen. Es wurde der Begriff der ‚Semi-Profession' kreiert (in dem weitere wichtige Gruppierungen das nichtärztliche medizinische Fachpersonal ausmachen). In Abhängigkeit von den verschiedenen Bildungsbereichen und ihrer strukturellen Anordnung haben sich unterschiedliche Formen der Kategorisierung und Hierarchisierung innerhalb der Lehrpersonen entwickelt.

In verschiedenen Disziplinen oder Wissenschaftsfeldern und in verschiedenen konzeptionellen Ansätzen haben sich sehr unterschiedliche Sichtweisen des Lehrberufs herausgebildet, von sehr idealistisch und individualistisch überhöhten Bildern in bestimmten Spielarten der Pädagogik (z.B. mit dem ‚pädagogischen Eros' als vielleicht bezeichnendem Zentralbegriff) bis hin zu sehr instrumentalistischen Ausformungen in den meisten Spielarten der Bildungsökonomie, als mehr oder weniger ausführende Organe in der Produktionsmaschinerie (die tw. als ‚teacher-proof' konzipiert wurde, d.h. so, dass unterschiedliche Lehrpersonen mit ihren individuellen Zugängen keinen Schaden anrichten können – man kann sich vorstellen, dass diese Ansätze keine besondere Freundschaft bei den Interessenvertretungen hervorgerufen haben).

In den letzten Jahren hat sich die Positionierung der Lehrpersonen v.a. seitens der Protagonisten des ‚Fourth Way' Diskurses wieder in Richtung verstärkter Professionalisierung im ursprünglichen Sinn geändert: im Zuge der Autonomisierung soll auch die Selbstverwaltung der Profession und die ‚Ownership' über die Kompetenzen deutlich gestärkt werden. Ein früher Vorläufer dieser Sichtweise war Jean Piaget, der die Pädagogik stark in einer Analogie zur Medizin sah. Die Diskurse zur ‚Evidenz-Basierung' der Praxis haben auch ihre konzeptionelle Grundlage – implizit oder explizit – stark in den entsprechenden Konzepten der Medizin (was immer man von dieser Form der Medizin halten mag, und auch unabhängig davon, wie stark dieses Ideal in der medizinischen Praxis verankert ist).

Ein wichtiger Teil der so verstandenen Professionalisierung ist die Wissensbasis, auf der die Profession aufbaut, die

- einerseits eine wesentliche wissenschaftliche und forschungsgestützte Komponente hat (OECD 2007; vgl. auch das Netzwerk Evidence Informed Policy and Practice in Education in Europe),[81] und

- andererseits aber v.a. auch in der informell in der Praxis sich entwickelnden Basis an Erfahrungswissen (‚Klassiker' in dieser Richtung: Altrichter/Posch 2007; Elliott 1992; Schön 1983; Eraut 1994; siehe auch Goodson/Lindblad 2011)[82]

besteht.

Diese beiden Komponenten, die auch in hohem Maß unterschiedliche Literaturen repräsentieren, leben zu einem großen Teil nebeneinander, und werden auch häufig gegeneinander ausgespielt (akademische Grundlagenwissenschaft vs. angewandte Wissenschaft oder ‚ungesichertes' reflexives ‚Wissen). Ihre produktive Verbindung und Interaktion ist ein fundamentaler Aspekt der Professionalisierung, die auch die Dichotomie von Strukturen und Prozessen oder Praktiken überbrückt. *Die Entwicklung eines produktiven Verhältnisses zwischen dem ‚wissenschaftlichen Wissen' und dem ‚reflexiven Praxiswissen' ist eine der größten Herausforderungen der Wissensgesellschaft, die nirgends gelöst ist, und für deren Lösung bestenfalls vage Umrisse existieren* – wobei nirgends sowohl geografisch als auch disziplinär verstanden werden kann.

In Österreich ist hier eine widersprüchliche Situation zu verzeichnen (Lassnigg 2014, 2008)[83]:

- die Wissenschaft und Forschung ist insgesamt sehr schwach, aber innerhalb dieses schwachen Feldes ist der reflexive Ansatz vergleichsweise sehr stark,

---

[81] OECD (2007) Evidence in Education: Linking Research and Policy. Paris: OECD [Executive Summary online http://www.oecd.org/edu/ceri/38797034.pdf] vgl. auch http://www.oecd.org/edu/ceri/evidenceineducationlinkingresearchandpolicy.htm sowie EIPPEE http://www.eippee.eu/cms/ und http://www.ioe.ac.uk/research/52244.html

[82] 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. Internet: https://www.sensepublishers.com/media/797-professional-knowledge-and-educational-restructuring-in-europe.pdf]

[83] Lassnigg, Lorenz (2014) Infrastructures and lack of infrastructures in Austria: one step forward, two steps backward, or the reverse? EIPPEE Conference 2014: Finding a way to facilitate the better use of research in education 14-15 May 2014, Oslo. http://www.equi.at/dateien/oslo-eippee-austria.pdf
Lassnigg, Lorenz (2008) Bildungsforschung in Österreich als Ressource wissensgestützter Bildungspolitik und Schulentwicklung: Ist-Stand und Perspektiven für eine verbesserte Nutzung. Input-Papier für NBB-2009-AutorInnengruppe, Juni 2008 (‚work in progress'). http://www.equi.at/dateien/bildungsforschung-oest-08.pdf

- innerhalb der F&E haben sich diese beiden Camps auch vergleichsweise gut zusammengerauft,

- während aber in der Praxis eine extreme Spaltung zwischen der Wissenschaft und Forschung einerseits und dem Beharren auf dem praktischen Erfahrungswissen andererseits besteht,

- und diese Spaltung im politischen Prozess in den letzten Jahren ständig vertieft wurde, indem einerseits die ‚politisierten' Leistungsstudien ständig negative Ergebnisse in die Praxis einspeisten und andererseits die Personal- und Interessenvertretungen diese Erhebungen mehr oder weniger offen als ‚Misstrauensbezeugungen' bekämpften;

- die verschiedenen vorwiegend politisch und nicht professionell geleiteten ‚Reform'-Kompromisse im Bereich der Ausbildung tun ein Übriges, um das Potential der F&E zu schwächen und zu desavouieren.

Akteurskonstellation und Professionalisierung

Wenn man die Grundstruktur der Akteurskonstellation in Erinnerung ruft, so muss die Stellung und die inhaltliche Profilierung der Personal- und Interessenvertretung im Verhältnis zu den Herausforderungen der Professionalisierung untersucht werden. Dies ist eine wichtige Forschungsfrage, die im Hinblick auf das Profil der Lehrpersonen und ihre Einbindungen in die pädagogischen Prozesse bereits vielfach analysiert wurde (Altrichter et al. 2005),[84] aber die organisatorischen und politischen Implikationen werden – wie bereits oben ausgeführt – weitgehend ausgeblendet.

Es besteht zweifellos ein Spannungsverhältnis zwischen (traditionellen) gewerkschaftlichen Interessen der Verteidigung der erreichten Arbeitsbeziehungen und ökonomischen Vorteile einerseits und den Anforderungen, die sich im Zusammenhang mit innovativer Weiterentwicklung ergeben. Im Bereich der privatwirtschaftlichen Arbeitsbeziehungen war dies eine der Kernauseinandersetzungen in den 1970er und 1980er Jahren: kann von den ArbeitnehmerInnen verlangt werden, dass sie durch innovative Initiativen ihre hergebrachten Rechte in den Arbeitsbeziehungen transzendieren und/oder untergraben? In der Privatwirtschaft hat die Geschichte hier ihr Urteil wohl gesprochen. Wenn man die wiederkehrende Grundstruktur der Argumentation in den Auseinandersetzungen der Interessenvertretungen der Lehrpersonen betrachtet, so ist diese in der Struktur der

[84] Altrichter, Herbert (1999) Selbstevaluation von Schulen als Strategie der Qualitätsentwicklung - Begriff, Erwartungen und Erfahrungen. In: Grogger, Günter, Specht, Werner (Hg.) Evaluation und Qualität im Bildungswesen. Problemanalyse und Lösungsansätze am Schnittpunkt von Wissenschaft und Bildungspolitik. Graz: ZSE, S.23-71.
Altrichter, Herbert, Brüsemeister, Thomas, Heinrich, Martin (2005) Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des Österreichischen Schulwesens. ÖZS 30(4), 6-28.

genannten Auseinandersetzungen der 1970er und 1980er verhaftet. Wir haben unsere Bedingungen § für § erkämpft, jede Änderung muss zumindest in einer zusätzlichen Vergütung resultieren, damit wir ihr überhaupt zustimmen – ansonsten gibt es eben keine Änderung.

Es ist klar dass dieses Muster dem professionellen Muster diametral widerspricht, das daran orientiert ist, die Praxis bestmöglich nach dem aktuellen Stand des Wissens auszuüben und weiterzuentwickeln (im Prinzip verletzt eine Praxis, die nicht dem aktuellen Stand des Wissens entspricht, dem professionellen Kodex, und kann im Extremfall auch juristisch geahndet werden). Aus der gewerkschaftlichen Logik der Erhaltung des Status-quo muss dieses professionelle Muster antagonistisch bekämpft werden, und die beste Methode, es zu bekämpfen, besteht darin, die Etablierung von Wissensstandards wie auch die Wissensproduktion selbst zu bekämpfen, und das vorhandene wissenschaftliche Wissen zu desavouieren. Genau dies geschieht.

Wenn man die professionellen Organisationsformen mit den gewerkschaftlichen Strukturen vergleicht, so unterscheiden sich diese im Prinzip gravierend, wenn auch hybride Organisationen vielfach bestehen. Diese müssen aber über entsprechende Vorkehrungen professioneller Entwicklung verfügen. In Österreich wird zwar der professionelle Vertretungsanspruch erhoben, aber eine qualifizierte und produktive Beteiligung am professionellen Diskurs ist nicht zu beobachten. Einwandfrei vorherrschend ist die Polemik entlang der politisierten Polarisierungen der bildungspolitischen Auseinandersetzungen, die eine gedeihliche Weiterentwicklung verhindern. Durch diese Struktur wird die entscheidende Positionierung der Personal- und Interessenvertretungen in der bestehenden Akteurskonstellation aus einem Potential für die Weiterentwicklung zum entscheidenden Faktor der Verhinderung von Weiterentwicklung – ‚Beton'.

Um die Professionalisierung voranzubringen ist im gegebenen Kontext der Aufbau von eigenen Organisationsformen unabdingbar, die diese Aufgabe erfüllen und als professionelle SprecherInnen fungieren. Es gibt eine Reihe von derartigen Ansätzen, die jedoch schwach und partiell und tw. selbst in den polarisierten und politisierten Linien verhaftet sind. Ein wichtiger Schritt in dieser Richtung wäre die Erhebung und Katalogisierung aller vorhandenen innovativen Initiativen in der Praxis, um die vorhandenen Ansätze alternativer AkteurInnen sichtbar zu machen. Ein weiterer Schritt wäre die Einbringung dieser Ansätze in die oben skizzierten und vorgeschlagenen Projekte der Autonomisierung.

Ein potentiell zentrales Element der Professionalisierung sind die Institutionen der LehrerInnenbildung und der F&E, die jedoch schwach und fragmentiert sind und der systematischen und strategischen Weiterentwicklung bedürfen.[85] Um diesen Institutionen ein

[85] Die Lenkungsgruppe für die BIFIE-Reform hat dafür die Entwicklung einer ‚Bildungsforschungsstrategie' vorgeschlagen; Empfehlungen, Pkt.1, S.8. https://www.bmbf.gv.at/ministerium/vp/2015/20150608a.pdf?4x84rb

Gewicht in der Akteurskonstellation zu geben, muss die vorhandene Kluft zur Praxis und zu den PraktikerInnen überbrückt werden, was expliziter Aktionen bedarf, und ‚von selbst' aufgrund der skizzierten Bedingungen nicht passieren wird.

Insbesondere muss der geradezu ‚hegemoniale' – und näher besehen geradezu absurde – Irrtum als solcher ad acta gelegt werden, *demzufolge von den neueinsteigenden LehrerInnen aus der neuen PädagogInnenbildung die wesentlichen Impulse für die Innovation im System erwartet wird*. In Analogie würde ein Konzern mit 100.000 Beschäftigten seine Innovation von den ca. 3% jährlich neu einsteigenden ElevInnen erwarten (die im Übrigen als Erstes durch entsprechende Maßnahmen in die Praktiken des Konzerns eingegliedert werden; vgl. dazu Lassnigg 2012, IHS 2013).[86]

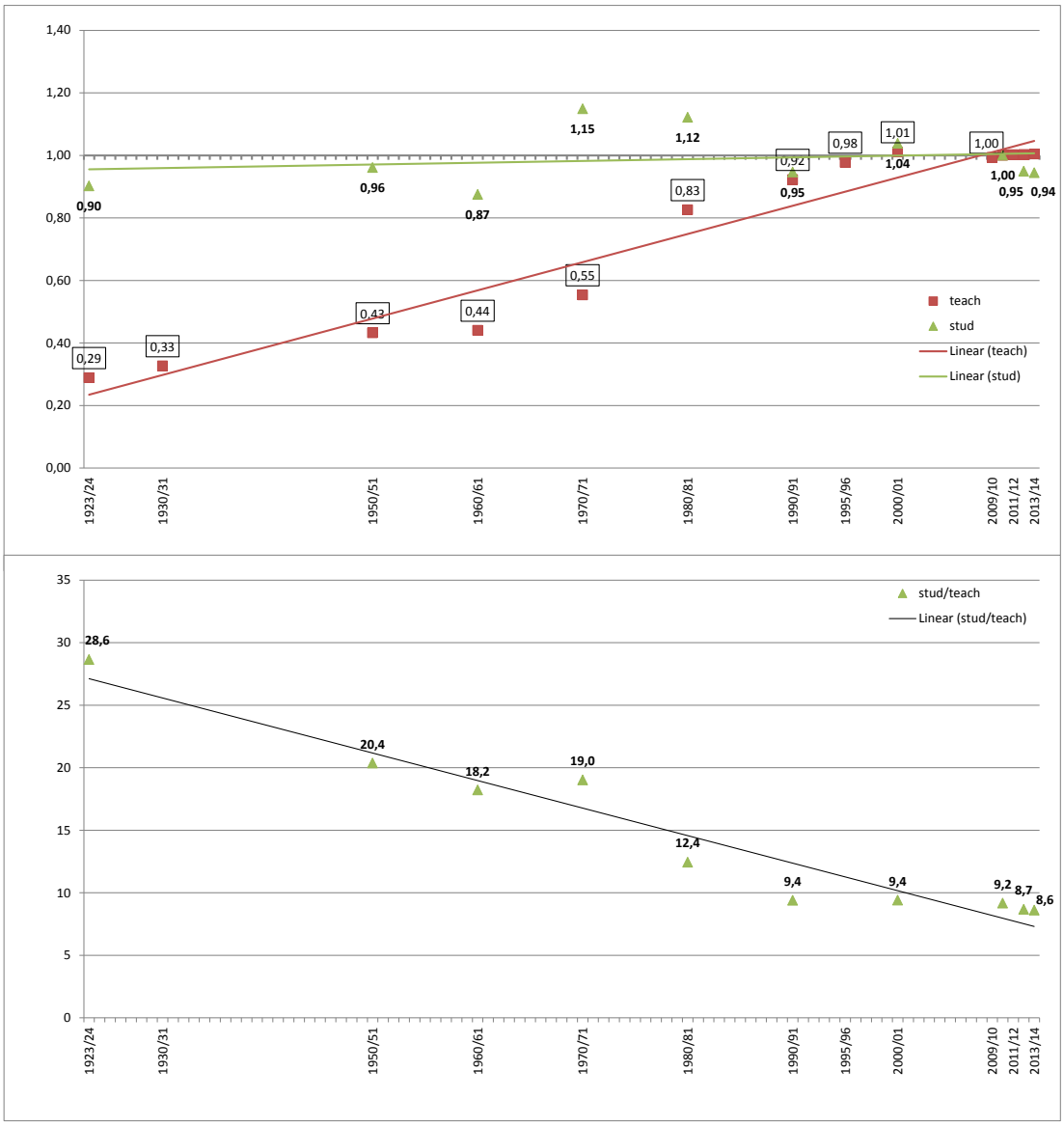
Wenn die LehrerInnenausbildung eine Rolle spielen soll, dann ist es die Weiterbildung. Die Prozesse der Erneuerung des LehrerInnenbestandes werden in den folgenden Abbildungen (Abb. 17 a-d) illustriert.

Zuerst wird die langfristige Entwicklung des LehrerInnenbestandes im Vergleich zu den SchülerInnen, und die Verbesserung der SLR gezeigt (a), dann die Altersstruktur, die mit der Dynamik der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen kontrastiert werden muss, so dass damit sichtbar wird, wie hohe Anteile der LehrerInnen bereits ‚in einer anderen Zeit' als der heutigen aufgewachsen sind (b), schließlich wird der Prozess der Erneuerung des ‚Lehrkörpers' in der Zeit symbolisiert, womit einerseits die lange Zeitspanne sichtbar wird, die diese Erneuerung dauert und andererseits auch gezeigt wird, wie klein zunächst der Zufluss ist, der dann leicht durch die gegeben Praxis absorbiert wird (c, d).

[86] Lassnigg, Lorenz (2012), Die berufliche Erstausbildung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Ansprüchen und Lifelong Learning – eine Policy Analyse, in: Herzog-Punzenberger, Barbara (Hrsg.), Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen, Leykam, Graz, S. 313-354. IHS (2013) Vision Österreich 2050. Vorsprung durch Bildung, Innovation und Wandel. Im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung und des AIT Austrian Institute of Technology (Dezember) Wien http://www.rat-fte.at/tl_files/uploads/Studien/Publiktionen/140515_Vision%20Oesterreich%202050_IHS.pdf

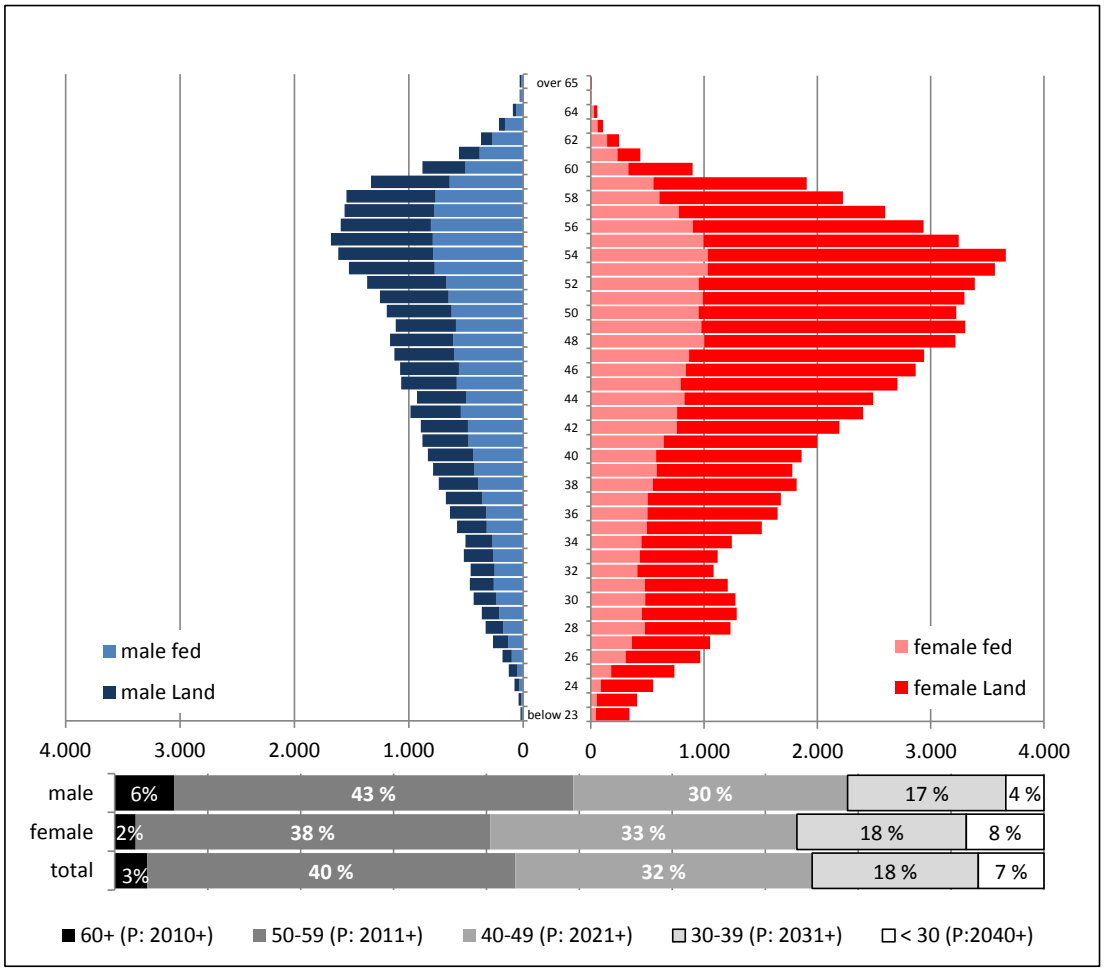
Abb. 17: SchülerInnen, LehrerInnen, Pensionierungen 1923-2013

a) Langfristige Entwicklung der LehrerInnen (L) und SchülerInnenzahlen (S; oberer Teil: Index 2010=100) und S/T-Relation (unterer Teil)



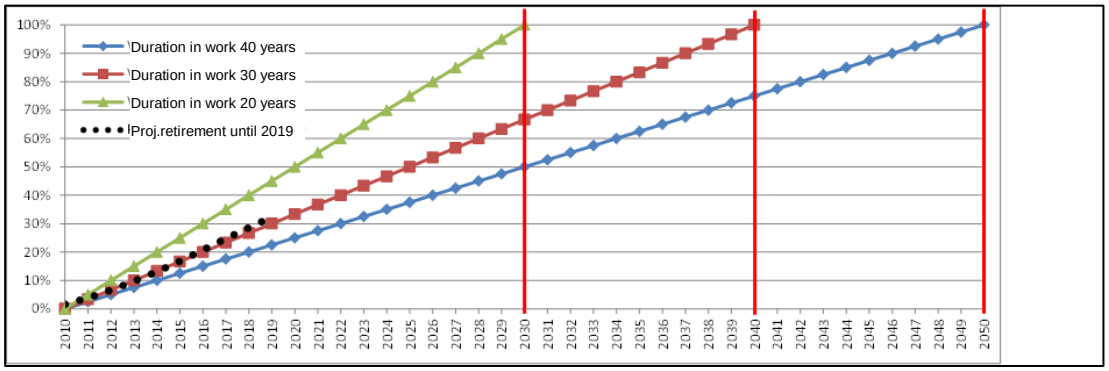
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

b) Altersprofil der LehrerInnen 2010/11



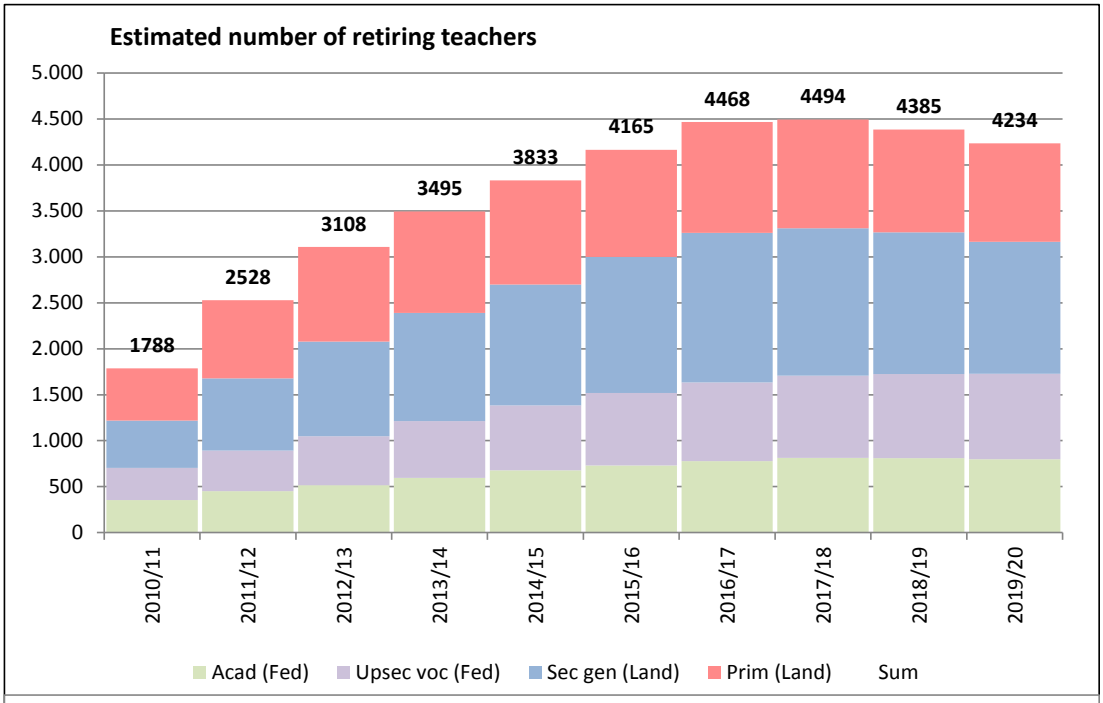
Quelle: modifiziert von NBB 2012 Bd.1, B4a

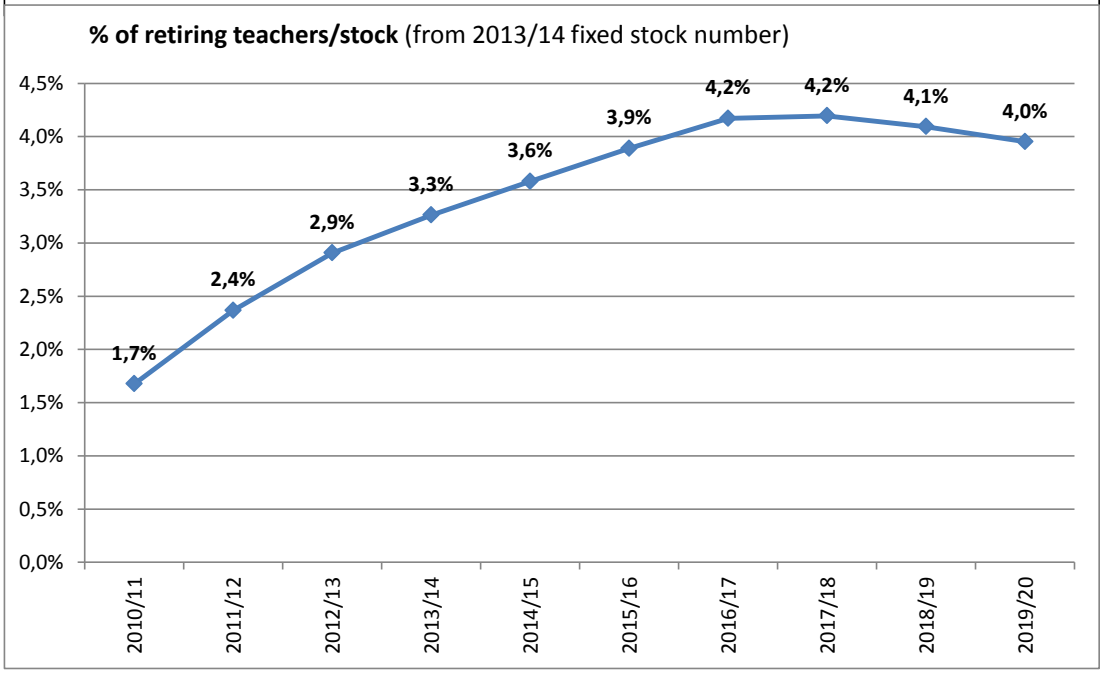
c) Stilisierter Pfad der (demografischen) Erneuerung des LehrerInnenbestandes in Abhängigkeit von der Lebensarbeitszeit 2010-50 und projizierte Pensionierungen 2010-19



Quelle: eigene Konstruktion und Darstellung, Österreich 2050-Projekt

d) Pensionierungen von LehrerInnen





Quelle: eigene Berechnung aufgrund von NBB 2012 Bd.1, B4b

Ökonomische Aspekte und Personalbewirtschaftung

Neben der inhaltlichen Komponente der Professionalisierung spielt auch die materielle Komponente eine wesentliche Rolle. Die ökonomischen Ansätze legen hier größten Wert auf die Anreizsituation, die aus dieser Sicht mehr oder weniger direkt mit der Qualität der Arbeit synchronisiert werden soll. Da die Einkommen jedoch nur eine – wenn auch wichtige – Komponente der Arbeitsbeziehungen darstellen, ist die Frage nach den tatsächlichen Anreizwirkungen und den Nebenfolgen einer derartigen ‚Ökonomisierung' v.a. durch die entstehenden Konkurrenzbeziehungen seit langem umstritten.[87]

Ein zweiter Aspekt betrifft die Anziehungskraft des Lehrberufs auf kompetente und ambitionierte junge Menschen, wobei in der Alltagsrhetorik stark die Auffassung vorherrscht, dass in Österreich gegenteilige Anreizstrukturen herrschen. Die Vergleiche in Abschnitt 3.1 haben gezeigt, dass die wirtschaftliche Positionierung der österreichischen Lehrpersonen im internationalen Vergleich nicht so ungünstig ist (bereits die Anfangsgehälter lagen vor der Reform über dem Durchschnitt, bei sehr hohen Endgehältern, und relativ großen Unterschieden zwischen den LehrerInnenkategorien), dass aber der Vergleich mit anderen österreichischen tertiär Gebildeten sehr ungünstig ausfällt. Da bei diesen Vergleichen aber nur Schemagehälter herangezogen werden, stellt sich die Frage nach den effektiven Gehältern. Und hier gibt es viele Hinweise, dass diese durch verschiedenste Formen von Zusatz-Einkommen (Zulagen, Überstunden etc.) bedeutend höher sein könnten als die Schemagehälter. Eine Simulation hat ergeben, dass die tatsächlich statistisch dokumentierten Ausgaben für LehrerInnengehälter in Österreich exorbitant höher liegen als die aufgrund der dokumentierten Schemagehälter errechnete Summe ergibt (Lassnigg et al. 2007; IHS 2005; Lassnigg/Nemeth 1999).[88]

Die Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen der LandeslehrerInnen sind der entscheidende Teil der ‚organisierten Intransparenz'. Zum Zeitpunkt der Erhebungen für die Studie von Lassnigg/Nemeth 1999 musste der Bund die Zahl der beschäftigten

---

[87] Das Spektrum reicht hier von Modellierungen, die zu zeigen versuchen, dass in der Schule andere Orientierungen vorherrschen und die Lehrpersonen nicht gewinnorientiert agieren, sondern gute Arbeitsbedingungen und v.a. gute SchülerInnen bevorzugen (‚gute LehrerInnen streben zu den guten SchülerInnen; Checchi 2006, nur wenige Studien beweisen, dass materielle Anreize positive Wirkungen auf die SchülerInnen ausüben (Lavy 2015).

Checchi, Daniele (2006) The Economics of Education: Human Capital, Family Background and Inequality. Cambridge: Cambridge University Press.

Lavy, Victor (2015) Teachers' Pay for Performance in the Long-Run: Effects on Students' Educational and Labor Market Outcomes in Adulthood. NBER Working Paper No. 20983 (Feb.).

[88] Die in Lassnigg/Nemeth 1999 aufgrund der tatsächlichen Daten der Gehalts-Informationssysteme des Bundes und einer Länder errechneten Zusatzeinkommen waren so hoch, dass sie als in den Präsentationen wiederholt als unglaubwürdig heruntergespielt wurden. Schilcher (1994) beschreibt dieses Phänomen so: „„Wenn […] die Zahl derer, die es sich klammheimlich gerichtet haben, einmal grösser ist als die Zahl der Verlierer, fehlt der entscheidende Druck zur Veränderung. "(ebd.S.143) und „[…] dieses ‚gemischte System' lebt nach der cartesischen Maxime: ‚incognito ergo sum'. Würde es wirklich in allen Details aufgedeckt, wäre das wahrscheinlich sein Ende."(ebd.S.144)

LandeslehrerInnen aus der sog. Bildungszulage rückrechnen, die diese vom Bund bezogen, und die BezieherInnen daher bekannt waren – andere Informationen standen zur Kontrolle und Gegenrechnung gegen die Hälfte des Schulbudgets des Bundes damals nicht zu Verfügung. In der Zwischenzeit gibt es einige Basisinformationen über Mengen, die auch statistisch dokumentiert werden.

Im Anhang 5 werden diese Informationen im Hinblick auf einige Merkmale der LehrerInnenbeschäftigung für die letzten Jahre nach Unterschieden zwischen den Bundesländern im Hinblick auf den Einsatz von Bundes- und LandeslehrerInnen ausgewertet (vgl. ANH-Abb. 46 bis ANH-Abb. 49, sowie ANH-Tab. 5). Die Befunde können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- die Zahl der Klassen hat sich generell in Bund und Ländern positiver entwickelt als die Zahl der SchülerInnen, die Ressourcen haben sich also generell vermehrt, aber in unterschiedlicher Struktur in Bund und Ländern: im Bund ist mit stärkerer Veränderung der SchülerInnen die Zahl der Klassen umso mehr gestiegen, in den Ländern ist umgekehrt die Zahl der Klassen stärker gestiegen wenn sich die SchülerInnen weniger stark verändert haben, hier war der Zuwachs der Klassen v.a. in wien gedämpft, wo sich die SchülerInnenzahl am stärksten entwickelt hat (die am Beispiel der Volksschulen gezeigt Entwicklung reproduziert sich also auch hier);

- bei den Lehrpersonen kann man die (standardisierten) Planungsziffern mit den tatsächlichen Lehrpersonen/Beschäftigungsausmaßen bzw. Stellenbesetzungen vergleichen und auch den Einsatz der Zuschläge betrachten: hier ist auffallend, dass die Zuschläge in den Ländern tendenziell zur Umverteilung gegenüber den Planungsziffern verwendet werden (mit steigenden Planungsziffern werden die Zuschläge geringer), von der die Länder gegenüber Wien profitieren;

- auch der Vergleich der Entwicklung der Schülerinnen, Klassen und Werteinheiten/Stellen zeigt leicht unterschiedliche Muster in Bund und Ländern: im Bund sind die Stellen mit steigender Schülerinnenzahl stärker gestiegen, jedoch nicht mit steigender Klassenzahl (es gibt also dämpfende Faktoren), in den Ländern ist der Zusammenhang eher degressiv, mit steigender SchülerInnenzahl hat sich die Zahl der SchülerInnen und Klassen tendenziell schwächer verändert (die Ressourcen haben sich an die sinkenden SchülerInnenzahlen nur vorsichtig angepasst).

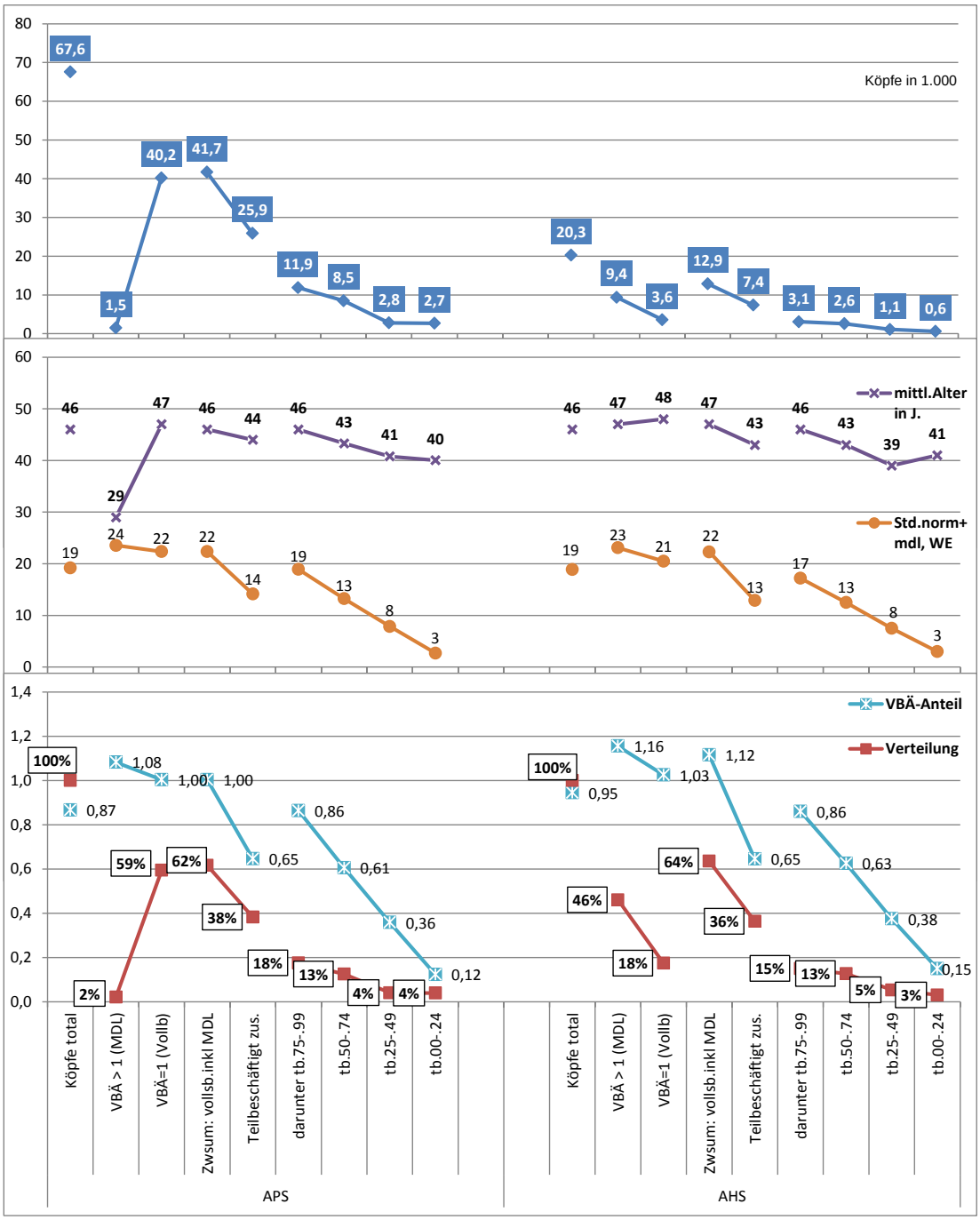
Auch bei diesen Indikatoren besteht eine beträchtliche Variation zwischen den Ländern, die nicht einfach zu erklären ist.

Eine Übersicht über basale Indikatoren zum Beschäftigungsausmaß und Alter ergibt tw. große Unterschiede zwischen BundeslehrerInnen AHS und LandeslehrerInnen (Abb. 18). Im

Bereich der BundeslehrerInnen sind Mehrdienstleistungen sehr stark verbreitet (46% haben MDL und das Beschäftigungsausmaß dieser Gruppe liegt um 16% oder 3,1 Werteinheiten über der Norm), und die Arbeitszeit nimmt mit dem Alter zu bzw. bleibt auf hohem Niveau (ein Bild, das den verbreiteten Bildern von ‚Burn-out' ziemlich deutlich widerspricht). Auf der anderen Seite ist (sehr) geringe Teilzeitbeschäftigung in beiden Bereichen nur gering verbreitet, und betrifft nicht speziell die jüngeren LehrerInnen (in dieser Hinsicht ist Prekarität offensichtlich nicht ausgeprägt, eher aber in Form befristeter und kurzfristig verlängerter Beschäftigungsverhältnisse, die in diesen Daten nicht aufscheint).

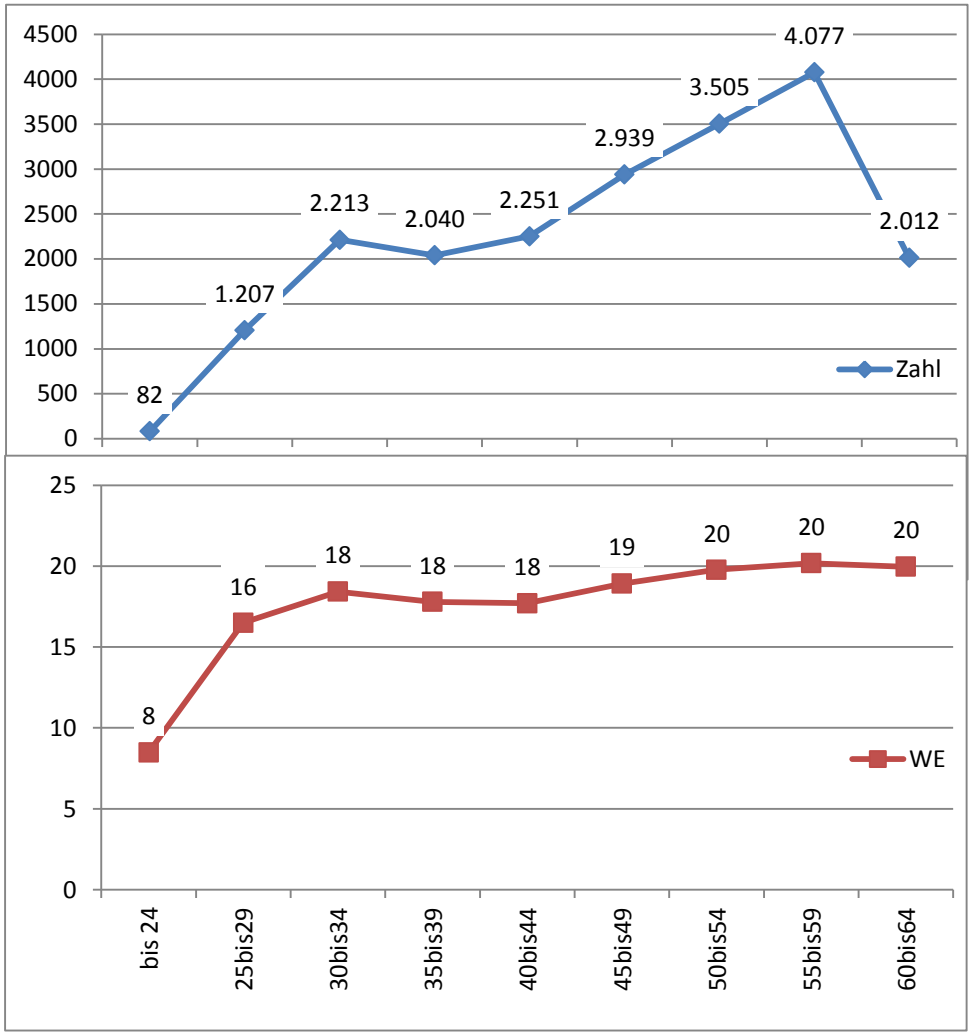
Abb. 18: Indikatoren zum Vergleich APS(Länder)-AHS(Bund)

a) Beschäftigungsausmaß Köpfe in 1.000; Alter in J.; mittlere Stunden/Werteinheitenzahl pro Lehrperson; Vollbeschäftigungsäquivalente;



Quelle: BMBF Controlling Information, eigene Auswertung

b) AHS: Altersgruppen und Werteinheiten der Beschäftigung



Quelle: BMBF Controlling Information, eigene Auswertung

3.5.3. Schlussfolgerungen Professionalisierung

Die Wissensproduktion in der Forschung und Entwicklung kann ein entscheidender und hilfreicher Faktor in der Bildungspolitik zur Verbesserung der Praxis sein. In Österreich hat sich jedoch eine Situation entwickelt, in der Forschung und Praxis sich eher konfliktreich bis feindlich gegenüberstehen. In der Öffentlichkeit wird dieses Verhältnis auch eher ambivalent betrachtet und kommentiert.

Bildungsforschung ist historisch schwach und wurde auch wenig genutzt; wenn sie genutzt wurde, war es nicht besonders erfolgreich (Flaggschiff Schulversuche); sie war lange von inneren Richtungskämpfen geprägt, und tw. stark ideologisch ausgerichtet. In gewissen positiven Ansätzen hat PISA einen Umschwung gebracht, indem mit der starken Politisierung die Forschung hauptsächlich zum ‚Überbringer schlechter Nachrichten' wurde, was wiederum die Verteidiger der ‚herrschenden Praxis' auf den Plan gerufen hat. Es ist eine Situation der ‚Wissenskonkurrenz' entstanden, die für die Weiterentwicklung sowohl der Forschung als auch der Praxis schädlich ist.

Die Betonung von ‚Evidenz-basierter Politik' hat diese Kluft weiter verstärkt. Es sollte dringend nach Wegen gesucht werden, um auf einen partnerschaftlichen Weg zu kommen. Im Rahmen der Entwicklungsgruppe BIFIE neu hat es umfangreiche Diskussionen in Richtung der Entwicklung von Bildungsforschungsstrategien gegeben (auch um das BIFIE in die Forschungs- und Entwicklungslandschaft einzuordnen). Wichtig ist aber auch die Rolle der Pädagogischen Hochschulen in der Forschung. Auf der anderen Seite internationalisiert sich die Bildungsforschung ebenso radikal wie allen anderen Bereiche, und es stellt sich die Frage, wie Österreich da einerseits profitieren und andererseits mitmachen kann.

Im Rahmen einer Strategie geht es einerseits darum, den Status-quo der Wissensproduktion im Hinblick auf Angebot und Nachfrage zu erfassen, andererseits aber auch darum die Verbindungen zwischen der Wissensproduktion und der Praxis zu verstehen und zu verbessern, v.a. die PraxisakteurInnen in einen direkteren Kontakt mit den WissensproduzentInnen zu bringen.

Ein entscheidendes Problem in diesem Zusammenhang betrifft die Professionalisierung der Praxis, die in manchen Ansätzen der Weiterentwicklung der Schule als wesentlicher Faktor gesehen wird. Professionalisierung erfordert Organisation der PraktikerInnen, die auch wesentlich über das professionelle Wissen entsteht bzw. um dieses herum gruppiert ist, und diese professionelle Organisation gibt es momentan (fast) nicht. Es besteht vielmehr ein faktisches ‚Organisationsmonopol' der Interessenvertretung, die auch den Anspruch auf die professionelle Vertretung erhebt. Gewerkschaftliche Vertretung und professionelle Organisation sind jedoch etwas Unterschiedliches und konfligieren auch miteinander, da es im einen Fall um das Verteidigen von legitimen Besitzständen und im anderen Fall vorwiegend um die bestmögliche inhaltliche Abdeckung der zugesprochenen Aufgaben geht. Daher sollten diese Aspekte auch getrennt werden.

Während die Wissenschaft ein Zentrum der professionellen Organisation darstellt, ist die Gewerkschaft einer der Vorkämpfer im Sinne der Wissenskonkurrenz gegen die Wissenschaft um die Erhaltung ihres Wissensmonopols. Eine Pflege der vorhandenen Ansätze professioneller Organisation (z.B. in Form verschiedenster innovativer Initiativen) und ihre Weiterentwicklung zu einer professionellen Organisation, die zum Sprecher der

professionellen Interessen wird, wäre ein wesentlicher Entwicklungspfad in Richtung einer verbesserten Partnerschaft zwischen Wissenschaft und Praxis.

Es wäre wichtig, in einem ersten Schritt ein Mapping des Problems vorzunehmen, und Überlegungen für einen längerfristigen Ansatz anzustellen.

- Wie sieht die Forschungslandschaft aus?

- Was weiß man über den Wissensbedarf? Wie kann man diesen eruieren?

- Wie sind die Kontakte zwischen Wissensproduktion und Praxis institutionalisiert/organisiert?

- Wie kann man von der Konkurrenz zur Partnerschaft gelangen?

Ein wichtiger Aspekt wäre das Lernen von internationalen Erfahrungen bei der Entwicklung und Nutzung der Wissensproduktion in der Praxis.

3.6. Schulstruktur: die ‚unendliche Geschichte' bedarf vor allem der Rationalisierung der Auseinandersetzungen

3.6.1. Problemaufriss und Fragestellungen

Die Schulstruktur kann in dieser Expertise nicht eingehend analysiert werden. Da sie aber in vielerlei Hinsicht mit den Governance-Problemen eng verbunden ist, werden die zentralen Aspekte angesprochen.

Die Schulstruktur hat zwei Besonderheiten, erstens die frühe Trennung in Hauptschule und AHS, die die soziale Chancengleichheit reduziert, zweitens die starke dualistische Berufsbildung mit ihrem Aufstiegsweg über die BHS, die die geschlechtsspezifische Chancengleichheit beeinträchtigt und die soziale Chancengleichheit verbessert, aber die Ungleichheiten nicht kompensieren kann.

Die frühe Trennung ist Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen, aber die Verteidiger scheinen insgesamt im Rückzug. Paradoxerweise scheint die AHS umso stärkere soziale Probleme zu produzieren, je stärker sie wird (in Wien und im großstädtischen Bereich), da sich dadurch die soziale Segregation verstärkt, und sich in der Hauptschule Problemlagen konzentrieren was zu einem Teufelskreis weiterer Abwertung in diesem Bereich führt. Die verschiedenen Vergleiche in diesem Bericht haben (indirekt am Unterschied Wiens zu den anderen Bundesländern) diese Probleme vielfach gezeigt.

Während die Struktur der Mittelstufe ein Zentrum der polarisierten Auseinandersetzungen bildet, entwickelt sich die Berufsbildung eher im Schatten der öffentlichen Debatten ziemlich erfolgreich, und sie scheint auch für die Probleme der geteilten Mittelstufe bis zu einem gewissen Grad Kompensationen zur Verfügung zu stellen.[89]

Abgesehen von den sozialen Problemen schafft die geteilte Schulstruktur auch Probleme der Transparenz und der Governance-Struktur. Da die Langform der AHS womöglich nicht einmal statistisch aufgelöst werden darf, gibt es keine gemeinsamen Indikatoren für die Sekundarstufe 1, damit auch keine Indikatoren für die PflichtschülerInnen (und auch keinen klaren Vergleich zwischen Allgemeinbildung und Berufsbildung). Die AHS-Unterstufe zählt in den statistischen Klassifikationen nicht zur Pflichtschule, obwohl sie de facto der Erfüllung der Schulpflicht dient. Wenn derart fundamentale Indikatoren fehlen, ist es auch unmöglich eine transparente Darstellung der Ausgaben- bzw. Kostensituation zu erzielen.

Wenn schon die Schulstruktur nicht kurzfristig geändert werden kann, so müssten wenigstens getrennte Berechnungen für die AHS-Unterstufe und Oberstufe für alle Dimensionen angestellt und veröffentlicht werden, insbesondere auch für die Anwendung der Lehrpersonen.

Auch im Bereich von Governance verunmöglicht die Trennung eine gemeinsame Politik für die Pflichtschule, die den wichtigsten Teil des öffentlichen Schulwesens darstellt. Ein Aspekt sind die verschiedenen LehrerInnentypen, die durch die Dienstrechtsreform scheinbar abgeschafft wurden. Die absurde 40-jährige Implementationsfrist führt dazu, dass über 20 Jahre die gegenwärtigen Typen die Mehrheit ausmachen, was impliziert dass de facto keinerlei Reformwirkungen zu erwarten sind.

Die Herausforderung besteht in diesem Bereich darin, die fundamentalistischen Polarisierungen zu überwinden und zu einer möglichst evidenz-informierten Auseinandersetzung mit diesen Strukturfragen zu kommen. Dies kann im vorliegenden Bericht nicht geleistet werden.

3.6.2. Befunde Struktur

Die Auseinandersetzung mit den Strukturfragen wird dadurch erschwert, dass sie immer noch tw. ziemlich ungebrochen auf die Kämpfe der Ersten Republik verweist, die periodisch immer wieder aufflammen, und auf beiden Seiten der Polarisierung die ‚Lagermentalität'

[89] Lassnigg, Lorenz (2012), Die berufliche Erstausbildung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Ansprüchen und Lifelong Learning – eine Policy Analyse, in: Herzog-Punzenberger, Barbara (Hrsg.), Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen, Leykam, Graz, S. 313-354. 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.

immer wieder aufleben lassen. Im Unterschied zu den Auseinandersetzungen zwischen den Arbeitsmarktparteien zeichnet sich der Schulbereich dadurch aus, dass eben keine ‚Benya-Formel' gefunden wurde, die eine institutionalisierte dynamische und letztlich produktive Auseinandersetzung am grünen Tisch in Form der periodischen Kollektivvertragsverhandlungen ermöglicht, sondern im Gegenteil die Parteien sich in einer Art ‚Burgfrieden' gefangen haben, der aber asymmetrisch aufgebaut ist und keine produktive Auseinandersetzung beinhaltet (die periodisch institutionalisierten Verhandlungen sind die Budgetverhandlungen und ebenfalls die Kollektivvertragsverhandlungen, und beide sind nicht produktiv sondern eher zementierend): im Gegenteil die ‚Veränderer' müssen in der asymmetrischen Struktur immer den sanktionierten Status-quo angreifen und entsprechend als ‚Störenfriede' auftreten.

Als Folge dieser Grundstruktur neigen beide Seiten der Polarisierung dazu, ‚fundamentalistisch' aufzutreten und damit die Polarisierung immer weiter zu perpetuieren. Das bedeutet, die eigene Position im Status der Wahrheit nicht mehr zu hinterfragen und die gegnerische Position abzuwerten. Evidenz wird nur noch selektiv gesucht um die eigene Position zu untermauern.

Auch die Position des Status-quo befindet sich in einer Asymmetrie, indem sie sich international-vergleichend gesehen in einer deutlichen Minderheiten-Position und dementsprechend in einem Abwehrkampf befindet, in dem es nur noch wenige Verbündete (oder keine) mehr gibt. Dies führt ebenfalls nicht zu einer Abschwächung der Polarisierung.

Im Hinblick auf die Evidenz-Basierung wirkt erschwerend, dass der Aspekt der sozialen Status-Reproduktion zwar offenkundig neben der Frage der bestmöglichen Leistungen eine zentrale Bedeutung hat, aber in den Auseinandersetzungen ebenso offenkundig tabuisiert wird: es scheint nur um die Leistungen zu gehen, obwohl nachweislich im Zweifelsfall die Leistungen dem Fortkommen geopfert werden – die geeigneten Noten sind ein Kampfobjekt.

Eder (2009)[90] hat die verfügbaren Evidenzen zur Struktur der Mittelstufe zusammengetragen und zeigt die strukturellen Probleme und Ungerechtigkeiten sehr deutlich auf. Auch steigt die Qualität der Auseinandersetzungen um die Gerechtigkeit, wobei sich eben auch herausstellt, dass zwingende Evidenzen für eine bestimmte strukturelle Lösung nicht einwandfrei vorliegen. Es geht letztlich auch um Werte und um politische Entscheidungen: wie sich die Entscheidung für eine marktmäßige Allokation nicht zwingend beweisen lässt, so lässt auch die Entscheidung für eine Gesamtschule nicht zwingend beweisen, und beide Strukturen sind auch in dem Sinne nicht eindeutig, als sie viele mögliche Ausformungen und Abstufungen enthalten.

---

[90] 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

Man kann einige Befunde festhalten:

- Es ist aus der vergleichenden Forschung einigermaßen gut gesichert, dass eine frühe Trennung der Schulen/SchülerInnen nach der Leistungsfähigkeit die soziale Gerechtigkeit beeinträchtigt und gleichzeitig die Leistungen im Aggregat nicht erhöht. Beide zentralen Kriterien-Dimensionen sprechen also nicht für die frühe Trennung, und es ist auch festzustellen, dass die Trennung in Österreich im Vergleich besonders früh erfolgt.

- Andererseits zeigen prominente soziologische Ansätze verschiedener Provenienz, dass die soziale Ungleichheit und Reproduktion ebenso sehr eine Prozess- wie eine Strukturfrage ist, so dass strukturelle Lösungen möglicherweise notwendig, aber nicht hinreichend für die Verwirklichung von Gerechtigkeit sind.

- Es gibt Befunde aus der US-De-Tracking-Bewegung sowohl in der Richtung, dass Formen des Tracking die sozial benachteiligten SchülerInnen unterhalb ihrer Leistungsfähigkeit einschließt (vgl. Steckbrief: Gesamtschule),[91] als auch in der Richtung, dass eine Aufhebung des Tracking (jedenfalls unter bestimmten Bedingungen) die SchülerInnen im oberen Leistungsbereich dämpfen kann.

- Es gibt verschiedene Formen von ‚Gesamtschulen' und nicht alle diese Systeme führen zu hohen Leistungen und hoher sozialer Gerechtigkeit, Finnland ist eher eine Ausnahme als die Regel; neben der Zusammenfassung aller SchülerInnen in einer Schule scheinen die Aufteilung auf die Zyklen (Primar und Sekundarschulstufen) und die damit zusammenhängenden Übergänge sowie auch die Schulgrößen wichtige Faktoren für Leistung und Gerechtigkeit zu sein (nordische Zusammenfassung von Grund und Mittelstufe besser als Zusammenfassung der Mittel- und Oberstufe in der High-School, kleinere und mittelgroße Schulen besser als sehr große Schulen)

- Die geteilte Struktur schafft offensichtlich Ungerechtigkeiten und auch Dysfunktionalitäten die eine ernsthafte und nicht-fundamentalistische umfassende Bilanz vermutlich negativ ausfallen lassen, aber eine einlinige meritokratische Logik der Verschulung und Hochschulexpansion schafft gegenüber der praktischen Orientierung der Berufsbildung und Etablierung von höherer Berufsbildung nicht unbedingt per se bessere soziale Gerechtigkeit (wie auch manche Gesamtschulsysteme demonstrieren), es geht hier also auch um komplexe Fragestellungen und im Falle einer Änderung um komplexe Design-Fragen für die die Antworten nicht auf der Hand liegen.

[91] Vierlinger, Rupert (2009) Steckbrief Gesamtschule. Wien: Böhlau.

3.6.3. Schlussfolgerungen Struktur

Die Frage der Schulstruktur – deren Verteidigung es aktuell gerade wieder als zentrales Wahlkampf-Objekt auf die Plakate geschafft hat – wird nicht von der politischen Agenda verschwinden, egal ob sie gerade im Vordergrund steht oder in den Hintergrund gedrängt wird (wo sie ebenfalls wirkt und damit auch Energien bindet). Ob es den GegnerInnen passt oder nicht, die ‚Comprehensiveness' wird international vorherrschend bleiben, da sie gegenüber der traditionellen geteilten Struktur den neuen Selektionsmodus bildet, der von der (zunächst alleinigen, dann dominierenden) frühen Fremdselektion in institutionalisierten ‚Tracks' zur (zunehmend verbreiteten, meist etwas späteren) Selbstselektion in einem mehr oder weniger gemeinsamen Pool von BewerberInnen gedriftet ist (das Stichwort ist ‚Cooling Out', wurde in den 1960ern für das US-Hochschulwesen erfunden, kann aber als universeller Modus auch im Schulwesen beobachtet werden: es besteht aus einer Kombination von Beurteilung und Beratung in einer nicht so eindeutig überschaubaren Struktur mit vielfältigen formellen und informellen Trennungslinien). Die NMS ohne formalisierte Leistungsgruppen kann als weiterer Schritt in Richtung dieses Modus interpretiert werden.

Es wird hier als wichtigste Schlussfolgerung für eine Rationalisierung der fundamentalistischen Auseinandersetzungen auf beiden Seiten der Polarisierung plädiert. Ein Teil dieser Rationalisierung besteht darin, die vielfältigen Folgen und Nebenfolgen der frühen Teilung in die Strukturen und Praktiken des Governance und der Ergebnisfeststellung zur Kenntnis zu nehmen und zu analysieren.

ANHANG 1-Illustrationen Ressourcen

Originaltext:[92] Zusammenfassende Bewertung von Forschungsevidenzen zur internen Effizienz des Schulwesens lt. IHS 2007, S.58-61

Probleme

Im Einzelnen haben die genannten bisherigen Studien folgende **Probleme** zutage gefördert, die sich auf die interne Effizienz des Schulwesens beziehen:

- Im Vergleich zur Entwicklung der **SchülerInnenzahlen** sind die Infrastrukturvariablen (**Klassen und Lehrpersonen**) über lange Zeit stark überproportional gestiegen, so dass bis vor einigen Jahren Österreich im internationalen Vergleich zu den Schulsystemen mit den höchsten Ausgaben und teilweise auch den höchsten Steigerungen gehörte. Die Ausgaben sind nicht nur nominell, sondern auch real bedeutend gestiegen. In den 1980ern sind die Ausgaben pro SchülerIn noch um +60% inflationsbereinigt gestiegen – abgesehen von der realen Belastung, die dies für die öffentlichen Ausgaben bedeutet wurden durch diese Entwicklung auch traditionelle Praktiken und Erwartungshaltungen unterstützt, die bereits eine weniger großzügige Entwicklung als einschränkend erscheinen lässt.

- Als bedeutendster kostentreibender Faktor hat sich in Simulationsrechnungen die Verringerung der **KlassenschülerInnenzahl** herausgestellt, deren Effizienz aber gleichzeitig keinesfalls bewiesen ist – im Gegenteil, die Effekte müssen mit großer Sorgfalt betrachtet werden: Wenn es auch in bestimmten Grenzen und in bestimmten Fällen zu einer Verbesserung der Effizienz kommen kann, ergeben die meisten Studien eher keine positiven Effekte der Verringerung der KlassenschülerInnenzahl auf die Leistungen – der einzige Faktor, der durch die Verringerung der KlassenschülerInnenzahl aber jedenfalls „verbessert" wird, sind die Arbeitsbedingungen der Lehrpersonen, was in ökonomischer Hinsicht ceteris paribus mit einer Verringerung der „Produktivität" verbunden ist. M.a.W., wenn mit der Verringerung der KlassenschülerInnenzahl nicht eine nachweisliche Verbesserung der Effizienz verbunden ist, entweder da sich die Veränderung im Bereich von „kritischen Grenzen" mit erwartbaren Effekten bewegt, oder zu entsprechenden methodischen Verbesserungen im Unterricht führt, profitieren dadurch bei öffentlicher Finanzierung des Bildungswesens die Lehrpersonen auf Kosten der Allgemeinheit – kein Wunder, dass in dieser Frage die größten argumentativen Kanonen in Stellung gebracht werden, um diesen Tatbestand zu vernebeln.

- Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die in der Statistik dokumentierten durchschnittlichen KlassenschülerInnenzahlen nur eine **nominelle Größe** sind, und nicht über die tatsächlichen Gruppengrößen im Unterricht Auskunft geben, da diese durch Teilungsziffern, Leistungsgruppen, Wahlpflichtfächer, etc. real wesentlich weiter reduziert werden. Es besteht daher die Frage nach den „effektiven KlassenschülerInnenzahlen" aufgrund von Teilungsziffern, die aufgrund der erwähnten Komplexität der Regelungen nicht ohne weiteres berechnet werden können.

- Ein weiterer Faktor, der ebenfalls die Kosten erhöht, ist die durch **Repetition** erhöhte Verweildauer der SchülerInnen im Schulwesen, die die effektiven SchülerInnenzahlen und damit den LehrerInnenbedarf erhöht und damit auch de facto die falschen Anreize setzt: Je mehr SchülerInnen durchfallen, je größer der Bedarf nach Lehrpersonen und je sicherer die LehrerInnenbeschäftigung. Für das Jahr 2000 wurde aufgrund der Klassenwiederholungen nur im Bereich der BPS, der AHS und der BMHS ein möglicher Einsparungseffekt bei konstantem SchülerInnen-LehrerInnenverhältnis in der Größenordnung von umgerechnet mehr als 70 Mio.

---

[92] Alle Zwischentitel, Hervorhebungen (Fett) und Kommentare (Fußnoten) ergänzt

EUR (1 Mrd. ATS) geschätzt, durch die Erweiterung auf die APS könnte sich diese Schätzung zumindest etwa verdoppeln.

- Die **Personalkosten** machen den bei weitem höchsten Anteil an den Ausgaben aus, und es gibt auch Anzeichen dafür, dass dieser Anteil in Österreich bedeutend höher ist als in anderen Ländern, daher sind Effizienzverbesserungen auch vor allem über diesen Faktor zu erreichen, entweder inputseitig auf dem Wege von Einsparungen, oder outputseitig auf den Wege der Verbesserung der Produktivität der Leistungen des Lehrpersonals. Die bisherigen internationalen Vergleichsstudien haben ganz klar höhere inputseitige Effizienzpotentiale ergeben, also die Erreichung des gegebenen Standes an Leistungen durch weniger Mittel. Im internationalen Vergleich ergeben sich für Österreich rechnerisch beträchtliche „Reibungsverluste" bei den Personalausgaben, die aufgrund der mangelnden Informationsbasis bisher nicht erklärt werden können – fest steht nur, dass mit einem ähnlichen Personalaufwand andere Länder viel günstigere LehrerInnen-SchülerInnenrelationen erreichen als Österreich. Die Aufklärung dieser Verluste wäre ein wichtiger Beitrag, um effizienzverbessernde Maßnahmen ergreifen zu können. Bisherige Studien und Recherchen ergeben auch beträchtliche Unterschiede im Mitteleinsatz und seiner Entwicklung zwischen den österreichischen Bundesländern – dies kann auch möglicherweise auf unterschiedliche administrative Strukturen zurückgeführt werden und ist aufklärungsbedürftig.

Wissen zur administrativen Effizienz

Wenn man zusammenfassend auf den bisherigen Wissensstand zur administrativen Effizienz eingeht, so können die folgenden Punkte festgehalten werden:

- Nach allen **Regeln effizienten Mitteleinsatzes** ist eine Regelung, der zufolge eine andere Stelle für die Kosten aufkommt als die Stelle, die für den Mitteleinsatz verantwortlich ist, ineffizient. Genau dies ist bekanntlich bei den LandeslehrerInnen der Fall ist, deren Kosten noch vor einigen Jahren etwa die Hälfte des gesamten Schulbudgets des Bundes ausgemacht haben.

- Diese Problematik wird zweifellos verschärft, wenn **kein transparentes System des Monitoring** der Effizienz existiert. Ein derartiges System ist ebenfalls nicht gegeben. Es erfordert nicht nur die Transparenz des Mitteleinsatzes selbst (die bereits nicht gegeben ist) sondern auch die Transparenz der Input-Output-Relationen (wovon im Status-quo überhaupt keine Rede sein kann).

- Die vergleichenden Simulationsrechnungen ergeben, dass in Österreich durchschnittlich über die intransparenten Personalausgaben etwa 12% der Bildungsausgaben in den administrativen Strukturen „versickern" und nicht direkt den SchülerInnen zugutekommen. Dies wäre aufzuklären, als Voraussetzung dafür sind transparente Informationen zu schaffen.

- Der **Personaleinsatz** ist aufgrund der vorhandenen Regelungen vollkommen intransparent und unsteuerbar. Es wurde ein System von kollektivvertraglichen und gesetzlichen Regelungen aufgebaut, das in seinen Effekten nicht mehr überschaubar und nicht mehr kontrollierbar ist und bestenfalls den Einkommen der Lehrpersonen zugutekommt. Da diese jedoch im Vergleich nicht besonders hoch sind, dienen diese Regelungen de facto nicht den LehrerInnen. Die einzige Stelle, deren Macht durch dieses System gestärkt wird, ist die **Interessenvertretung** der Lehrpersonen, die immer wieder systematisch wesentliche Neuerungen durch zusätzliche Forderungen verhindert hat. Josef Thonhauser (2000, 843)[93] beschreibt als sehr treffendes und anschauliches Beispiel für den Umgang der Interessenvertretungen mit schulischen Neuerungen die Stellungnahmen der Gewerkschaften zur geplante Implementation des an sich sehr fortschrittlichen Lehrplanes der Mittelstufe: „... gemeinsame Anliegen" der beiden gewerkschaftlichen Gruppen waren „...die Sorge um – womöglich unentgoltene und dienstrechtlich unzureichend geregelte – Mehrbelastungen sowie um die Realisierbarkeit

[93] Thonhauser, J. (2000): Neue Lehrpläne. Versuch einer Beurteilung unter erziehungswissenschaftlichem Aspekt. Erziehung und Unterricht 150 (7-8), 841-851.

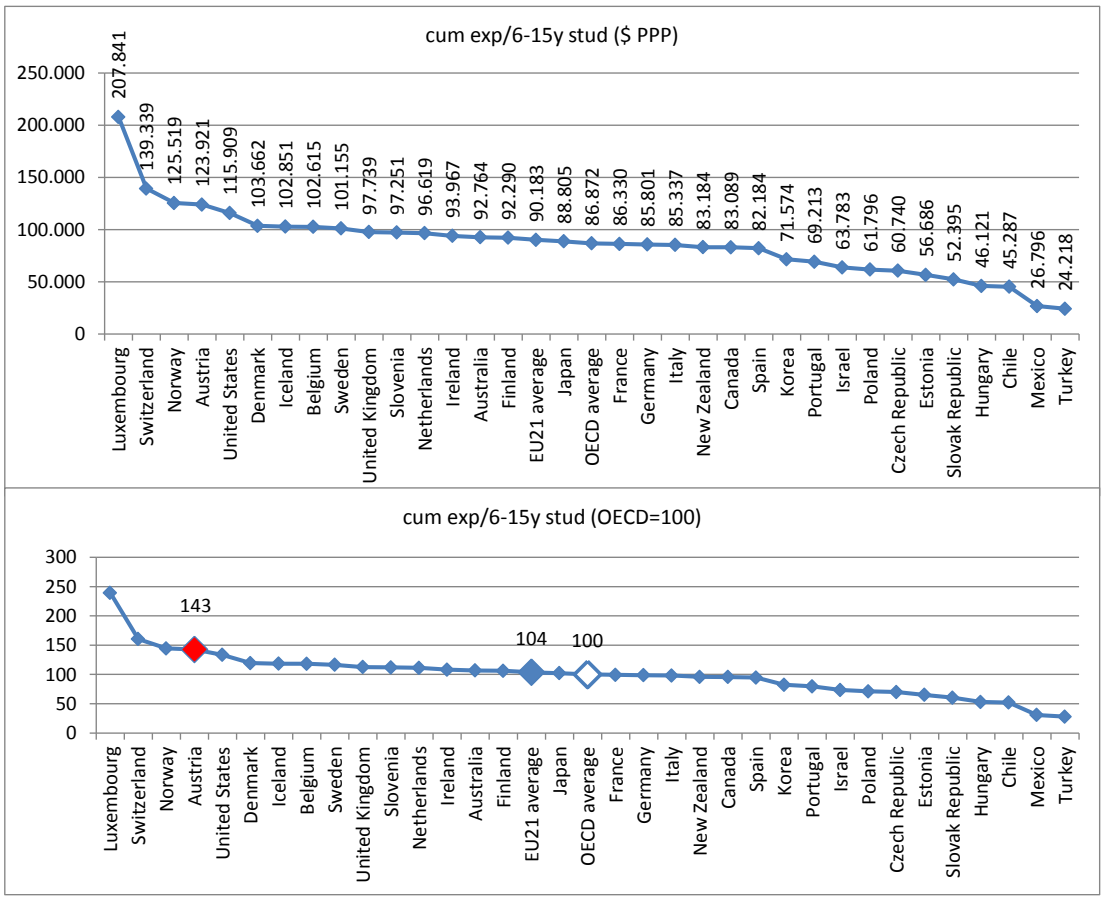
pädagogischer Herausforderungen, die ohne Vermehrung der Ressourcen bei Verminderung der KlassenschülerInnenzahlen bzw. großzügigeren Teilungsmöglichkeiten oder ohne eine geringere Lehrverpflichtung nicht zu bewältigen seien.“ Eine radikale Vereinfachung dieses intransparenten Regelungssystems wäre ein Grunderfordernis zur Effizienzsteigerung im österreichischen Schulwesen. Die Grundstruktur dieser Regelungen entspricht überdies einem veralteten tayloristischen Modell mit inflexiblen Stundenbewertungen und Gewichtungsfaktoren – ein System, das in den meisten Bereichen der Arbeitswelt bereits moderneren flexiblen Strukturen Platz gemacht hat und das auch keiner professionellen Logik folgt.

- Ein weiterer Faktor, der die Effizienz im Schulwesen beeinträchtigt, ist die zu geringe Funktionsdifferenzierung, indem fast alle Aufgaben von vergleichsweise teuren Lehrpersonen erfüllt werden und indem auch nur wenig Managementstrukturen für einen effektiven Personaleinsatz auf Schulebene existieren. Dadurch werden einerseits Mittel von direkten Unterrichtsaufgaben abgezogen, andererseits aber auch keine effizienten organisatorischen Strukturen entwickelt, da die Lehrpersonen für diese Aufgaben nicht qualifiziert und nicht kompetent sind und vielfach entsprechende organisatorische Strukturen überhaupt fehlen.

Ausgaben, verschiedene Indikatoren aufgrund von Material OECD Education at a Glance 2014 (Daten 2011)

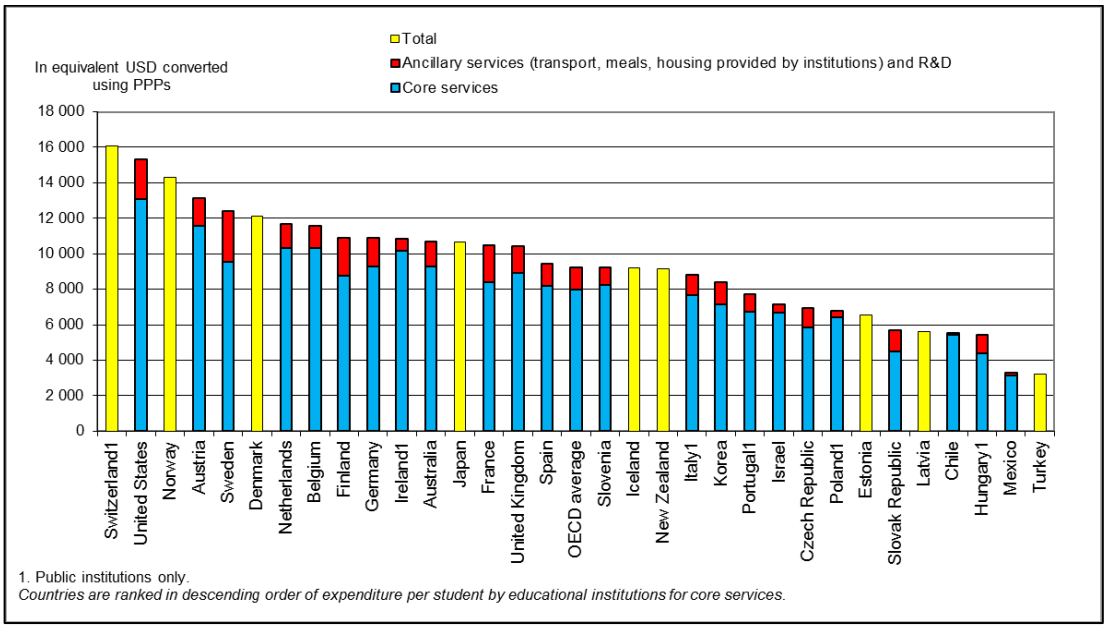
ANH-Abb. 1: Ausgaben pro SchülerIn/StudentIn im OECD/EU21-Vergleich
($ PPP 2011)

a) Kumulierte Ausgaben für 6-15-Jährige pro Person ($ PPP)



Quelle: eigene Darstellung lt EAG 2014 Datentabellen Indicator B1; "Table B1.3b. (Web only) Cumulative expenditure per student by educational institutions for all services over the theoretical duration of primary and secondary studies (2011)

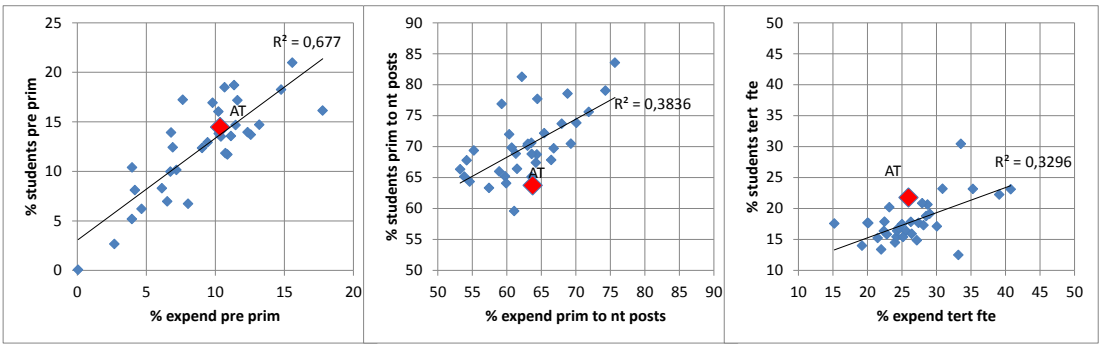
b) Jährliche Ausgaben für Bildungsinstitutionen nach Aufgaben im OECD-Vergleich, OECD Definitionen (2011)



Quelle: OECD Tab B1.2, sh. Anm. Annex 3 (www.oecd.org/edu/eag.htm).

ANH-Abb. 2: Anteil der Schulbereiche an den Ausgaben im Vergleich zum Anteil der SchülerInnen/Studierenden in den Bereichen

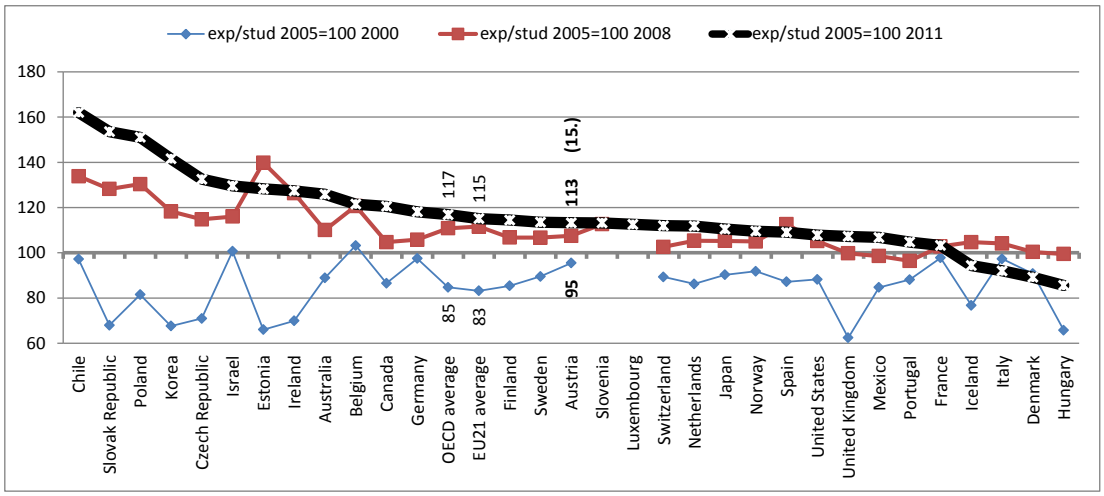
Vorschulbereich Primär bis Postsekundär Tertiär



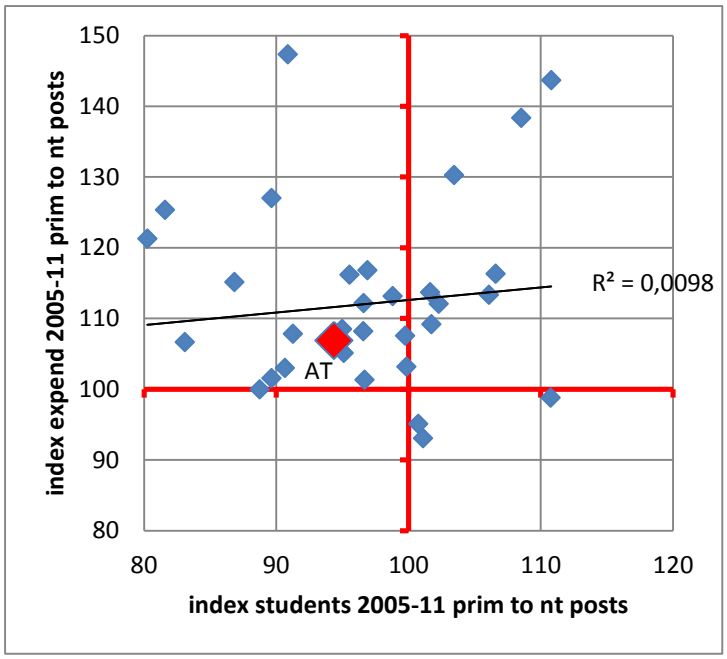
Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen Indicator B1; Table B1.7. (Web only) Percentage of expenditure by educational institutions compared to the proportion of students enrolled at each level of education (2011)

ANH-Abb. 3: Veränderung der Ausgaben pro Studierenden für den Schulbereich (Primär bis Postsekundär) 2000-11

a) Indices der Pro-Kopfausgaben 2000, 2008, 2011 auf 2005=100; gereiht nach 2011



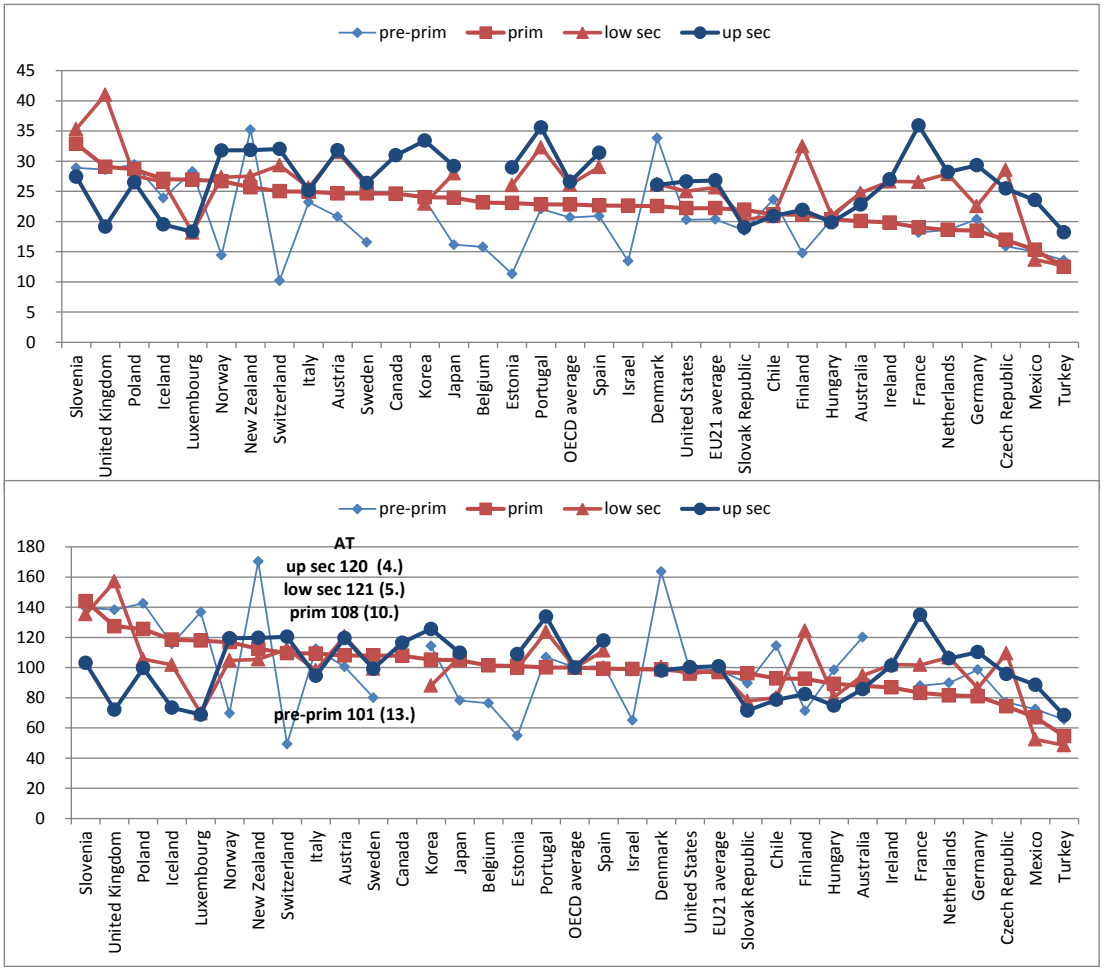
b) Vergleich der Veränderung der Pro-Kopfausgaben 2005-11 mit der Veränderung der SchülerInnenzahl (Index 2005=100)



Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen Indicator B1; Table B1.5a. Change in expenditure per student by educational institutions for all services, relative to different factors, at the primary, secondary and post-secondary non-tertiary levels of education (1995, 2000, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011)

ANH-Abb. 4: Ausgaben pro SchülerIn / pro-Kopf BIP nach Schulbereichen

obere Darstellung in %, untere Darstellung Index OECD=100, gereiht nach Primary

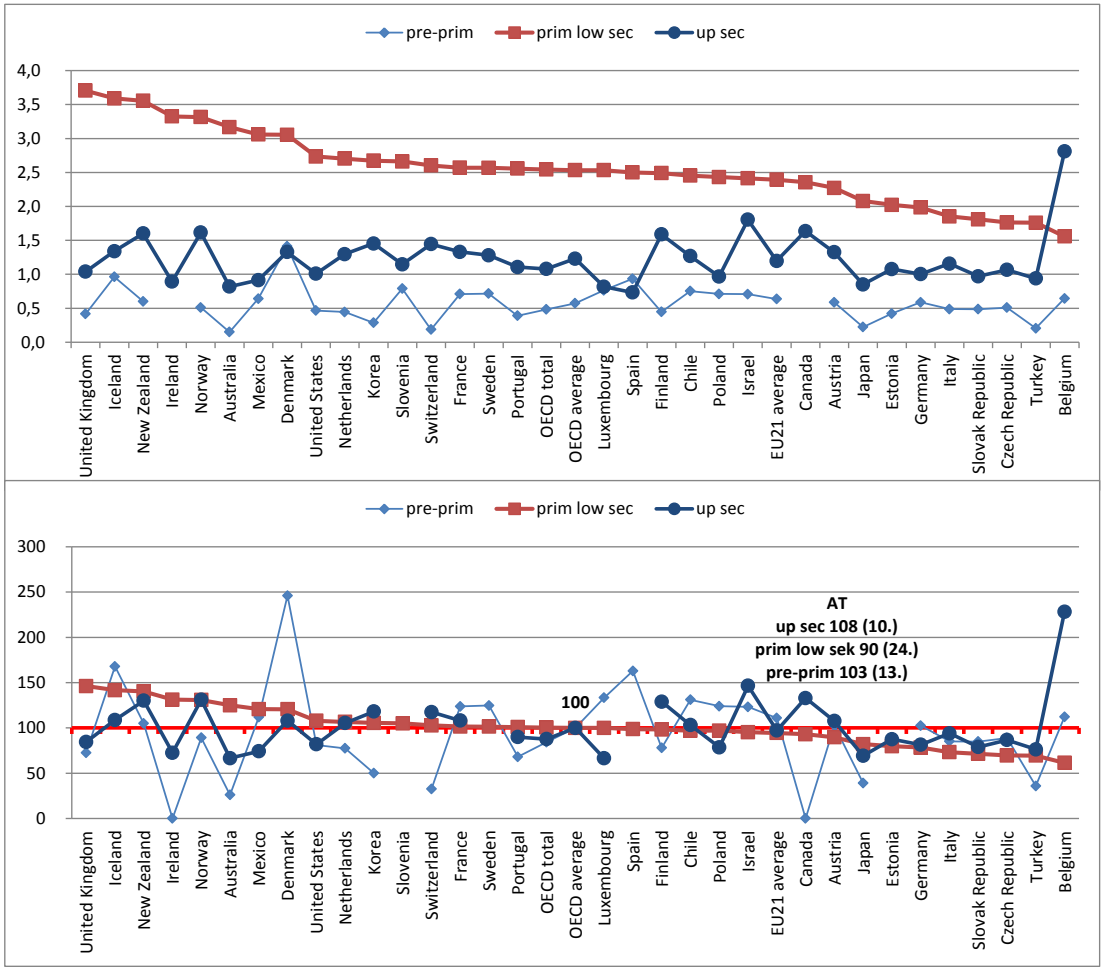


Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen indicator B1; Table B1.4. Annual expenditure per student by educational institutions for all services, relative to GDP per capita (2011)

ANH-Abb. 5: Ausgaben für Schulbereiche bezogen auf das BIP

a) Querschnitt 2011

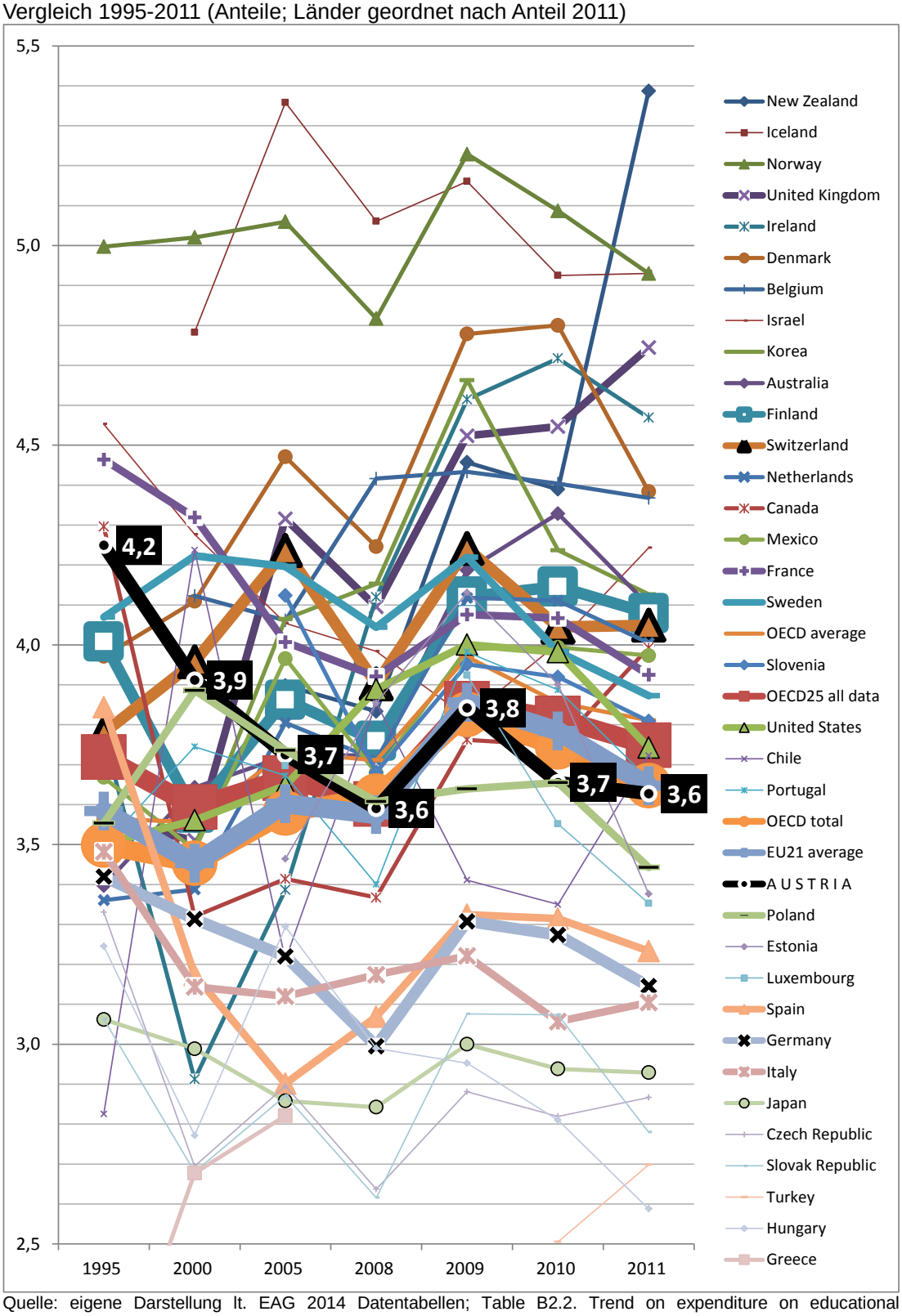
obere Darstellung in %, untere Darstellung Index OECD=100, gereiht nach Primary



Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table B2.1. Expenditure on educational institutions as a percentage of GDP, by level of education (2011)

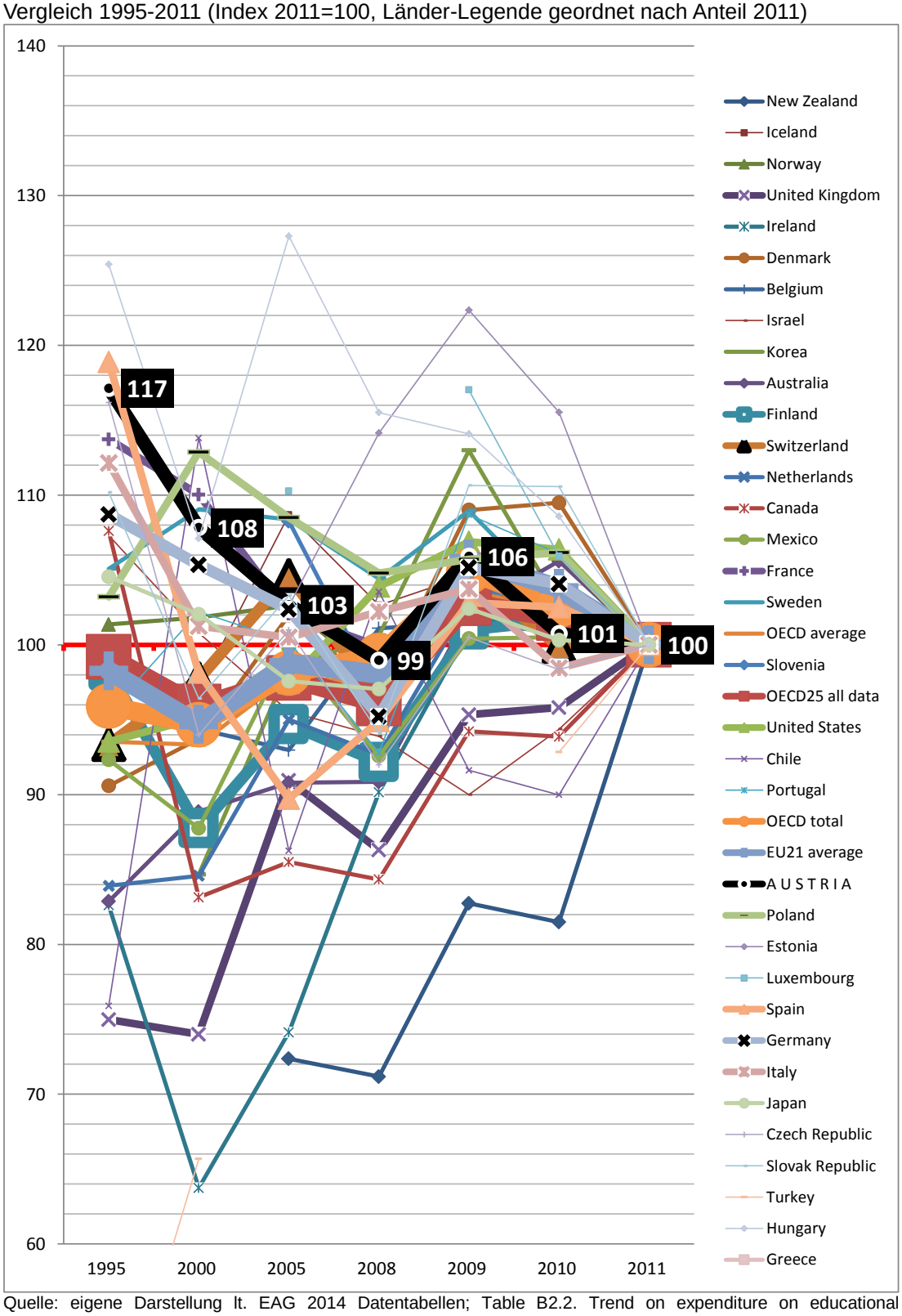
"

b) Veränderung des Anteils der Schulausgaben Primär bis Postsekundär am BIP im OECD-Vergleich 1995-2011 (Anteile; Länder geordnet nach Anteil 2011)



Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table B2.2. Trend on expenditure on educational institutions as a percentage of GDP, by level of education (1995, 2000, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011)

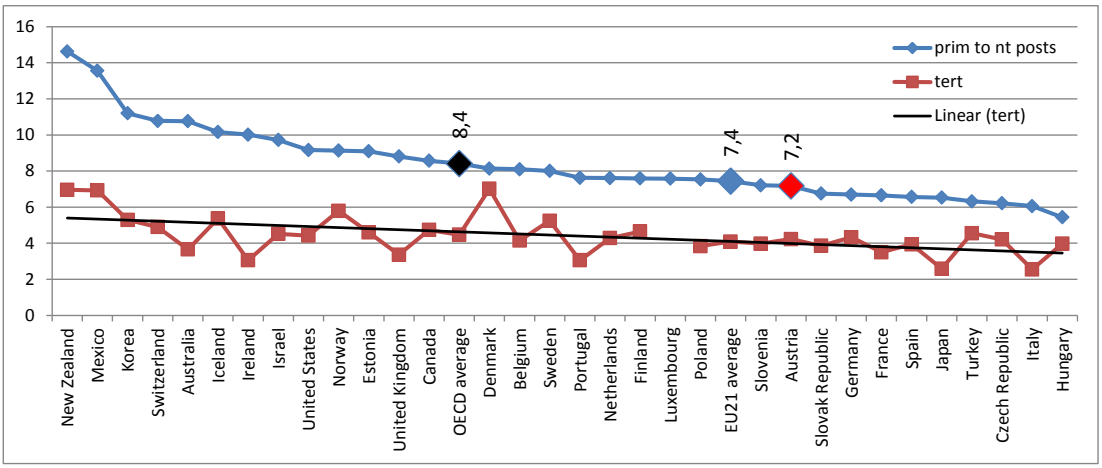
c) Veränderung des Anteils der Schulausgaben Primär bis Postsekundär am BIP im OECD-Vergleich 1995-2011 (Index 2011=100, Länder-Legende geordnet nach Anteil 2011)



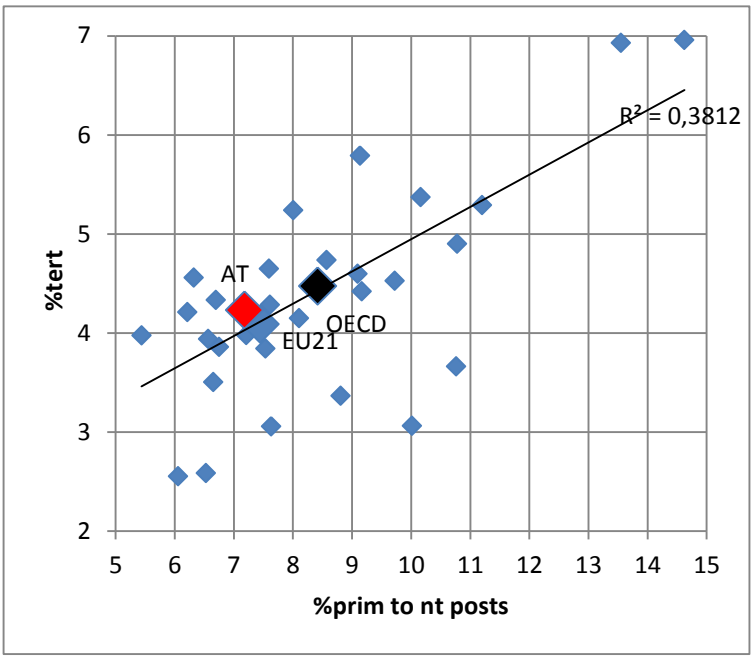
Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table B2.2. Trend on expenditure on educational institutions as a percentage of GDP, by level of education (1995, 2000, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011)

ANH-Abb. 6: Anteil der Bildungsausgaben am Staatshaushalt, Schule (Primär bis Postsekundär) und Tertiär

a) Anteil 2011

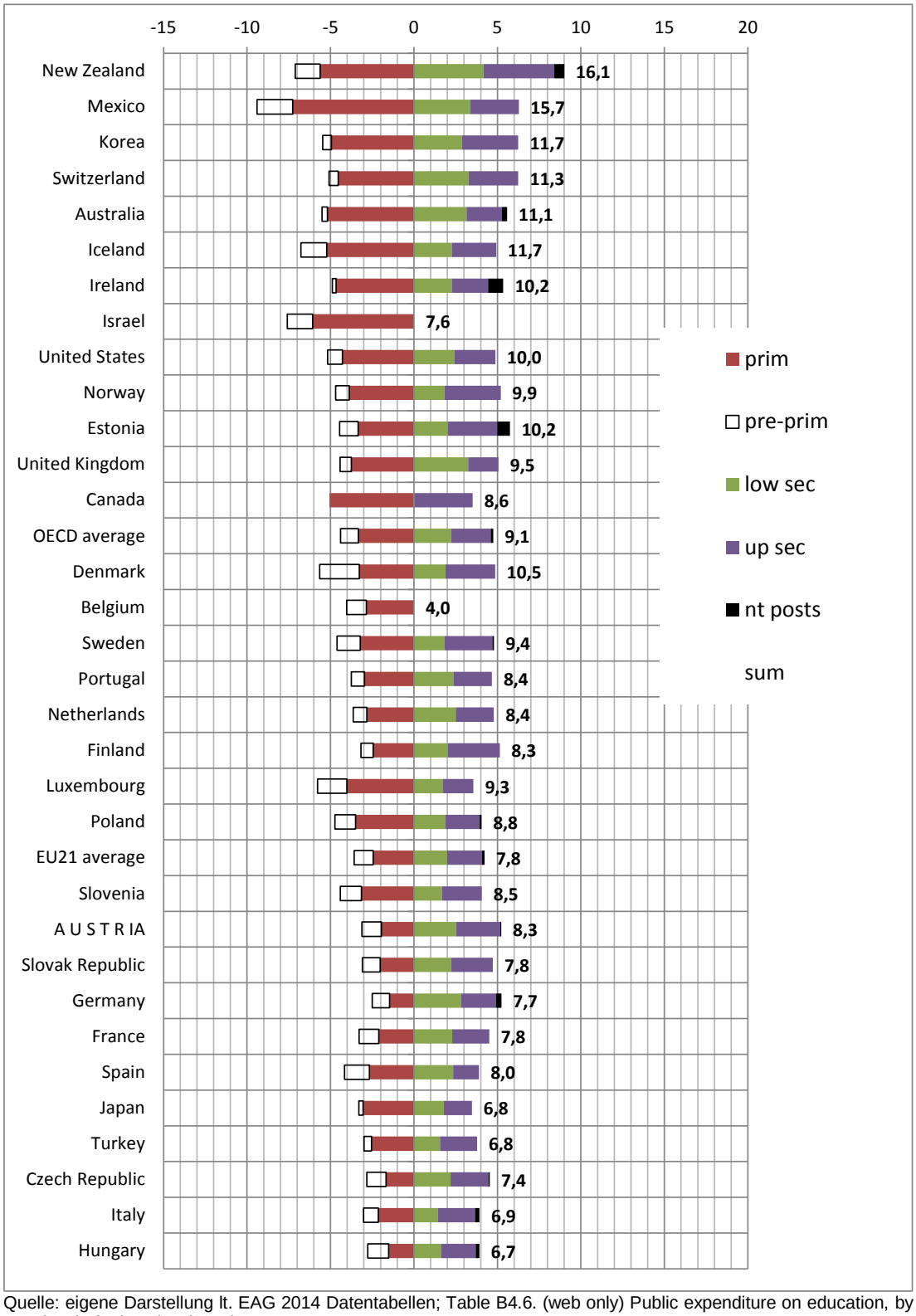


b) Vergleich der Anteile von Schule (primär bis postsekundär) und Hochschule (tertiär)



Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table B4.6. (web only) Public expenditure on education, by level of education (2011)

c) Anteile der Schulbereiche am Staatshaushalt

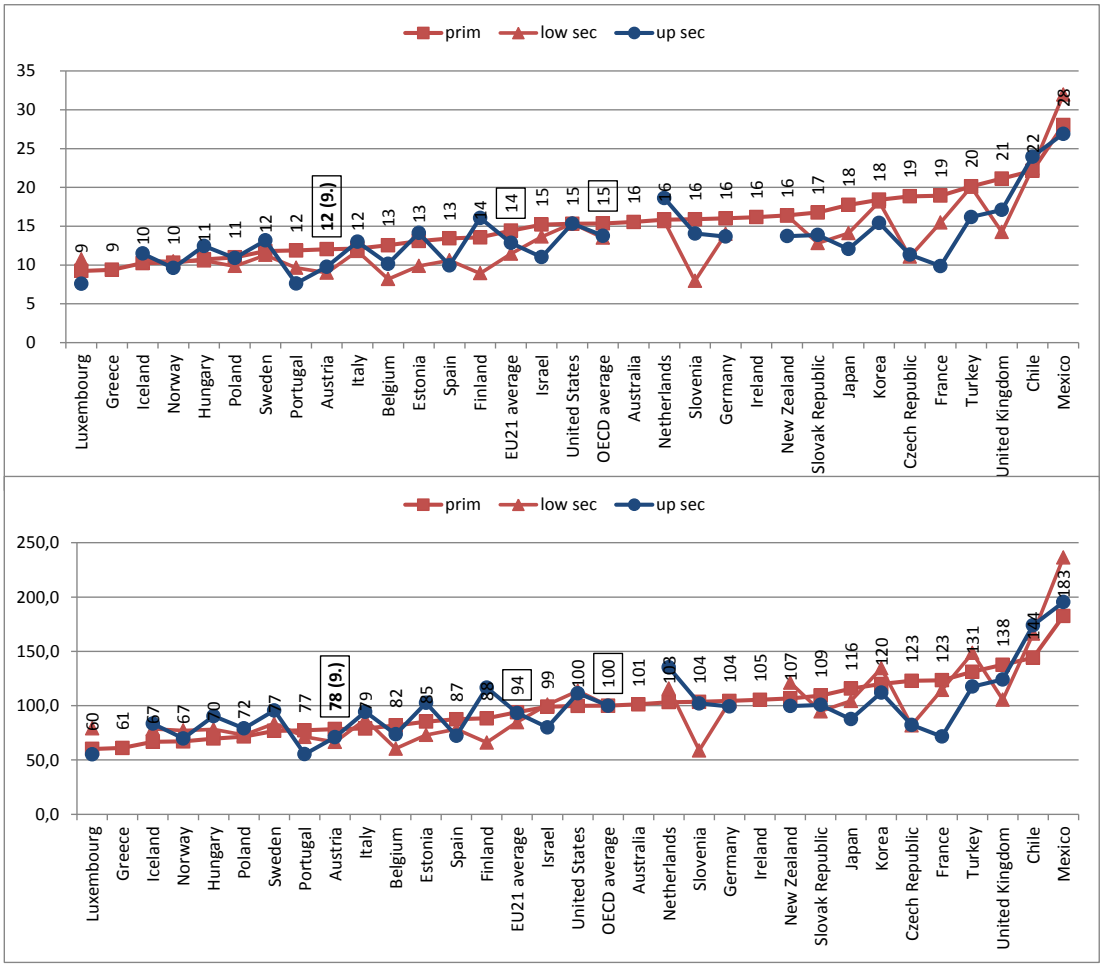


Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table B4.6. (web only) Public expenditure on education, by level of education (2011)

SchülerInnen pro LehrerInnen und Klassengrößen

ANH-Abb. 7: SchülerInnen/LehrerInnen (STR-student-teacher-ratio)

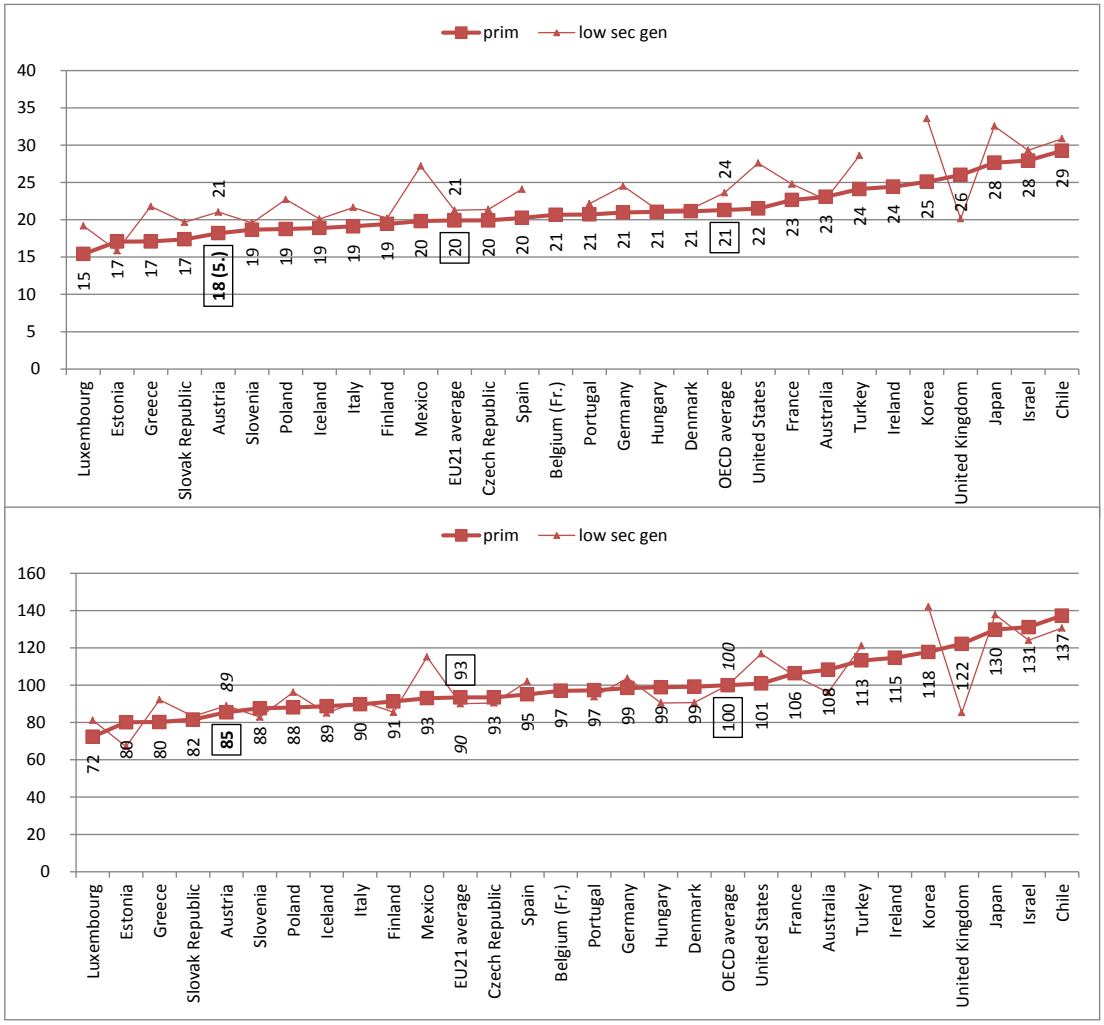
obere Darstellung Zahl STR, untere Darstellung Index OECD=100



Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D2.2. Ratio of students to teaching staff in educational institutions (2012)

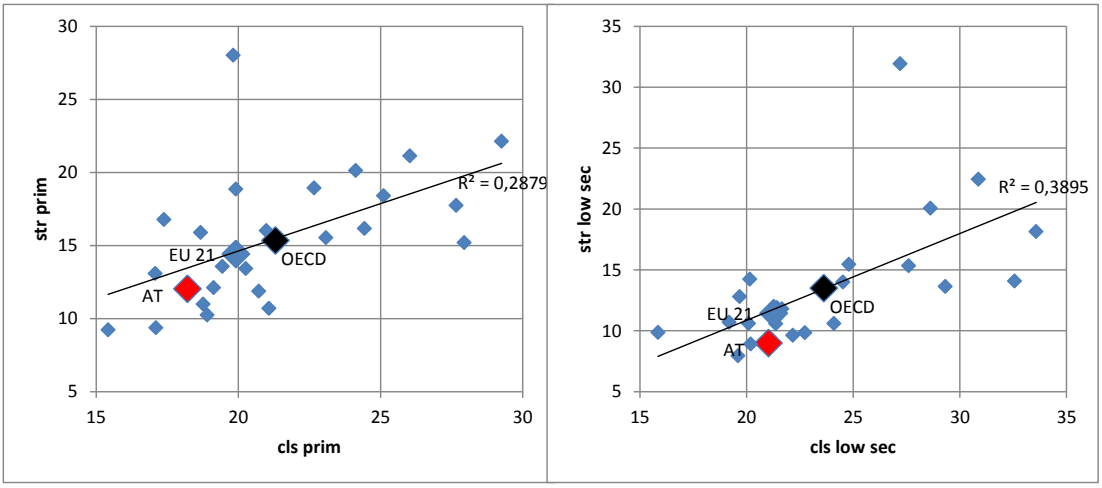
ANH-Abb. 8: Klassengrößen im OECD-Vergleich (Primär und Sek1)

obere Darstellung SchülerInnen/Klasse, untere Darstellung Index OECD=100



Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D2.2. Ratio of students to teaching staff in educational institutions (2012) & Table D2.1. Average class size, by type of institution and level of education (2012)

ANH-Abb. 9: Gegenüberstellung von STR und Klassengrößen

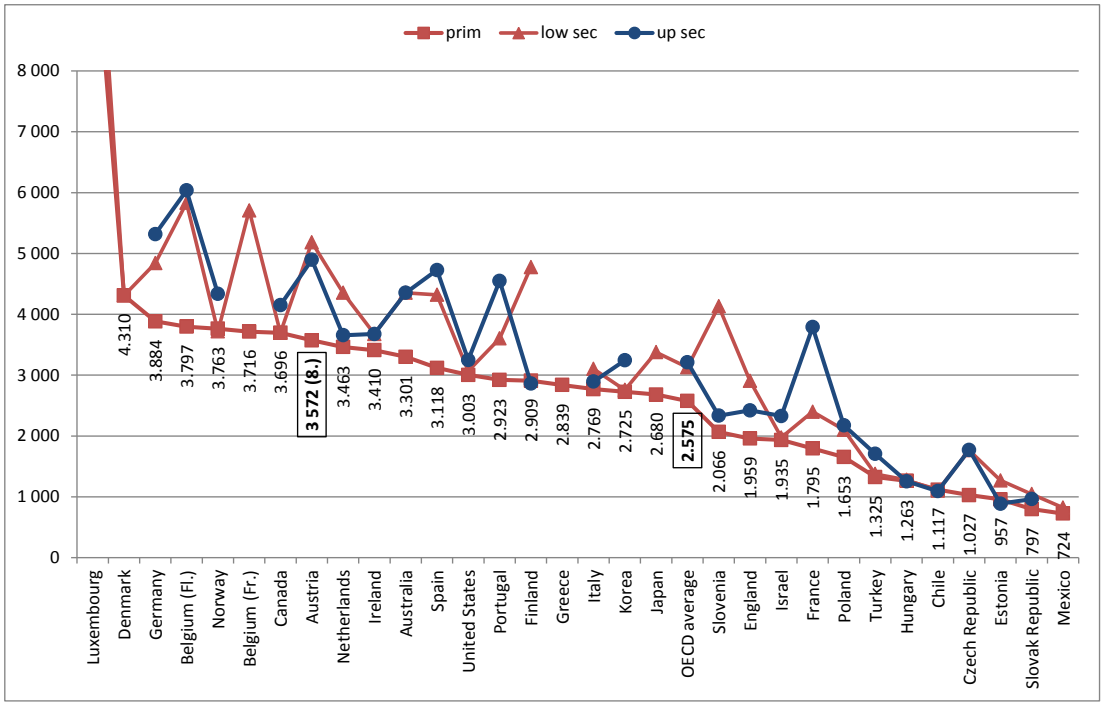


Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D2.1. Average class size, by type of institution and level of education (2012)

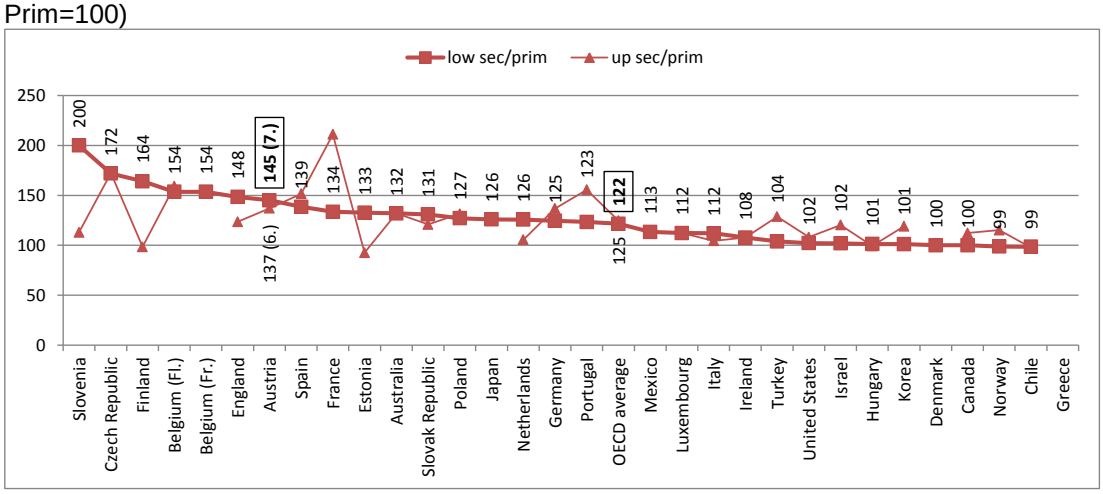
Lehrpersonen, verschiedene Indikatoren zu Gehaltsausgaben

ANH-Abb. 10: Gehaltskosten der Lehrpersonen pro Studierende

a) relative Gehaltskosten ($ PPP)



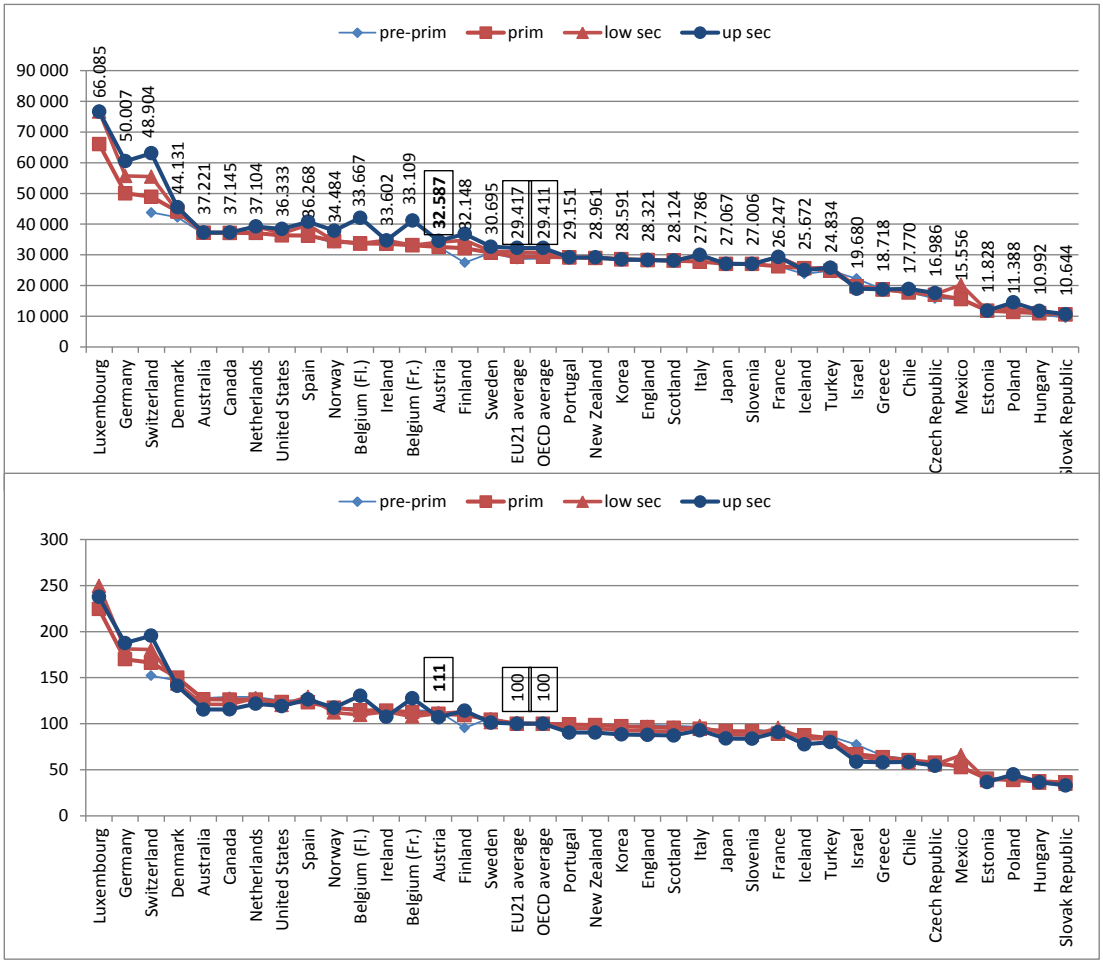
b) Vergleich der relativen Gehaltskosten der Lehrpersonen in Schulbereichen (Index Prim=100)



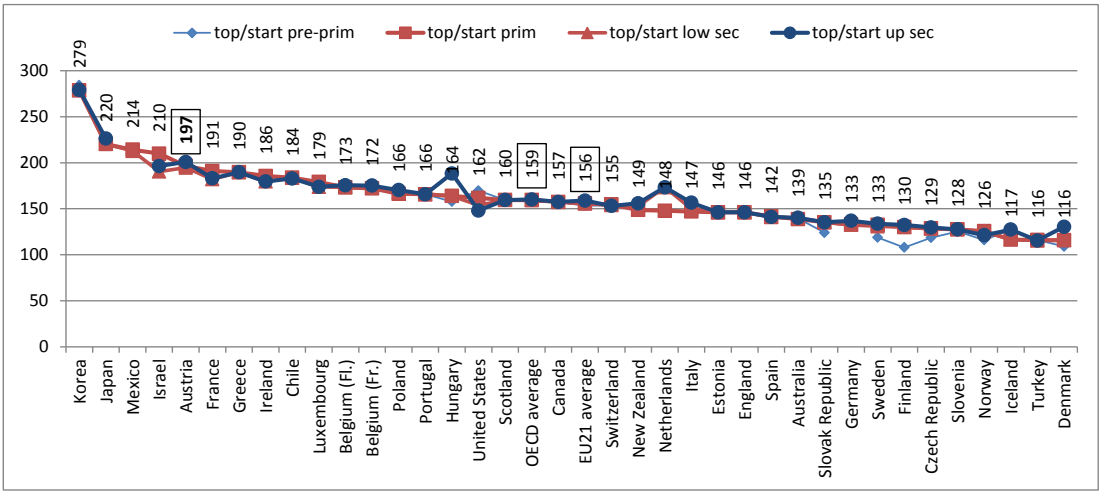
Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table B7.1. Salary cost of teachers per student, by level of education (2012)

ANH-Abb. 11: Gehälter der Lehrpersonen im OECD-Vergleich

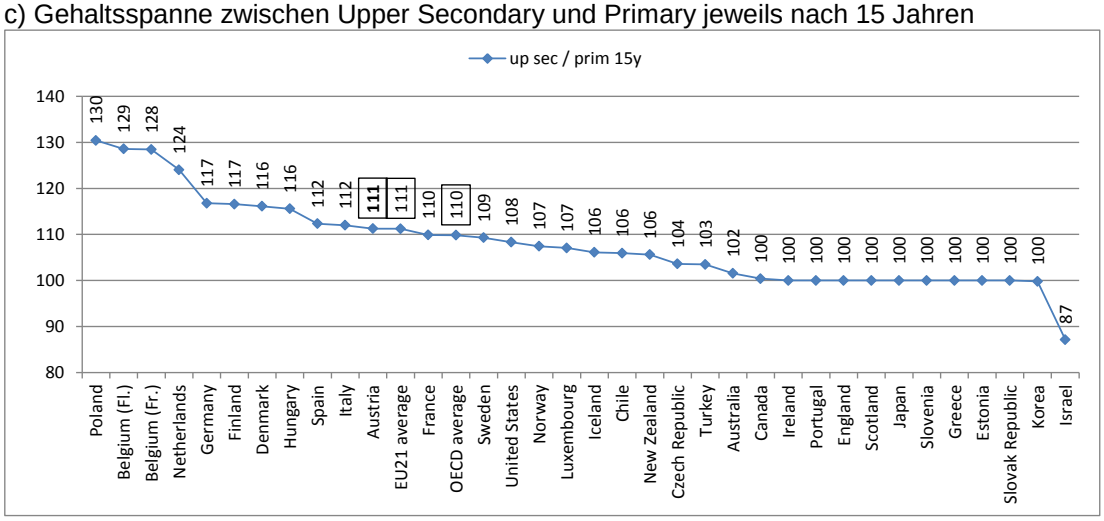
a) Anfangsgehälter



b) Top-Endgehälter/Anfangsgehälter



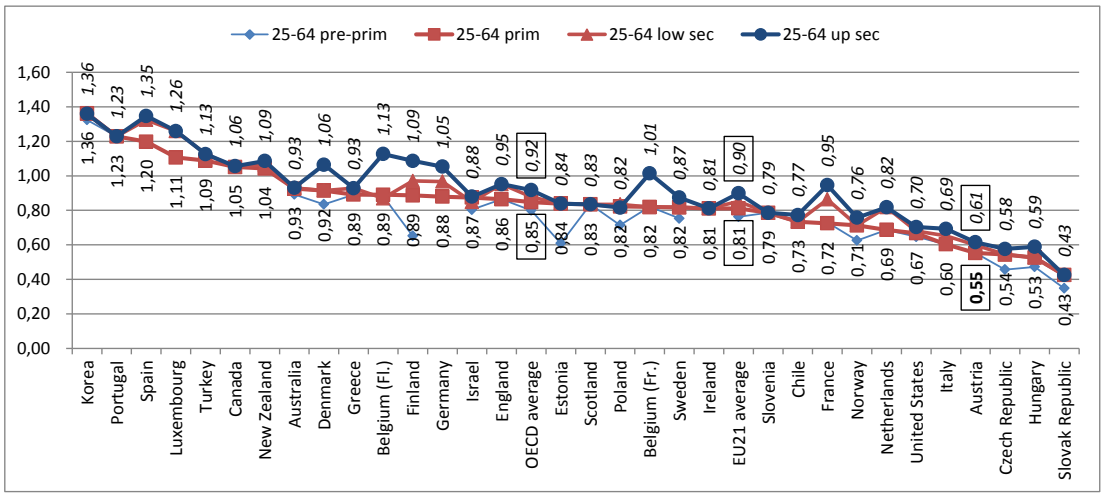
c) Gehaltsspanne zwischen Upper Secondary und Primary jeweils nach 15 Jahren



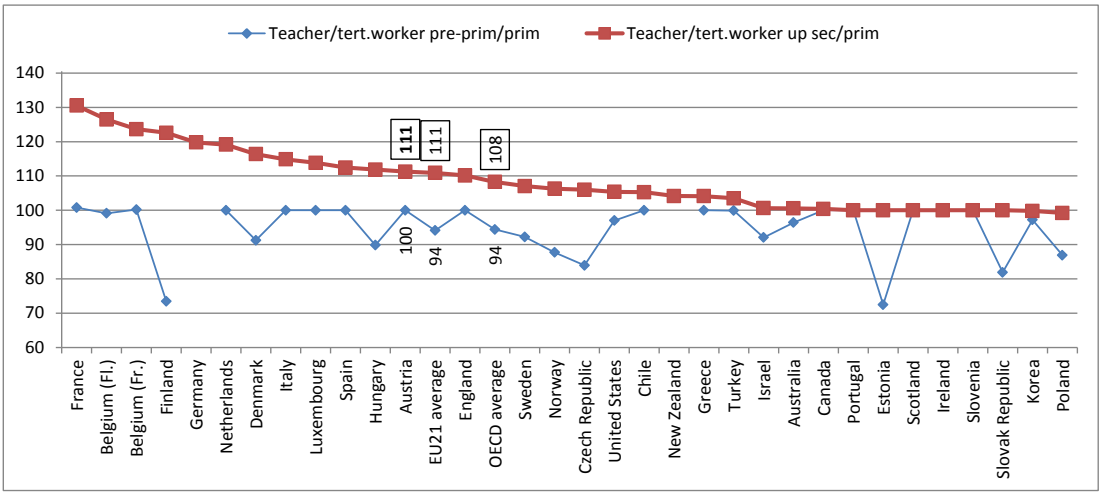
Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D3.1. Teachers' statutory salaries at different points in their careers (2012); Annual salaries in public institutions, in equivalent USD converted using PPPs for private consumption

d) Vergleich der LehrerInnengehälter mit den durchschnittlichen Beschäftigten mit Tertiärbildung (25-64-Jährige)

Relationen (Unterschied) LehrerInnengehälter/tertiär gebildeten Beschäftigten, Zahlen oben Upper-Secondary-LehrerInnen, Zahlen unten Primary-LehrerInnen, geordnet nach Primary



Unterschiede zwischen Lehrpersonen und tertiär gebildeten Beschäftigten im Vergleich zwischen LehrerInnenkategorien (relative Statusunterschiede im Vergleich zu anderen tertiär Gebildeten)



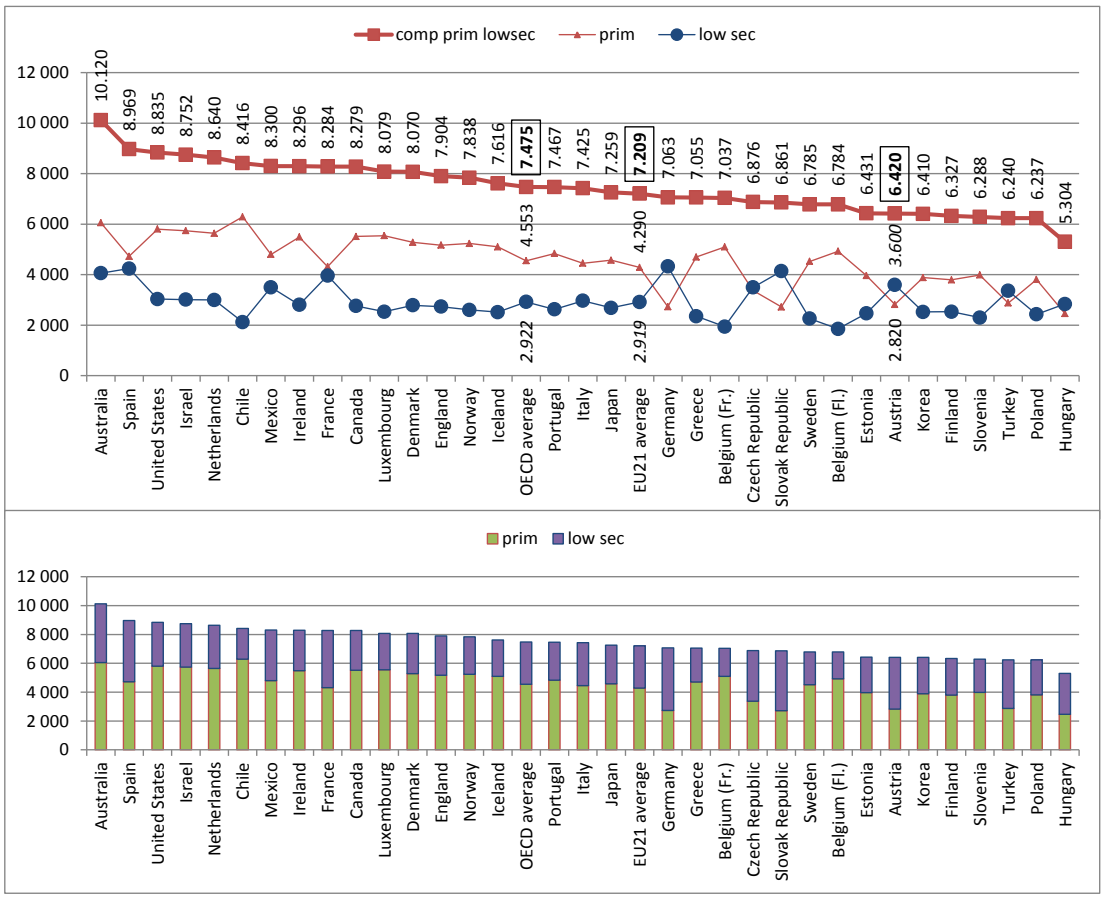
Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D3.2. Teachers' salaries relative to earnings for full-time, full-year workers with tertiary education (2012)

Unterrichtszeit der SchülerInnen und der Lehrenden

ANH-Abb. 12: Unterrichtszeit der SchülerInnen und der Lehrenden

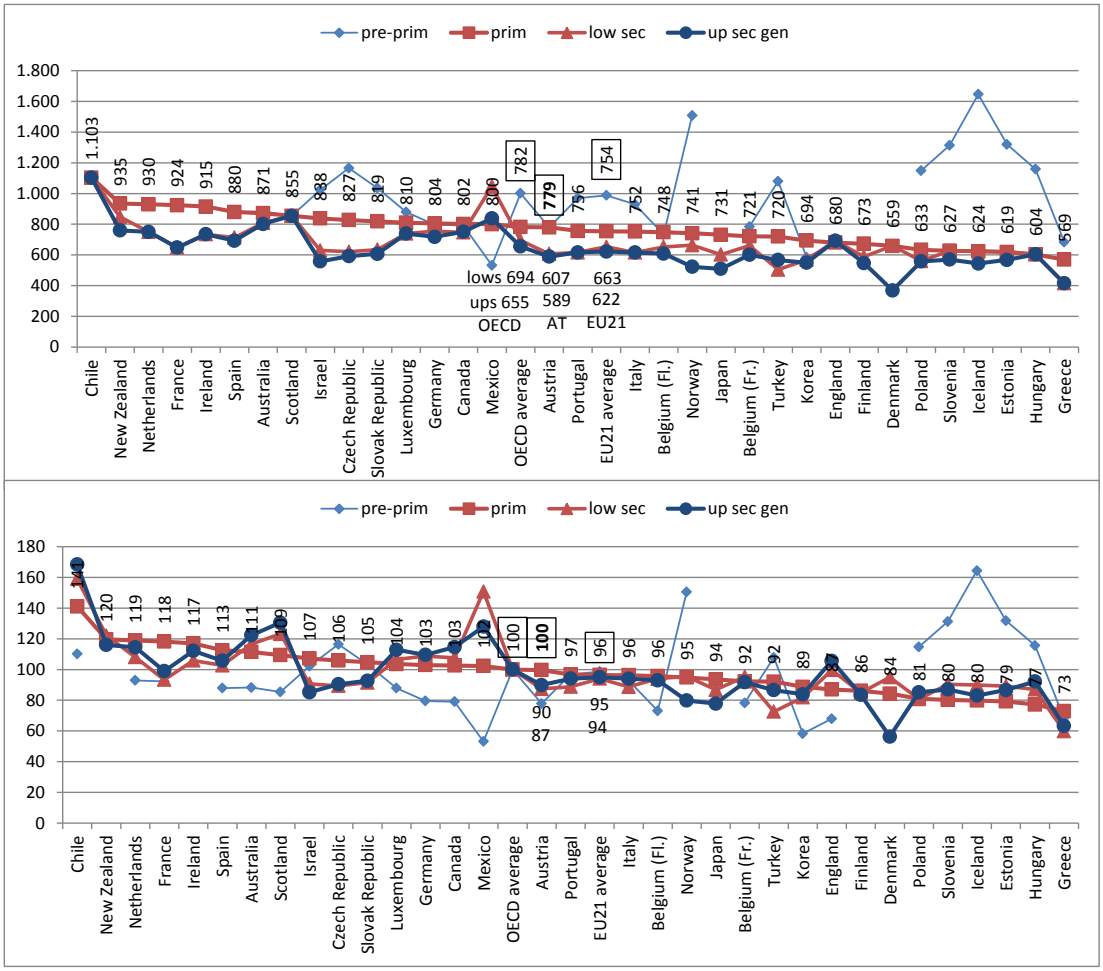
a) Unterrichtszeit der SchülerInnen kumuliert über die Jahre in der Pflichtschule (Primär und Sek1, geordnet nach Summe)

Obere Darstellung kumulierten Summe über die Pflichtschulzeit in Stunden, untere Darstellung Vergleich des Gewichts von Primär und Sekundarstufe



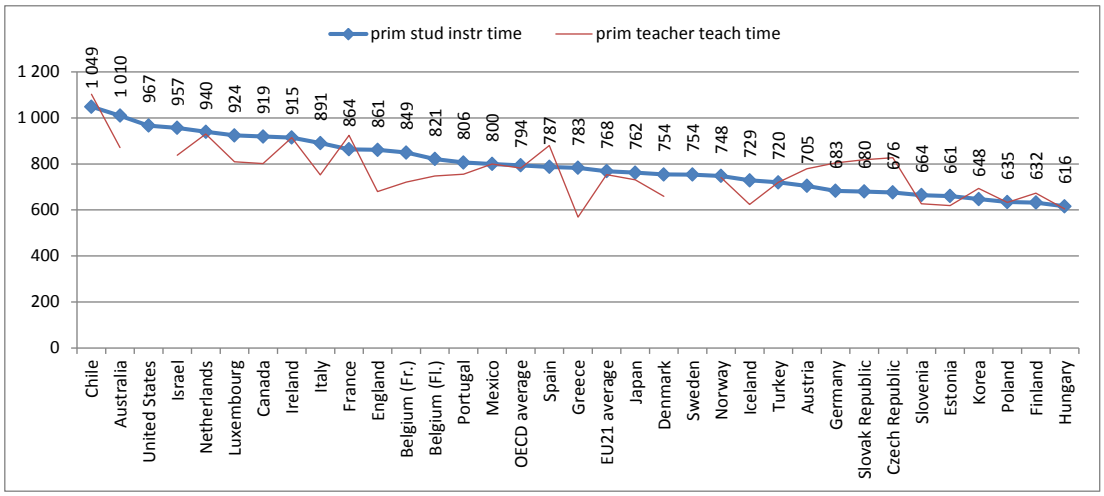
Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D1.1. Instruction time in compulsory general education1 (2014)

b) Unterrichtsstunden der Lehrenden (net teaching time, in hours)

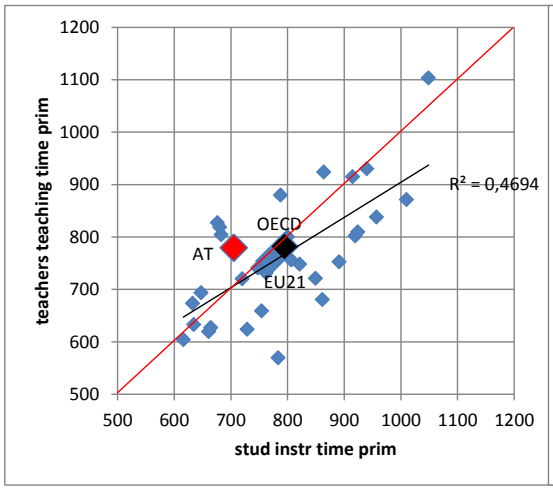


Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D4.1. Organisation of teachers' working time (2012)

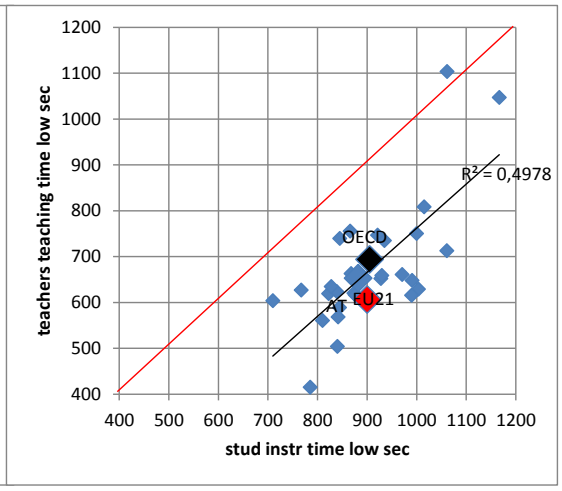
c) Gegenüberstellung der Unterrichtszeit der SchülerInnen mit den Unterrichtsstunden der Lehrenden (Stunden)



Primär



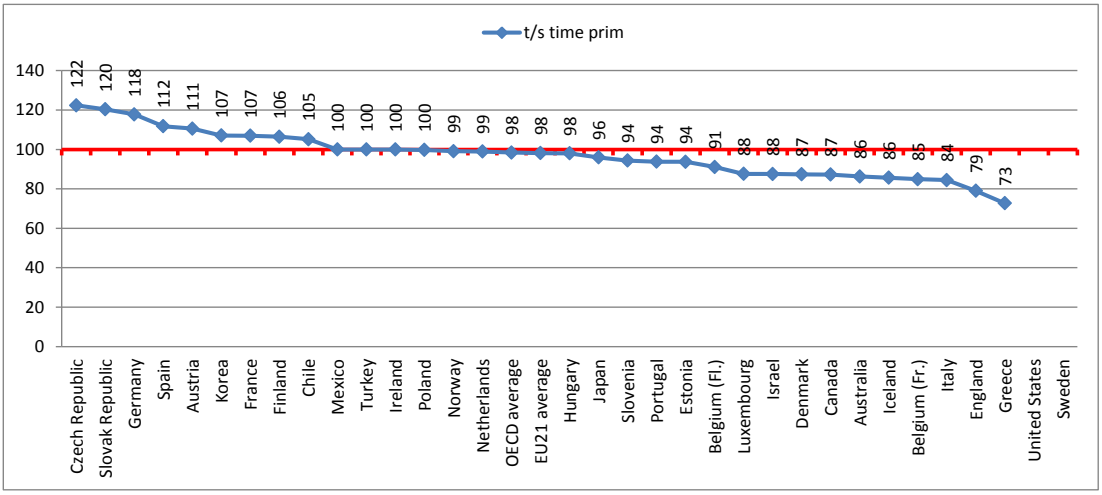
Sek1



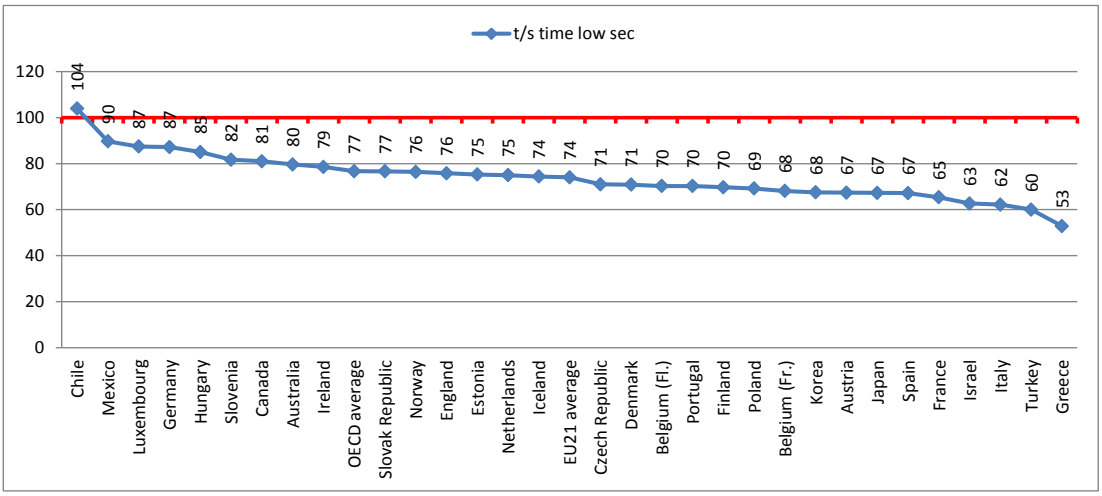
Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D1.1. Instruction time in compulsory general education1 (2014) & Table D4.1. Organisation of teachers' working time (2012)

d) Index der Unterrichtsstunden der Lehrenden auf die Unterrichtszeit der SchülerInnen

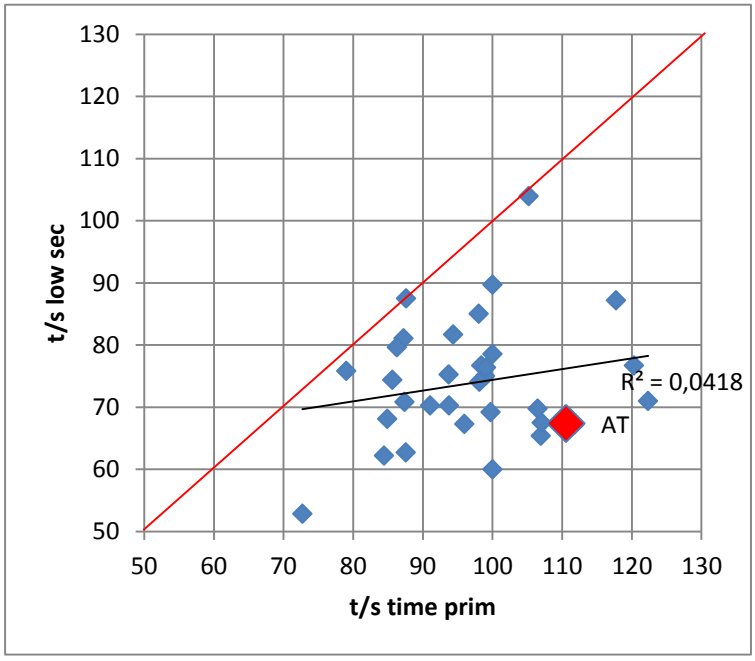
Primär



Sek1



Primär und Sek1



Quelle: eigene Darstellung lt. EAG 2014 Datentabellen; Table D1.1. Instruction time in compulsory general education1 (2014) & Table D4.1. Organisation of teachers' working time (2012)

Ausgaben Österreich, Bundesvoranschläge

ANH-Tab. 1: Ausgaben für Schulwesen, detailliert 2009-13

	Ausg. 2009-13 p.a.	% v.Unterricht	Zuwachs 2009-13	% Zuwachs 2009-13
SCHULE einschl. LEHRPERSONAL				
Pflichtschulen Primar und Sek I	3.370,98	44,8%	310,0	32,2%
Pflichtschulen Sek II	152,16	2,0%	7,0	0,7%
AHS gesamt	1.321,32	17,6%	71,1	7,4%
BMHS	1.319,52	17,5%	60,9	6,3%
BAKIP/BASOP	75,61	1,0%	-18,0	-1,9%
Zweckgeb.Gebarung BundesS (AB92)	27,93	0,4%	4,6	0,5%
Auslandsschulen (AB92)	17,86	0,2%	27,8	2,9%
Heime und Sonstige	22,43	0,3%	-3,6	-0,4%
Private Träger (ABMHS), tw. Umschichtung	191,93	2,5%	183,3	19,1%
SUMME: Schule einschließlich Lehrpersonal	**6.499,72**	**86,4%**	**643,2**	**66,9%**
STEUERUNG, SERVICES, INFRASTRUKTUR				
Zentralstelle ab 2011	46,86	0,6%		
Regionale Schulverwaltung	102,85	1,4%	10,3	1,1%
Infrastruktur (BIG-Mieten etc.)	491,41	6,5%	247,0	25,7%
Qualitätsentwicklung und Steuerung ab 2011	23,96	0,3%		
LehrerInnenbildung (PH)	170,07	2,3%	69,0	7,2%
LLL (Erwachsenenbi.)	35,93	0,5%	26,3	2,7%
Förderungen/Transfers (sozioök.Maßn.) ab 2011	71,40	0,9%		
[Zentralleitung ohne Infrastruktur]	84,56	1,1%	-34,1	-3,5%
SUMME: Steuerung, Services, Infrastruktur	**1.027,04**	**13,6%**	**318,5**	**33,1%**
TOTAL Unterricht	7.526,76	100,0%	961,8	100,0%
GESAMTBUDGET	**70.600,85**	**10,7%**	**6.110,1**	**15,7%**

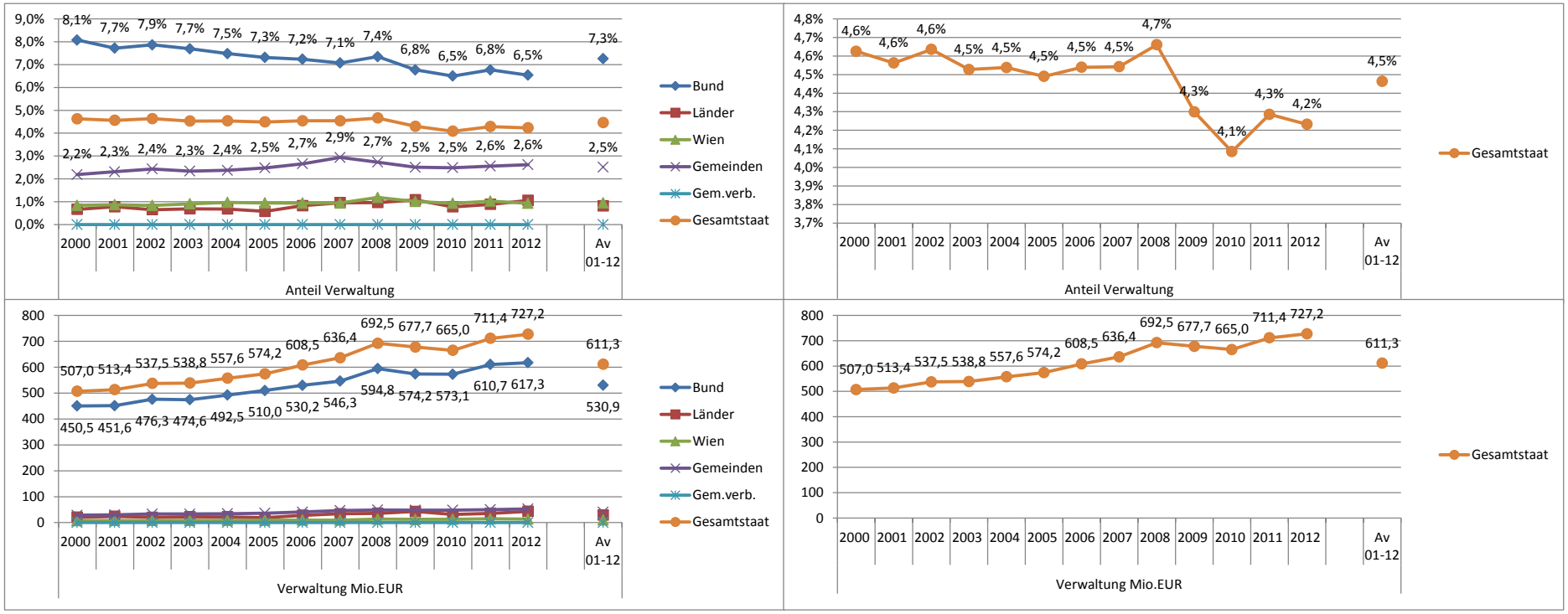
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von Bundesvoranschlägen, Teilhefte, BMF

Ausgaben Statistik Austria

ANH-Abb. 13: Schulwesen, gesamtstaatliche Gesamtausgaben 2000-12, Zuwachsraten, absolut und Verteilung (Statistik Austria)

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund von Bildungsausgabenstatistik, Statistik Austria

ANH-Abb. 14: Verwaltungsausgaben im Schulwesen 2000-12, absolut und relativ (Statistik Austria)



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund von Bildungsausgabenstatistik, Statistik Austria

ANH-Tab. 2: Schulwesen, gesamtstaatliche Gesamtausgaben 2000-12, Zuwachsraten, absolut und Verteilung (Statistik Austria)

Gesamtausgaben

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Av 01-12
Bund	5.577,4	5.850,9	6.057,5	6.168,3	6.583,1	6.973,4	7.327,1	7.725,3	8.091,5	8.483,2	8.816,1	9.018,1	9.442,6	7.393,4
Länder	3.049,5	3.056,5	3.092,9	3.223,8	3.200,8	3.269,1	3.413,9	3.546,0	3.718,5	3.966,2	4.011,3	4.027,8	4.078,7	3.511,9
Wien	922,2	917,4	946,0	935,7	910,2	947,7	997,6	1.018,7	1.123,6	1.240,6	1.383,7	1.435,7	1.464,9	1.095,7
Gemeinden	1.296,6	1.299,9	1.363,2	1.428,3	1.450,4	1.467,2	1.532,0	1.588,1	1.780,5	1.921,6	1.928,6	1.967,0	2.023,5	1.619,0
Gem.Verb.	113,8	128,2	135,1	144,2	143,4	129,6	135,0	131,9	144,2	152,6	140,4	150,6	171,0	140,0
Gesamtstaat	10.959,5	11.252,9	11.594,9	11.900,3	12.287,8	12.787,0	13.405,6	14.010,0	14.858,2	15.764,2	16.280,2	16.599,3	17.180,8	13.760,0

Wachstum Gesamtausgaben geg.Vorjahr

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Av 01-12
Bund		5%	4%	2%	7%	6%	5%	5%	5%	5%	4%	2%	5%	4%
Länder		0%	1%	4%	-1%	2%	4%	4%	5%	7%	1%	0%	1%	2%
Wien		-1%	3%	-1%	-3%	4%	5%	2%	10%	10%	12%	4%	2%	4%
Gemeinden		0%	5%	5%	2%	1%	4%	4%	12%	8%	0%	2%	3%	4%
Gem.verb.		13%	5%	7%	-1%	-10%	4%	-2%	9%	6%	-8%	7%	14%	3%
Gesamtstaat		3%	3%	3%	3%	4%	5%	5%	6%	6%	3%	2%	4%	4%

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund von Bildungsausgabenstatistik, Statistik Austria

ANH-Tab. 3: Verwaltungsausgaben im Schulwesen 2000-12, absolut und relativ (Statistik Austria)

Verwaltung Mio.EUR

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Av 01-12
Bund	450	452	476	475	493	510	530	546	595	574	573	611	617	531
Länder	20	24	20	22	22	19	28	34	36	43	31	36	43	29
Wien	8	8	8	8	9	9	9	10	13	13	13	15	14	10
Gemeinden	28	30	33	33	34	36	41	47	49	48	48	50	53	41
Gem.verb.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesamtstaat	507	513	537	539	558	574	609	636	692	678	665	711	727	611
	10.959,5	11.252,9	11.594,9	11.900,3	12.287,8	12.787,0	13.405,6	14.010,0	14.858,2	15.764,2	16.280,2	16.599,3	17.180,8	13.760,0

Anteil Verwaltung an Gesamtausgaben

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Av 01-12
Bund	8,1%	7,7%	7,9%	7,7%	7,5%	7,3%	7,2%	7,1%	7,4%	6,8%	6,5%	6,8%	6,5%	7,3%
Länder	0,7%	0,8%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%	0,8%	1,0%	1,0%	1,1%	0,8%	0,9%	1,1%	0,8%
Wien	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	1,2%	1,0%	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%
Gemeinden	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%	2,4%	2,5%	2,7%	2,9%	2,7%	2,5%	2,5%	2,6%	2,6%	2,5%
Gem.verb.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gesamtstaat	4,6%	4,6%	4,6%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,7%	4,3%	4,1%	4,3%	4,2%	4,5%

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund von Bildungsausgabenstatistik, Statistik Austria

ANHANG 2 Illustrationen Zuständigkeiten-Struktur

OECD-Vergleich: Entscheidungen nach Governance-Ebenen im Detail

Diese Auswertung bezieht sich auf die öffentliche Mittelstufe (public lower secondary education) und fasst leider die Zentralstaats- und Teil-Staatsebenen (‚central' und ‚state') in einer Kategorie zusammen, so dass die regionale Dimension nicht zureichend sichtbar wird (die Länder Österreichs sind als Teil-Staaten erfasst und somit in der Auswertung mit der zentralen Ebene zusammengefasst; die regionale Dimension ist nur für wenige Staaten erfasst und gibt keine spezielle Information, wird jedoch der Vollständigkeit halber dokumentiert). Die Aufteilung der Entscheidungen nach Politikbereichen erfasst also v.a. das Ausmaß der Schulebene und der lokalen Ebene. Die Darstellungen geben extensive Information über die einzelnen Länder (man kann jeweils aus den Darstellungen b Länderprofile erstellen) und sie geben auch Informationen über die Zusammenhänge zwischen der durchschnittlichen Verteilung der Entscheidungen nach Ebenen und der Verteilung der Politikbereiche auf den Ebenen (jeweils Darstellungen a). Man kann daraus ersehen, ob das Ausmaß der Entscheidungen in Österreich in einem der vier Politikbereiche (Unterricht, Personal, Planung, Ressourcen) auf einer der vier erfassten Ebenen im Vergleich typisch für das gesamte Ausmaß der Entscheidungen auf dieser Ebene ist, oder ob hier eine untypische Gewichtung nach oben oder unten vorliegt.

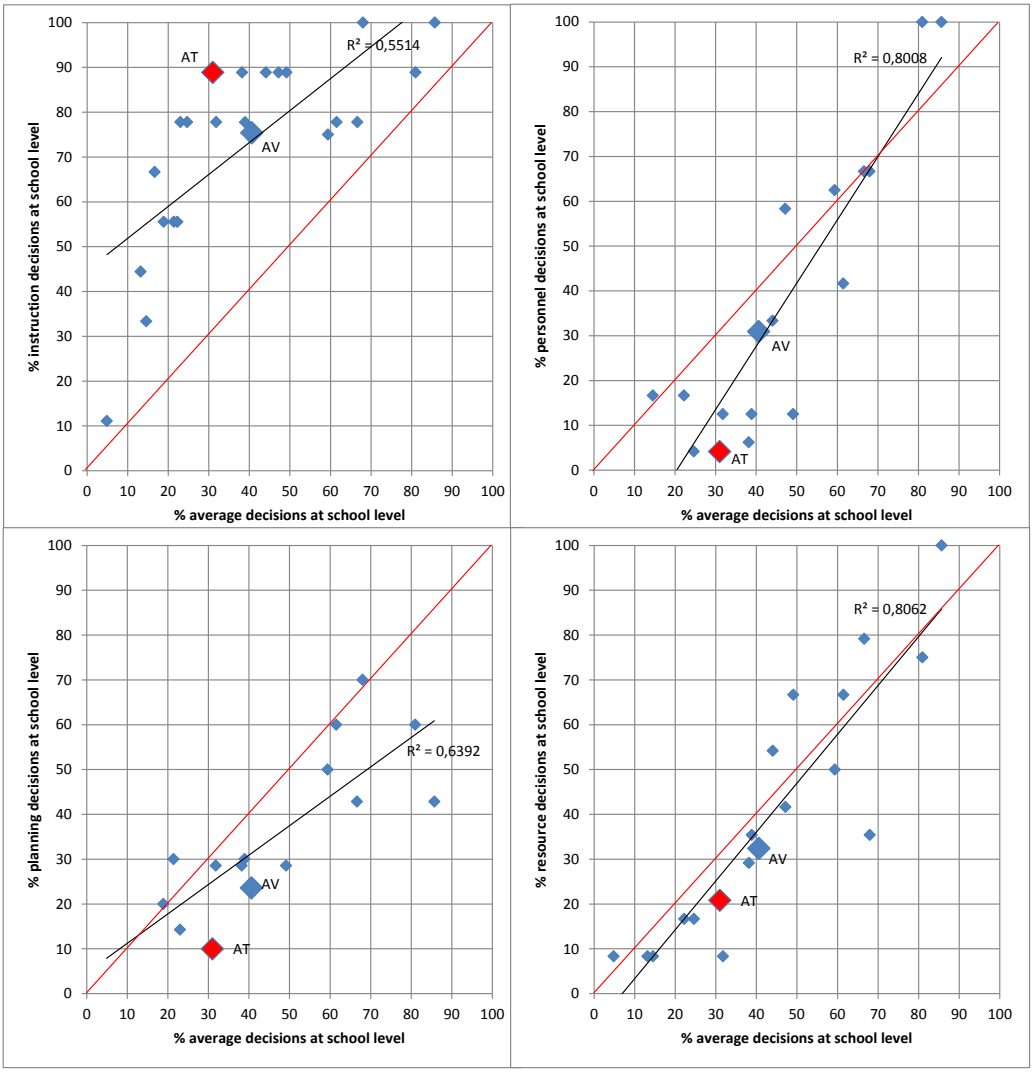
Die (länderübergreifenden) Korrelationen zwischen dem durchschnittlichen Gewicht der Entscheidungen auf einer bestimmten Ebene und dem Gewicht nach Politikbereichen sind unterschiedlich: Sie sind bei den Bereichen Personal und Ressourcen höher (Größenordnung von .80 bis .90), und in den Bereichen Unterricht und Planung geringer (.55 bis .70). Personal und Ressourcen sind also stärker an die Gesamtstruktur gekoppelt als Unterricht und Planung (wenn insgesamt die Entscheidungen in höherem Ausmaß auf einer bestimmten Ebene – also der Schulebene oder der zentralen Ebene – liegen, so ist das typischerweise auch in den Bereichen Personal und Ressourcen der Fall, nicht aber in den anderen beiden Politikbereichen).

Österreich liegt in den Bereichen Personal und Ressourcen auf oder nahe der Regressionslinie, die Verteilung nach Politikbereichen entspricht also dem typischen Gewicht der jeweiligen Ebene (die Schulebene hat wenig Gewicht, die politischen Ebenen haben mehr Gewicht), in den Bereichen Unterricht und Planung weicht Österreich von den typischen Mustern ab:

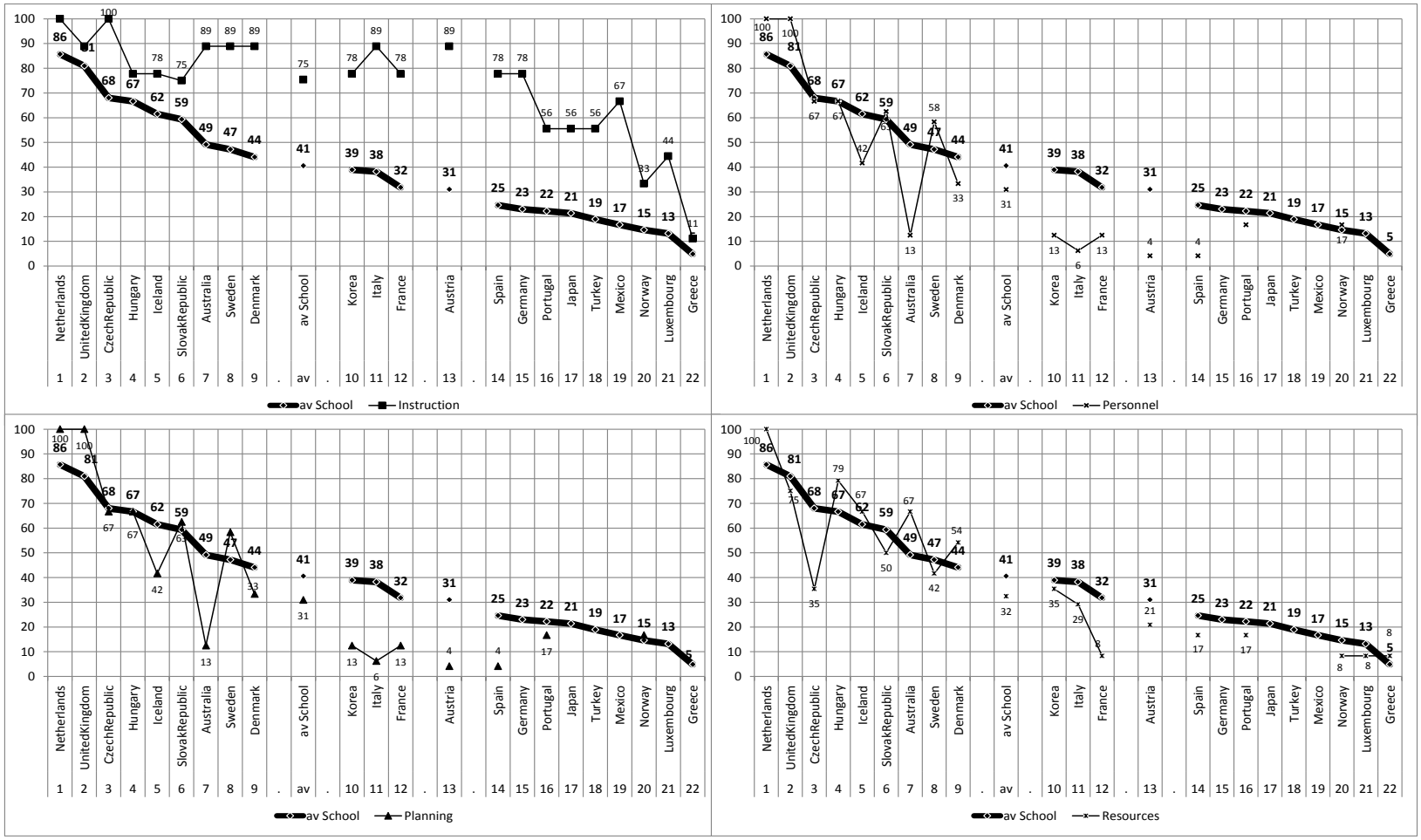
- im Unterricht hat die Schule gegenüber ihrem Gesamtgewicht überproportionale (die Politik entsprechend untypisch geringere) Bedeutung,
- in der Planung ist es umgekehrt, hier hat die Schule auch gegenüber ihrem insgesamt geringen Gewicht noch unterproportionale Bedeutung und dieser Bereich konzentriert sich auf die Politik.

ANH-Abb. 15: Entscheidungen auf Schulebene: Entscheidungsbereiche (EAG 2012)

a) % domains compared to average % decisions at this level, 2011 (scatter)

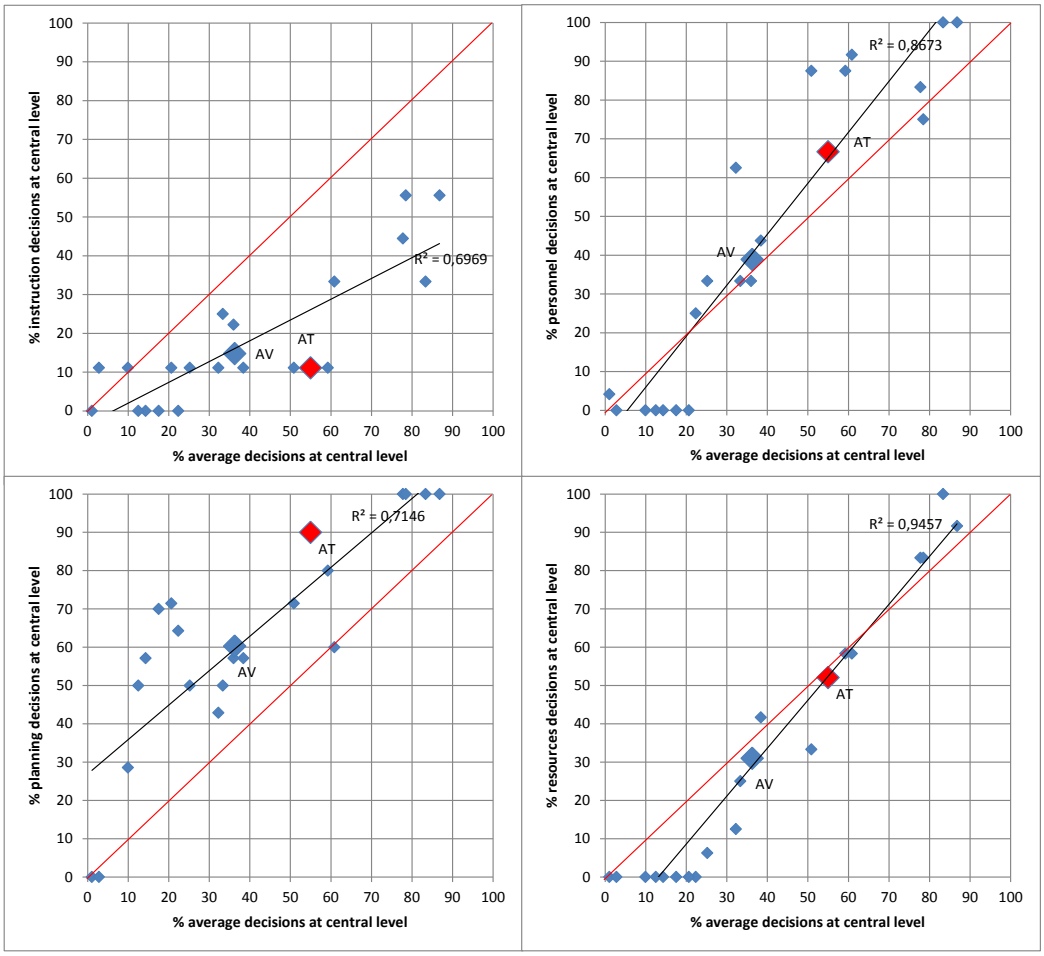


b) % decisions per domain taken at school level compared to overall decisions taken at school level, 2011

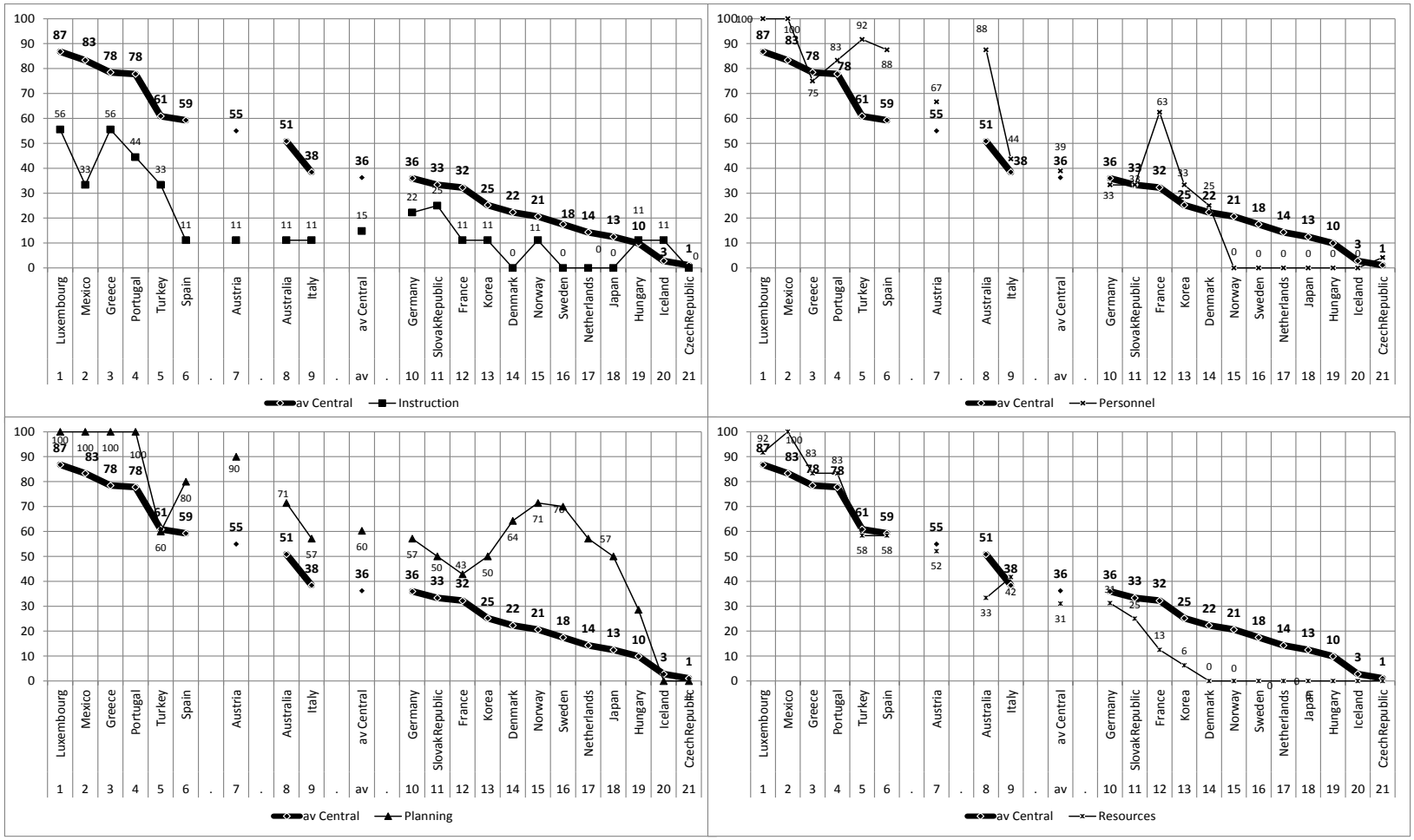


ANH-Abb. 16: Entscheidungen auf zentraler Ebene: Entscheidungsbereiche (EAG 2012)

a) % domains compared to average % decisions at this level, 2011 (scatter)

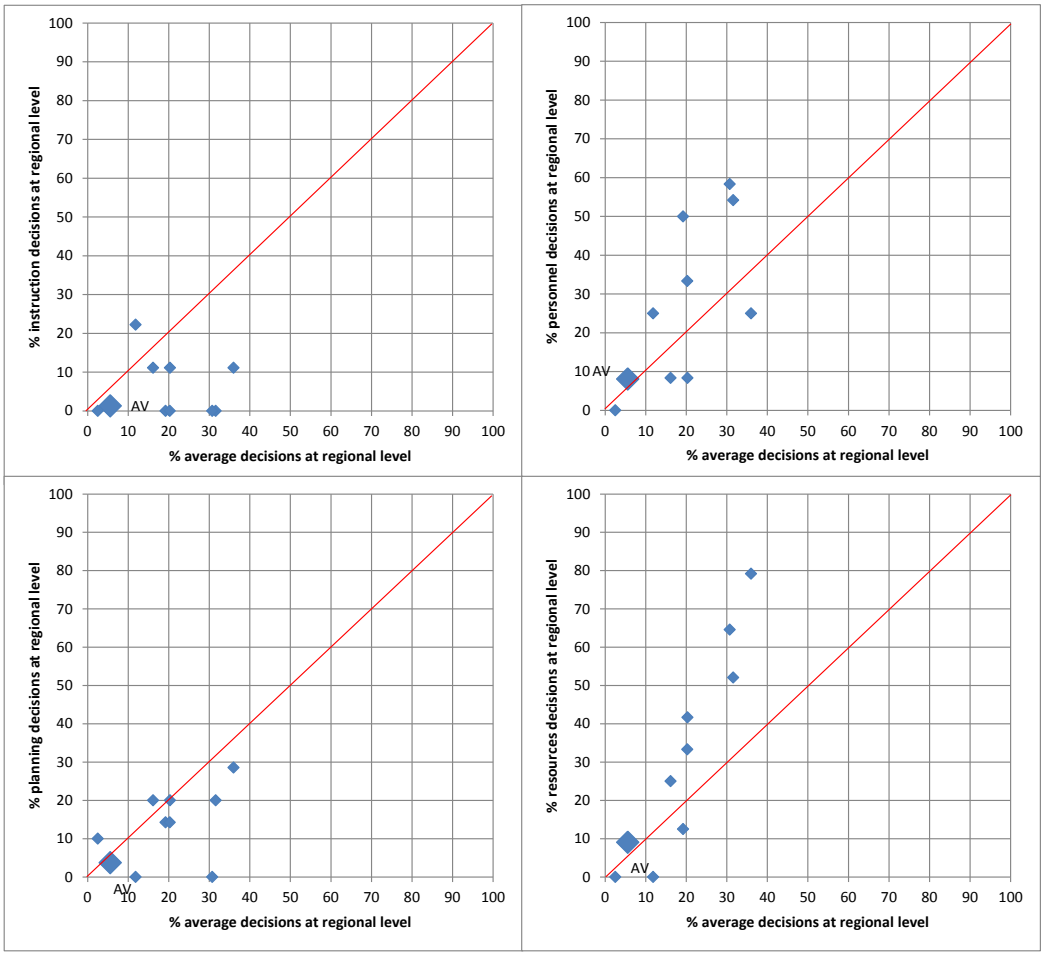


b) % decisions per domain taken at central level compared to overall decisions taken at central level, 2011

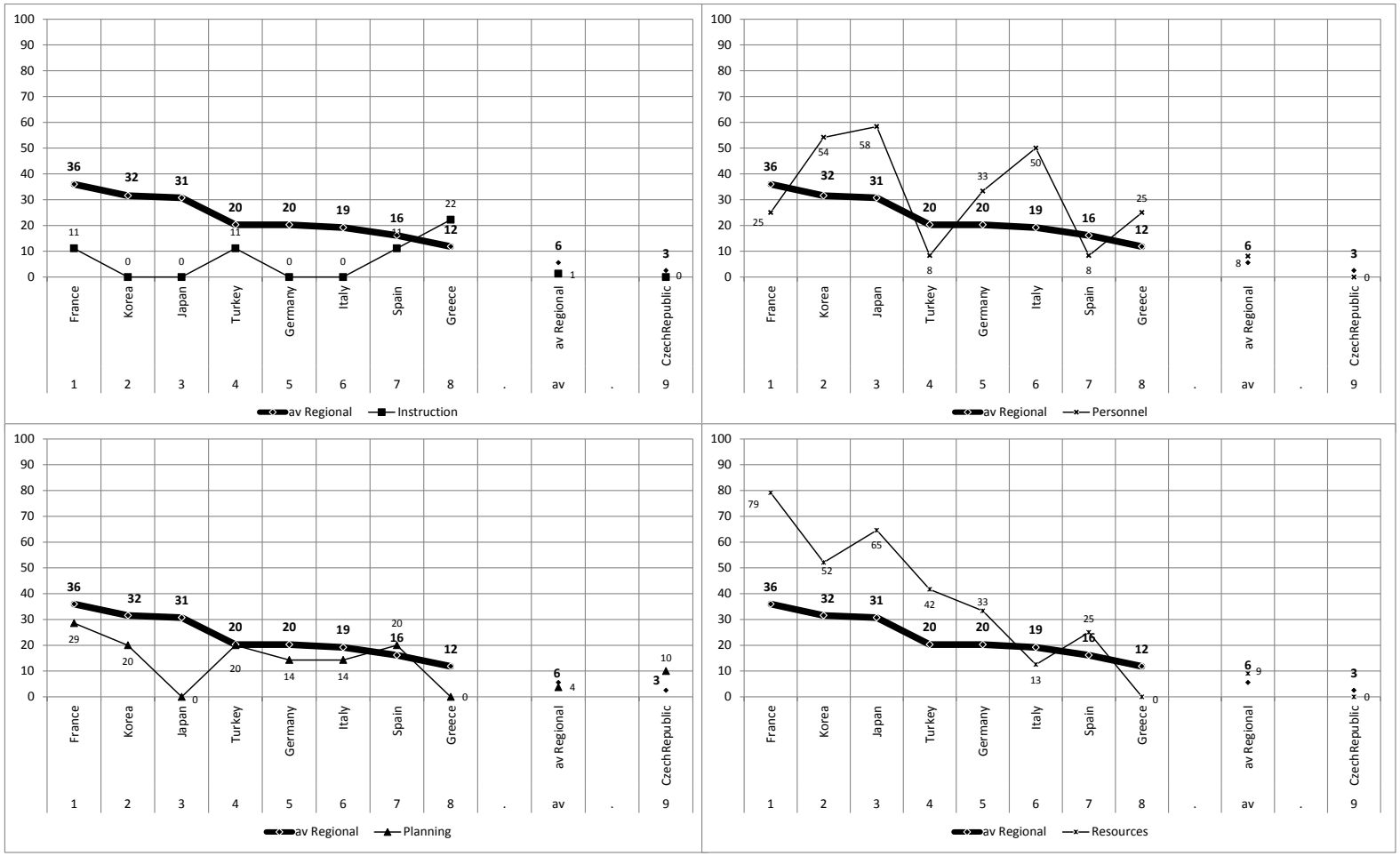


ANH-Abb. 17: Entscheidungen auf regionaler Ebene: Entscheidungsbereiche (EAG 2012)

a) % domains compared to average % decisions at this level, 2011 (scatter)

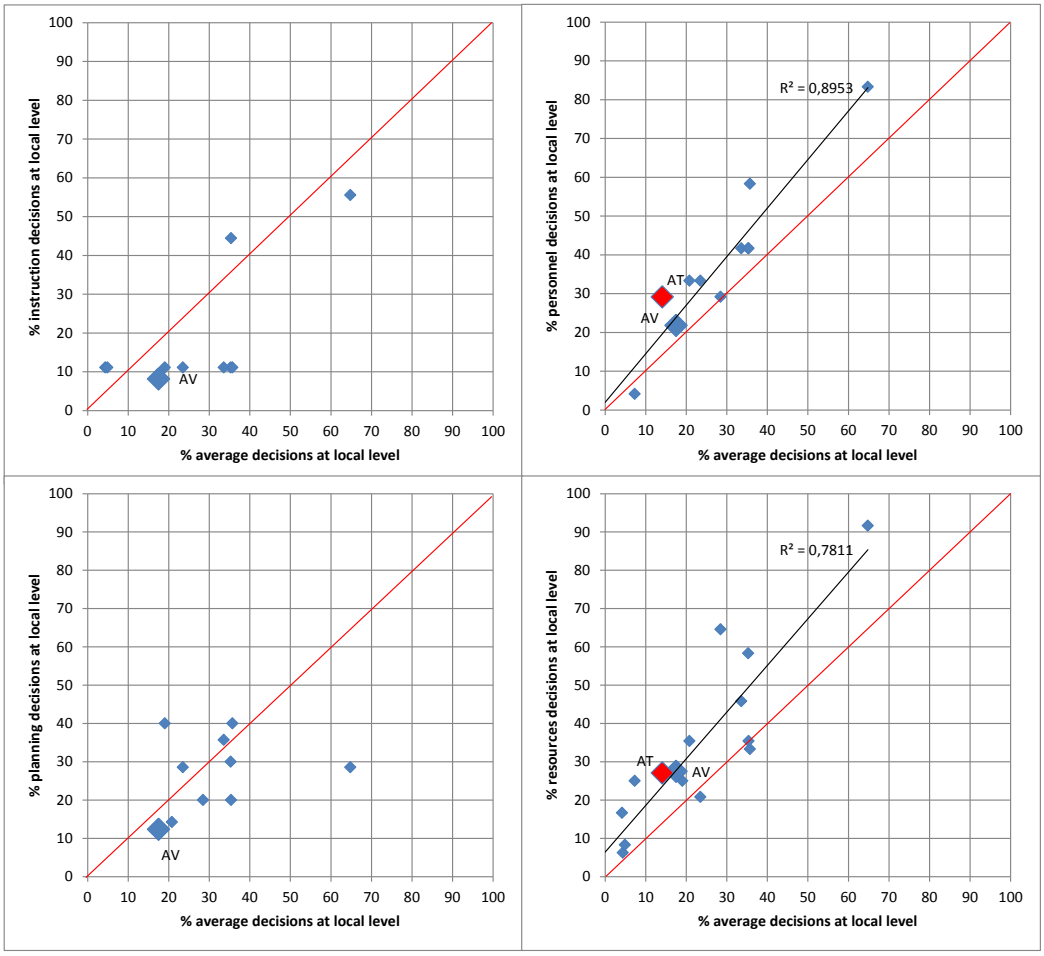


b) % decisions per domain taken at regional level compared to overall decisions taken at regional level, 2011

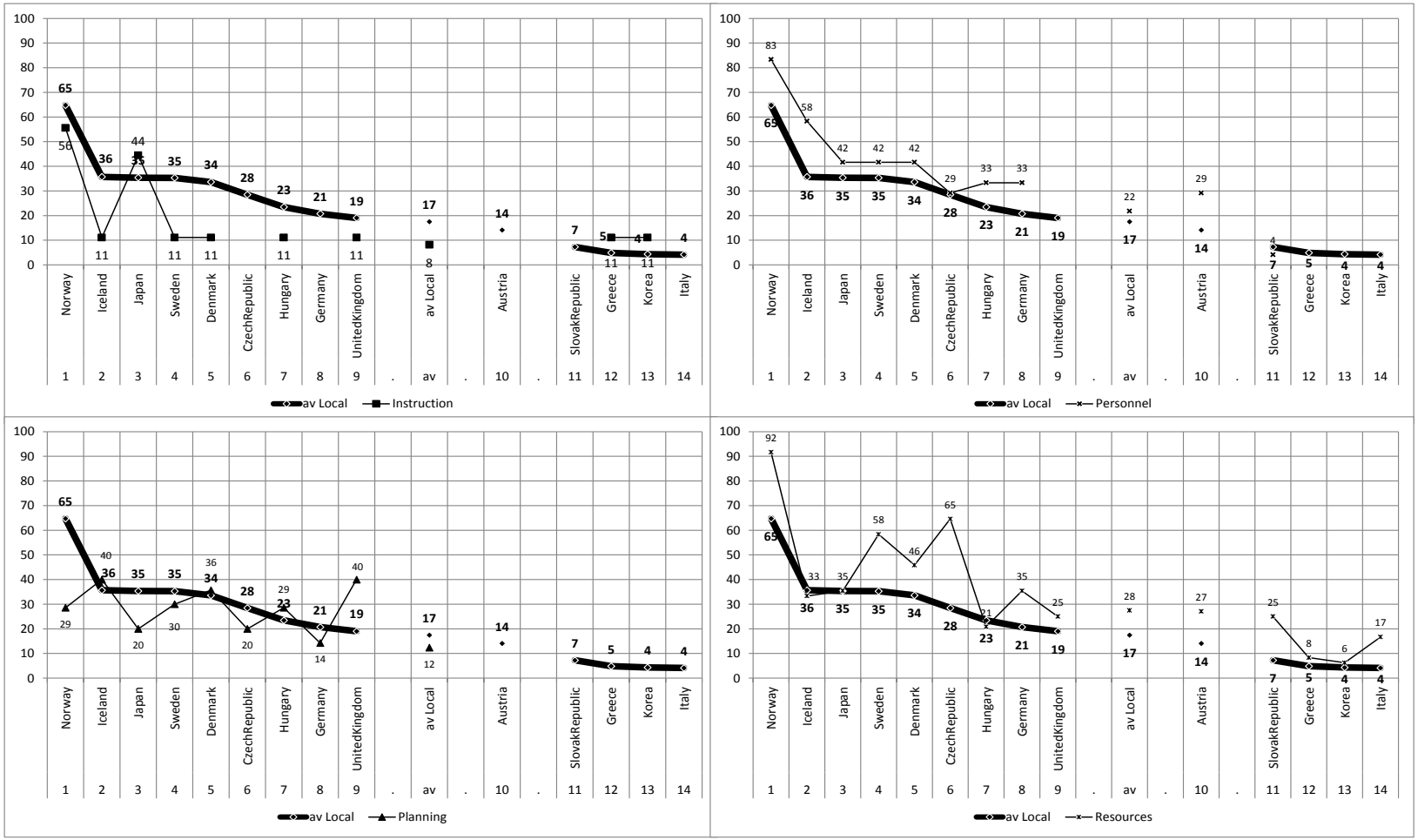


ANH-Abb. 18: Entscheidungen of lokaler Ebene: Entscheidungsbereiche (EAG 2012)

a) % domains compared to average % decisions at this level, 2011 (scatter)



b) % decisions per domain taken at local level compared to overall decisions taken at local level, 2011



Schulstruktur in der Pflichtschule seit 1923

Die langfristigen Tabellen von Statistik Austria erlauben eine grobe Darstellung der Entwicklung der Schulstruktur seit 1923. Zwischen 1950 und 2010 gibt es 10-Jahresschritte, vorher gibt es einen Bruch zwischen 1923 und 1950, anschließend gibt es Einzeljahre.

In den Liniendarstellungen sind die Brüche durch Unterbrechungen angezeichnet, in den Flächendarstellungen ist das technisch nicht möglich, muss jedoch bei der Betrachtung mitgedacht werden.

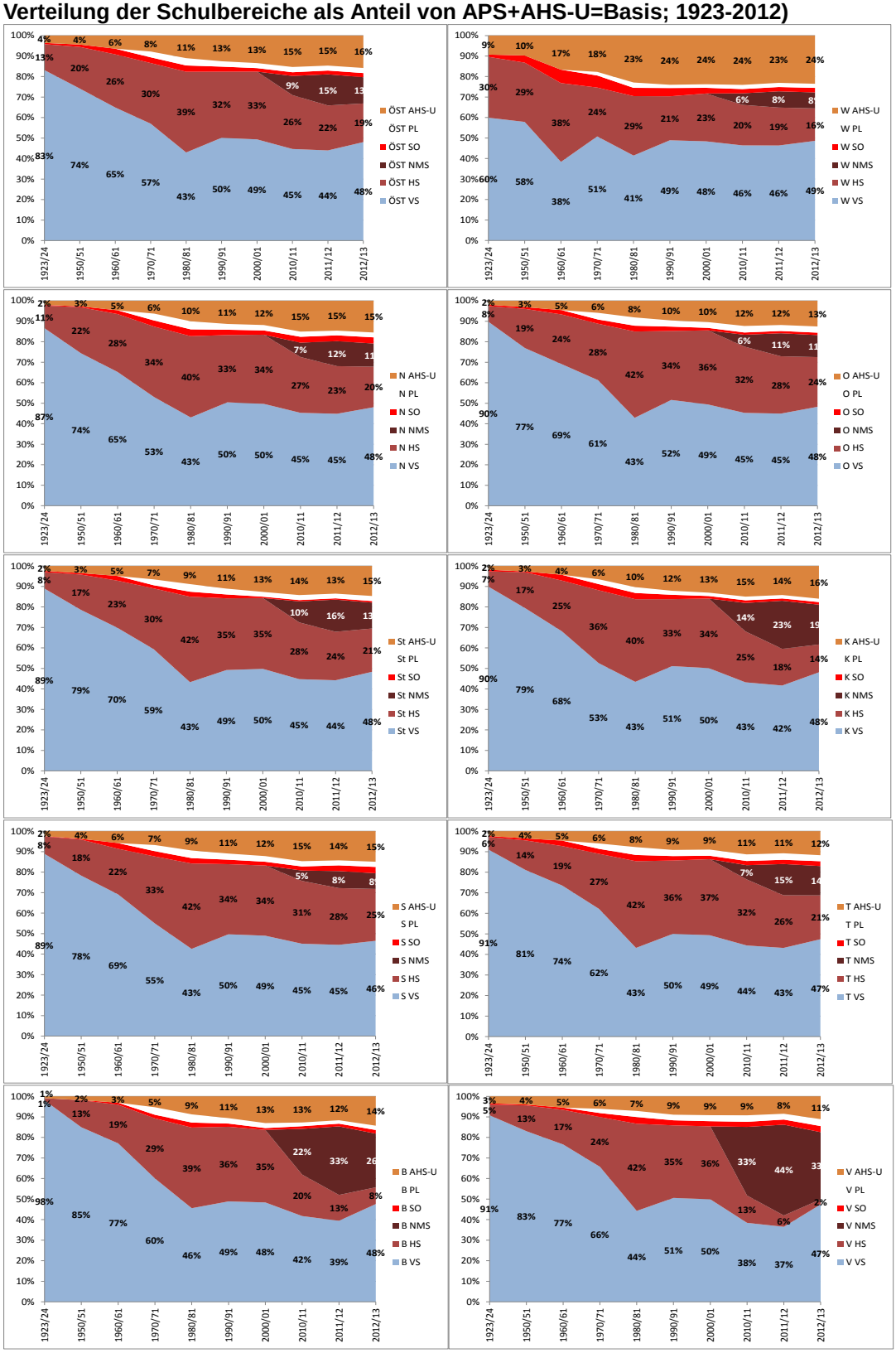
In den Darstellungen A und B sind die Länderprofile dargestellt:

-die Darstellungen A zeigen die Anteile für die gesamte Pflichtschule inklusive Polytechnischer Lehrgang / Polytechnische Schule (POLY) und Sonderschule

-die Darstellungen B zeigen eine grobe Schätzung für die Sekundarstufe 1, in der versucht wird, die Entwicklung von der Volksschuloberstufe zur Hauptschule zu illustrieren, die bis in die 1970er Jahre stattgefunden hat (aber in den Tabellen ist die Volksschuloberstufe nicht ausgewiesen). Es wird davon ausgegangen, dass die Volksschule grob etwa die Hälfte der Pflichtschule ausmacht, daher wurde die Zahl an VolksschülerInnen, die über die Hälfte aller PflichtschülerInnen hinausgeht auf diese Hälfte bezogen, ebenso wurden in diesen Darstellungen die SchülerInnen der Hauptschule, aller Formen der NMS und der AHS-Unterstufe auf diese Hälfte bezogen (als PflichtschülerInnen wurden in dieser Rechnung alle SchülerInnen der APS inklusive AHS-Unterstufe und minus POLY); für die SonderschülerInnen wurde in dieser Darstellung der Gesamtanteil verwendet (dieser Wert wurde nicht angepasst, weil dies keinen wesentlichen Unterschied machen würde).

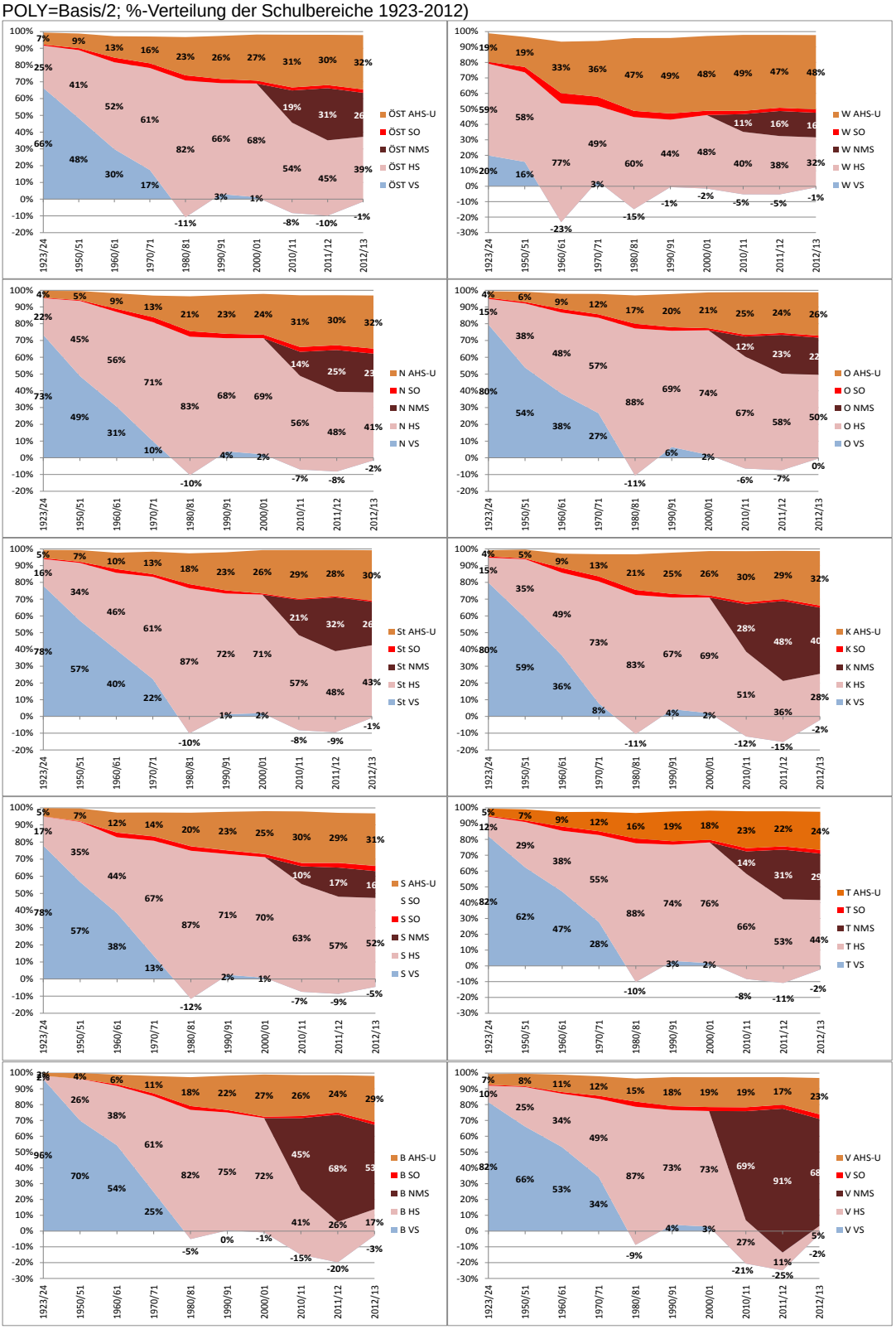
In den Darstellungen C werden die Entwicklungsverläufe in den Bundesländern direkt nach Schulbereichen in den beiden Versionen (A gesamte Pflichtschule, B grobe Schätzung für Sekundarstufe 1) verglichen. Dabei werden sowohl die Anteile als auch die Indizes der Anteile mit dem Jahr 1980 als Bezugsjahr dargestellt. 1980 liegt unmittelbar vor der Hauptschulreform in der Folge der sog. ‚Gesamtschulversuche' und bezeichnet auch in dieser groben Darstellung das definitive Ende der Volksschuloberstufe.
-die Darstellungen erlauben den Vergleich der Originalanteile mit den Schätzwerten für die Sekundarstufe 1
-die Indizes zeigen die relativen Veränderungen im Bundesländervergleich bei der Entwicklung der Schulbereiche: den Rückgang der Volksschuloberstufe, die Entwicklung der Hauptschule, sowie die der Neuen Mittelschule und der AHS-Unterstufe, die als Teil der Pflichtschule aufgefasst wird.

ANH-Abb. 19: A. Bundesländerprofile für die Pflichtschulen inkl. AHS-Unterstufe (%-Verteilung der Schulbereiche als Anteil von APS+AHS-U=Basis; 1923-2012)



Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

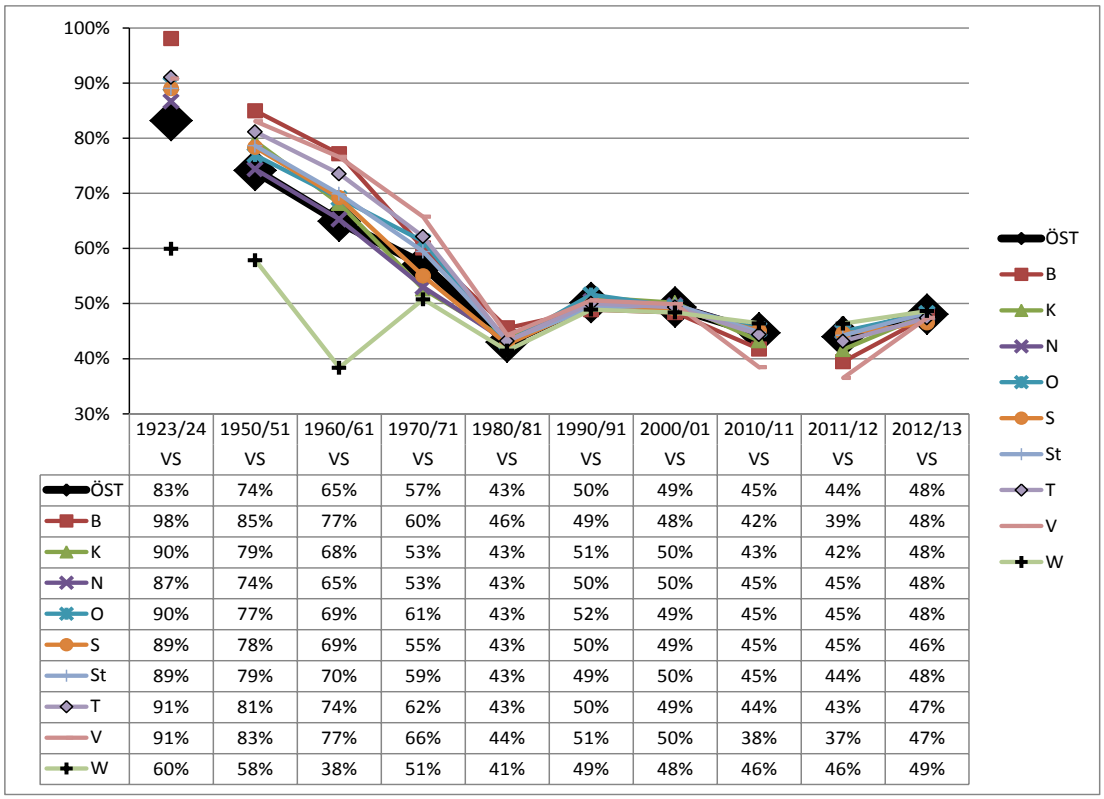
ANH-Abb. 20: B. Bundesländerprofile für Schätzwerte Schulen der Sekundarstufe 1 (Volksschuloberstufe, Hauptschule-NMS, AHS-Unterstufe als Anteile der Hälfte der SchülerInnen in APS+AHS-U-POLY=Basis/2; %-Verteilung der Schulbereiche 1923-2012)



Quelle: eigene Berechnung aufgrund von Statistik Austria; neg.Werte für VS: Gesamtzahl VS geringer als Basis.

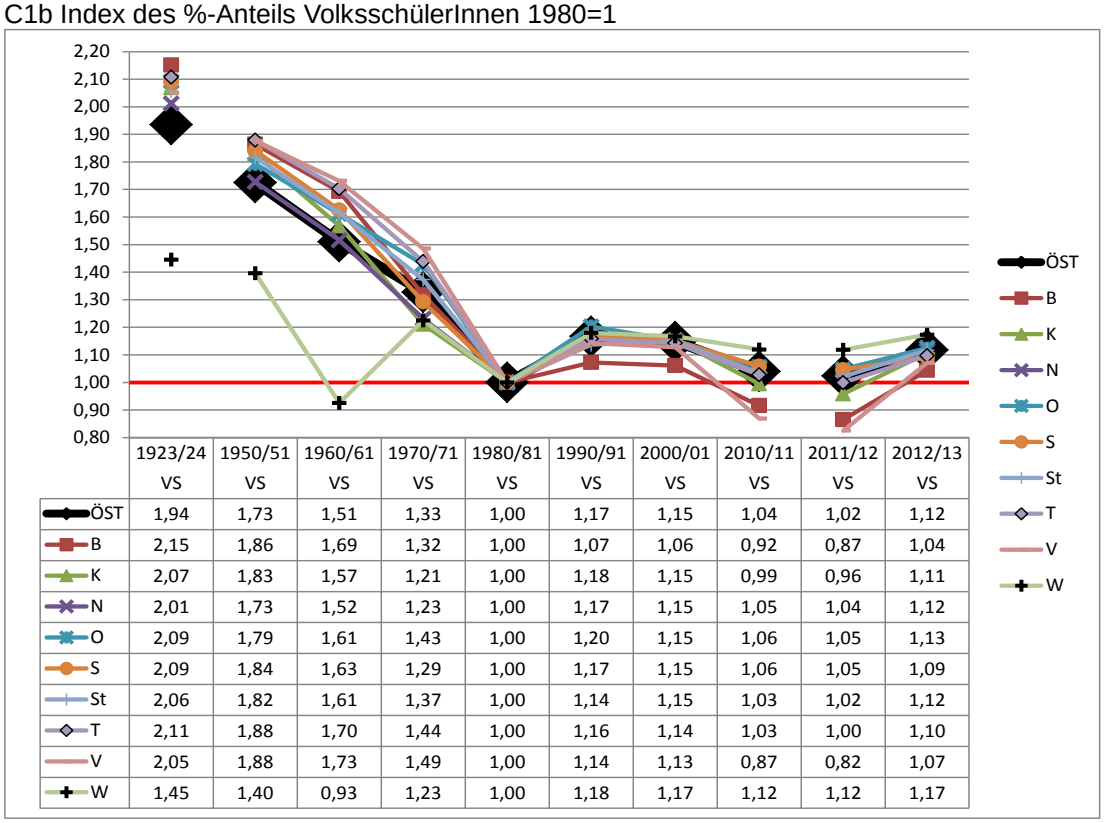
ANH-Abb. 21: Darstellungen C

C1a VolksschülerInnen als % von Basis



	1923/24 VS	1950/51 VS	1960/61 VS	1970/71 VS	1980/81 VS	1990/91 VS	2000/01 VS	2010/11 VS	2011/12 VS	2012/13 VS
ÖST	83%	74%	65%	57%	43%	50%	49%	45%	44%	48%
B	98%	85%	77%	60%	46%	49%	48%	42%	39%	48%
K	90%	79%	68%	53%	43%	51%	50%	43%	42%	48%
N	87%	74%	65%	53%	43%	50%	50%	45%	45%	48%
O	90%	77%	69%	61%	43%	52%	49%	45%	45%	48%
S	89%	78%	69%	55%	43%	50%	49%	45%	45%	46%
St	89%	79%	70%	59%	43%	49%	50%	45%	44%	48%
T	91%	81%	74%	62%	43%	50%	49%	44%	43%	47%
V	91%	83%	77%	66%	44%	51%	50%	38%	37%	47%
W	60%	58%	38%	51%	41%	49%	48%	46%	46%	49%

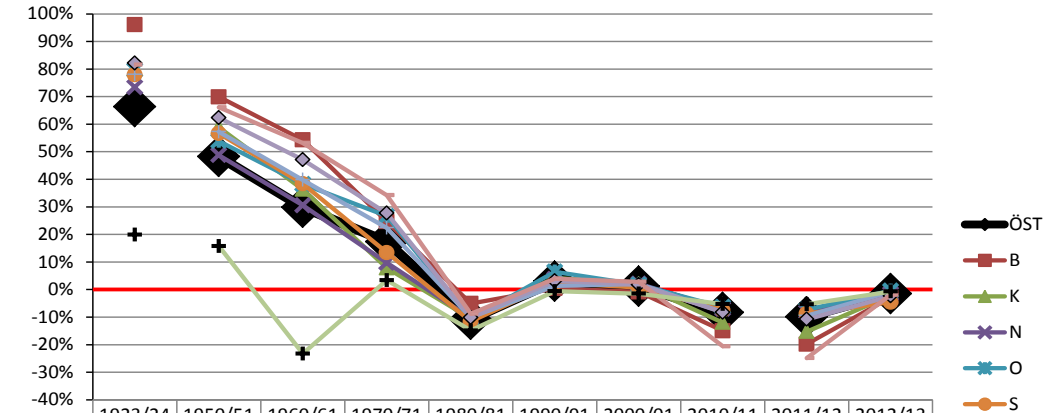
C1b Index des %-Anteils VolksschülerInnen 1980=1



	1923/24 VS	1950/51 VS	1960/61 VS	1970/71 VS	1980/81 VS	1990/91 VS	2000/01 VS	2010/11 VS	2011/12 VS	2012/13 VS
ÖST	1,94	1,73	1,51	1,33	1,00	1,17	1,15	1,04	1,02	1,12
B	2,15	1,86	1,69	1,32	1,00	1,07	1,06	0,92	0,87	1,04
K	2,07	1,83	1,57	1,21	1,00	1,18	1,15	0,99	0,96	1,11
N	2,01	1,73	1,52	1,23	1,00	1,17	1,15	1,05	1,04	1,12
O	2,09	1,79	1,61	1,43	1,00	1,20	1,15	1,06	1,05	1,13
S	2,09	1,84	1,63	1,29	1,00	1,17	1,15	1,06	1,05	1,09
St	2,06	1,82	1,61	1,37	1,00	1,14	1,15	1,03	1,02	1,12
T	2,11	1,88	1,70	1,44	1,00	1,16	1,14	1,03	1,00	1,10
V	2,05	1,88	1,73	1,49	1,00	1,14	1,13	0,87	0,82	1,07
W	1,45	1,40	0,93	1,23	1,00	1,18	1,17	1,12	1,12	1,17

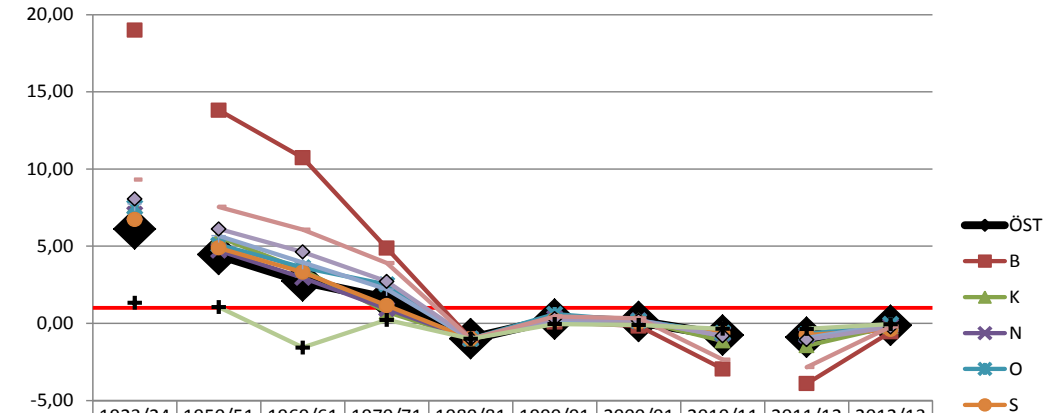
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

C1c Schätzung Volksschuloberstufe an Sek1 bis 1980
([VolksschülerInnen – Basis/2]/Basis/2)



	1923/24 VS	1950/51 VS	1960/61 VS	1970/71 VS	1980/81 VS	1990/91 VS	2000/01 VS	2010/11 VS	2011/12 VS	2012/13 VS
ÖST	66%	48%	30%	17%	-11%	3%	1%	-8%	-10%	-1%
B	96%	70%	54%	25%	-5%	0%	-1%	-15%	-20%	-3%
K	80%	59%	36%	8%	-11%	4%	2%	-12%	-15%	-2%
N	73%	49%	31%	10%	-10%	4%	2%	-7%	-8%	-2%
O	80%	54%	38%	27%	-11%	6%	2%	-6%	-7%	0%
S	78%	57%	38%	13%	-12%	2%	1%	-7%	-9%	-5%
St	78%	57%	40%	22%	-10%	1%	2%	-8%	-9%	-1%
T	82%	62%	47%	28%	-10%	3%	2%	-8%	-11%	-2%
V	82%	66%	53%	34%	-9%	4%	3%	-21%	-25%	-2%
W	20%	16%	-23%	3%	-15%	-1%	-2%	-5%	-5%	-1%

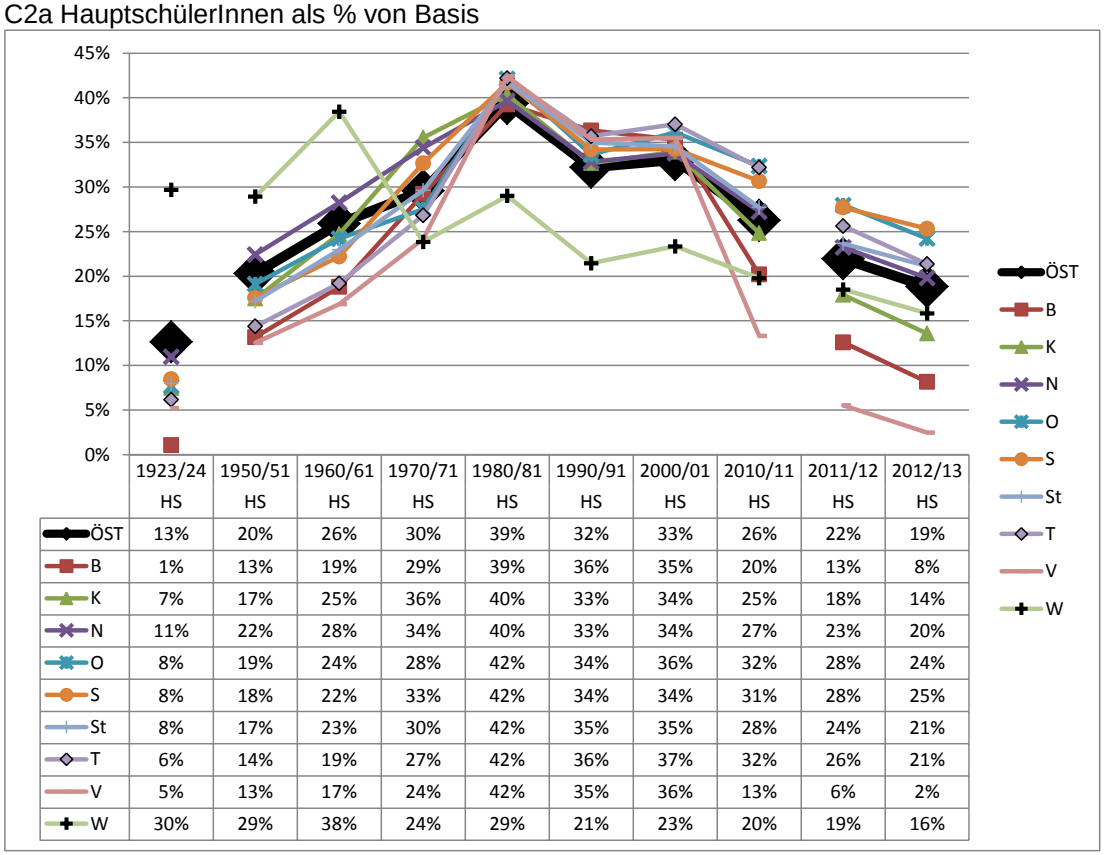
C1d Index Schätzung des %-Anteils der Volksschuloberstufe bis 1980 (1980=1*[-1])



	1923/24 VS	1950/51 VS	1960/61 VS	1970/71 VS	1980/81 VS	1990/91 VS	2000/01 VS	2010/11 VS	2011/12 VS	2012/13 VS
ÖST	6,12	4,45	2,75	1,60	-1,00	0,28	0,11	-0,76	-0,91	-0,13
B	18,99	13,81	10,72	4,87	-1,00	0,08	-0,17	-2,96	-3,91	-0,55
K	7,59	5,60	3,45	0,74	-1,00	0,41	0,19	-1,14	-1,45	-0,20
N	7,10	4,72	2,96	0,94	-1,00	0,37	0,20	-0,68	-0,79	-0,15
O	7,53	5,10	3,62	2,52	-1,00	0,61	0,17	-0,60	-0,70	-0,04
S	6,72	4,89	3,31	1,16	-1,00	0,21	0,07	-0,64	-0,75	-0,40
St	7,73	5,67	3,94	2,22	-1,00	0,13	0,20	-0,81	-0,94	-0,08
T	8,06	6,12	4,62	2,72	-1,00	0,31	0,17	-0,82	-1,06	-0,23
V	9,31	7,55	6,07	3,91	-1,00	0,45	0,32	-2,35	-2,84	-0,21
W	1,34	1,06	-1,56	0,23	-1,00	-0,04	-0,10	-0,35	-0,36	-0,05

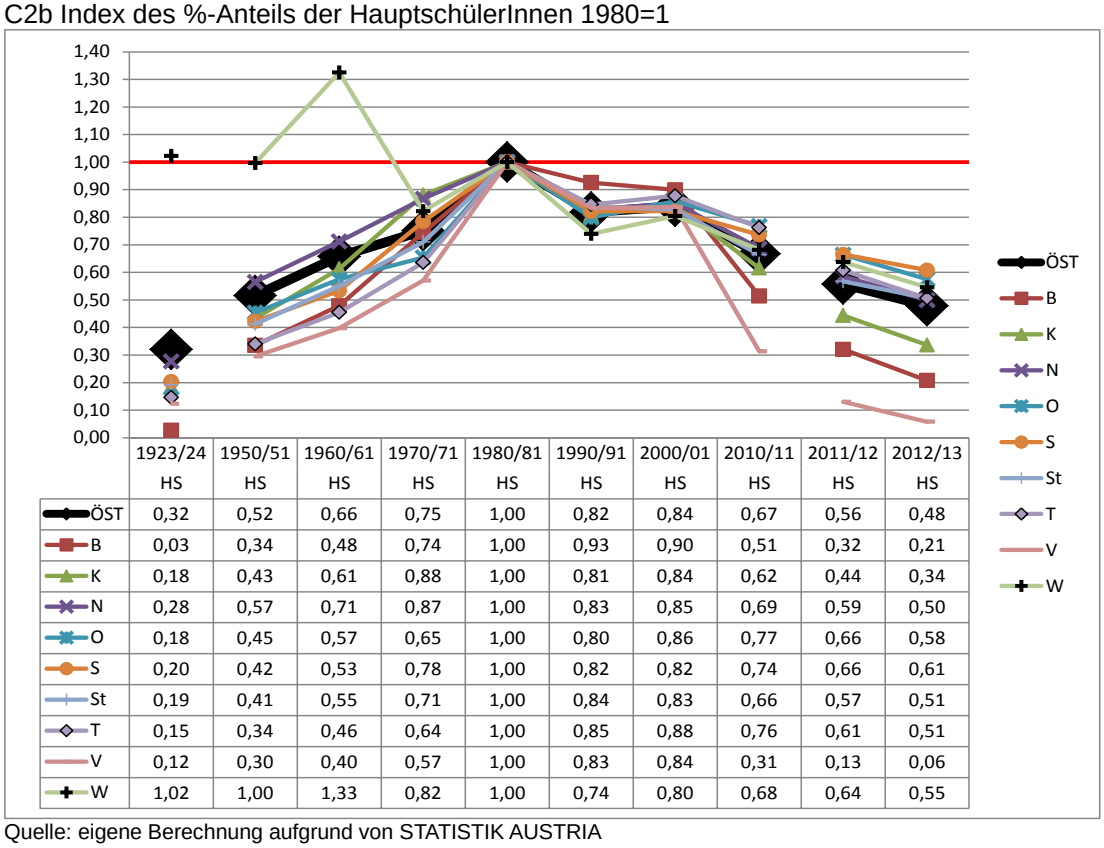
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

C2a HauptschülerInnen als % von Basis



	1923/24 HS	1950/51 HS	1960/61 HS	1970/71 HS	1980/81 HS	1990/91 HS	2000/01 HS	2010/11 HS	2011/12 HS	2012/13 HS
ÖST	13%	20%	26%	30%	39%	32%	33%	26%	22%	19%
B	1%	13%	19%	29%	39%	36%	35%	20%	13%	8%
K	7%	17%	25%	36%	40%	33%	34%	25%	18%	14%
N	11%	22%	28%	34%	40%	33%	34%	27%	23%	20%
O	8%	19%	24%	28%	42%	34%	36%	32%	28%	24%
S	8%	18%	22%	33%	42%	34%	34%	31%	28%	25%
St	8%	17%	23%	30%	42%	35%	35%	28%	24%	21%
T	6%	14%	19%	27%	42%	36%	37%	32%	26%	21%
V	5%	13%	17%	24%	42%	35%	36%	13%	6%	2%
W	30%	29%	38%	24%	29%	21%	23%	20%	19%	16%

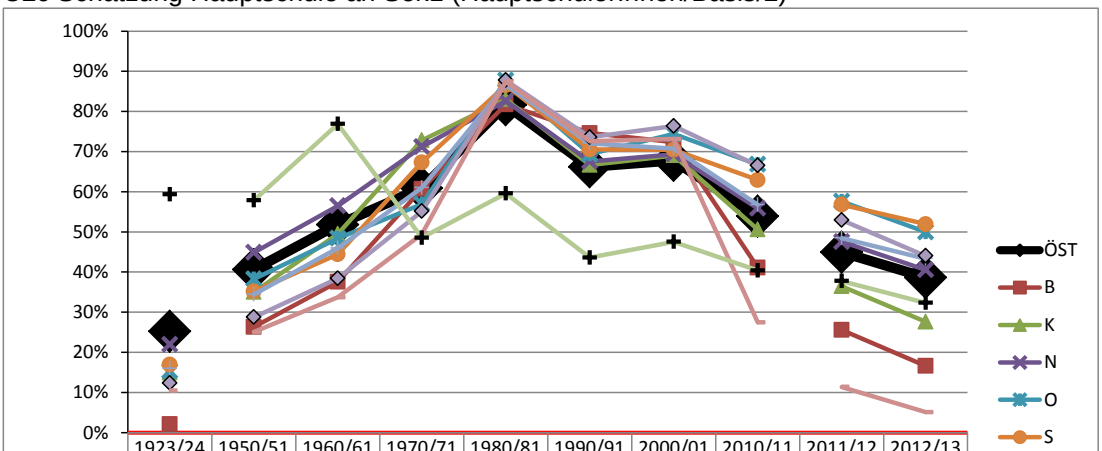
C2b Index des %-Anteils der HauptschülerInnen 1980=1



	1923/24 HS	1950/51 HS	1960/61 HS	1970/71 HS	1980/81 HS	1990/91 HS	2000/01 HS	2010/11 HS	2011/12 HS	2012/13 HS
ÖST	0,32	0,52	0,66	0,75	1,00	0,82	0,84	0,67	0,56	0,48
B	0,03	0,34	0,48	0,74	1,00	0,93	0,90	0,51	0,32	0,21
K	0,18	0,43	0,61	0,88	1,00	0,81	0,84	0,62	0,44	0,34
N	0,28	0,57	0,71	0,87	1,00	0,83	0,85	0,69	0,59	0,50
O	0,18	0,45	0,57	0,65	1,00	0,80	0,86	0,77	0,66	0,58
S	0,20	0,42	0,53	0,78	1,00	0,82	0,82	0,74	0,66	0,61
St	0,19	0,41	0,55	0,71	1,00	0,84	0,83	0,66	0,57	0,51
T	0,15	0,34	0,46	0,64	1,00	0,85	0,88	0,76	0,61	0,51
V	0,12	0,30	0,40	0,57	1,00	0,83	0,84	0,31	0,13	0,06
W	1,02	1,00	1,33	0,82	1,00	0,74	0,80	0,68	0,64	0,55

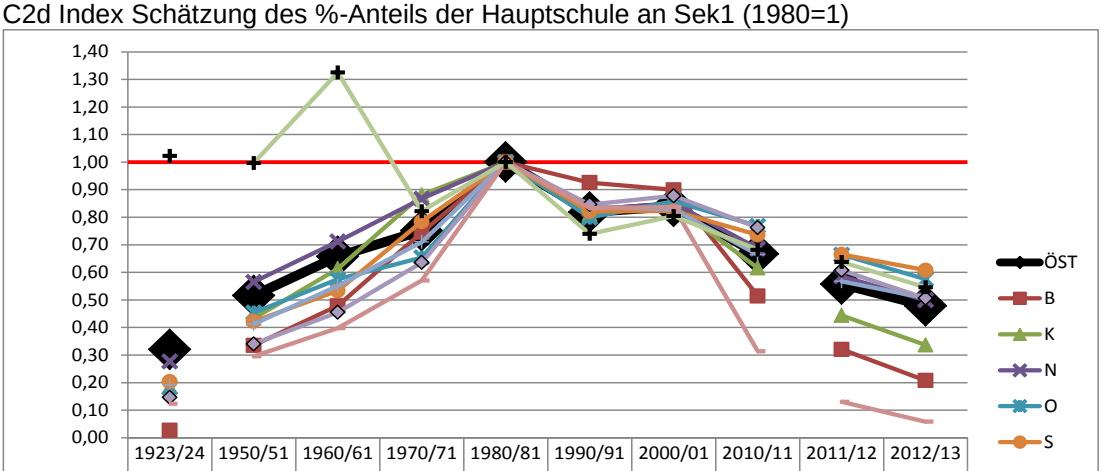
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

C2c Schätzung Hauptschule an Sek1 (HauptschülerInnen/Basis/2)



	1923/24 HS	1950/51 HS	1960/61 HS	1970/71 HS	1980/81 HS	1990/91 HS	2000/01 HS	2010/11 HS	2011/12 HS	2012/13 HS
ÖST	25%	41%	52%	61%	82%	66%	68%	54%	45%	39%
B	2%	26%	38%	61%	82%	75%	72%	41%	26%	17%
K	15%	35%	49%	73%	83%	67%	69%	51%	36%	28%
N	22%	45%	56%	71%	83%	68%	69%	56%	48%	41%
O	15%	38%	48%	57%	88%	69%	74%	67%	58%	50%
S	17%	35%	44%	67%	87%	71%	70%	63%	57%	52%
St	16%	34%	46%	61%	87%	72%	71%	57%	48%	43%
T	12%	29%	38%	55%	88%	74%	76%	66%	53%	44%
V	10%	25%	34%	49%	87%	73%	73%	27%	11%	5%
W	59%	58%	77%	49%	60%	44%	48%	40%	38%	32%

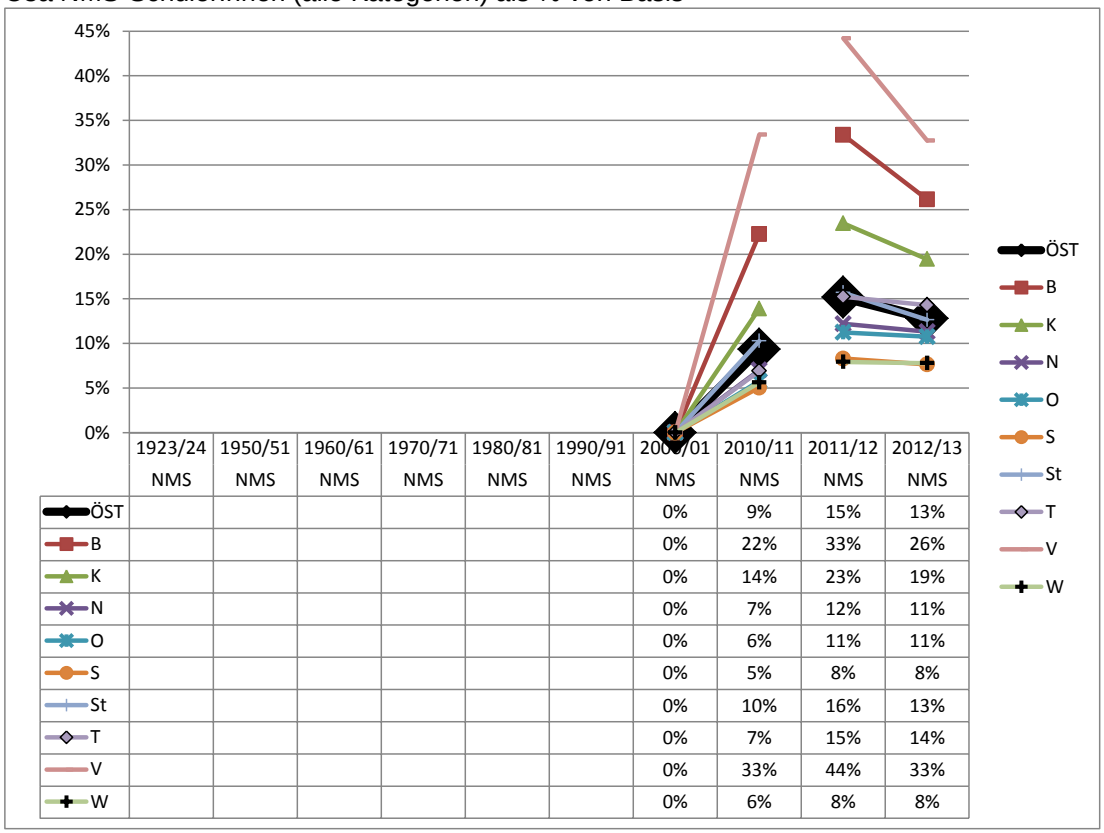
C2d Index Schätzung des %-Anteils der Hauptschule an Sek1 (1980=1)



	1923/24 HS	1950/51 HS	1960/61 HS	1970/71 HS	1980/81 HS	1990/91 HS	2000/01 HS	2010/11 HS	2011/12 HS	2012/13 HS
ÖST	0,32	0,52	0,66	0,75	1,00	0,82	0,84	0,67	0,56	0,48
B	0,03	0,34	0,48	0,74	1,00	0,93	0,90	0,51	0,32	0,21
K	0,18	0,43	0,61	0,88	1,00	0,81	0,84	0,62	0,44	0,34
N	0,28	0,57	0,71	0,87	1,00	0,83	0,85	0,69	0,59	0,50
O	0,18	0,45	0,57	0,65	1,00	0,80	0,86	0,77	0,66	0,58
S	0,20	0,42	0,53	0,78	1,00	0,82	0,82	0,74	0,66	0,61
St	0,19	0,41	0,55	0,71	1,00	0,84	0,83	0,66	0,57	0,51
T	0,15	0,34	0,46	0,64	1,00	0,85	0,88	0,76	0,61	0,51
V	0,12	0,30	0,40	0,57	1,00	0,83	0,84	0,31	0,13	0,06
W	1,02	1,00	1,33	0,82	1,00	0,74	0,80	0,68	0,64	0,55

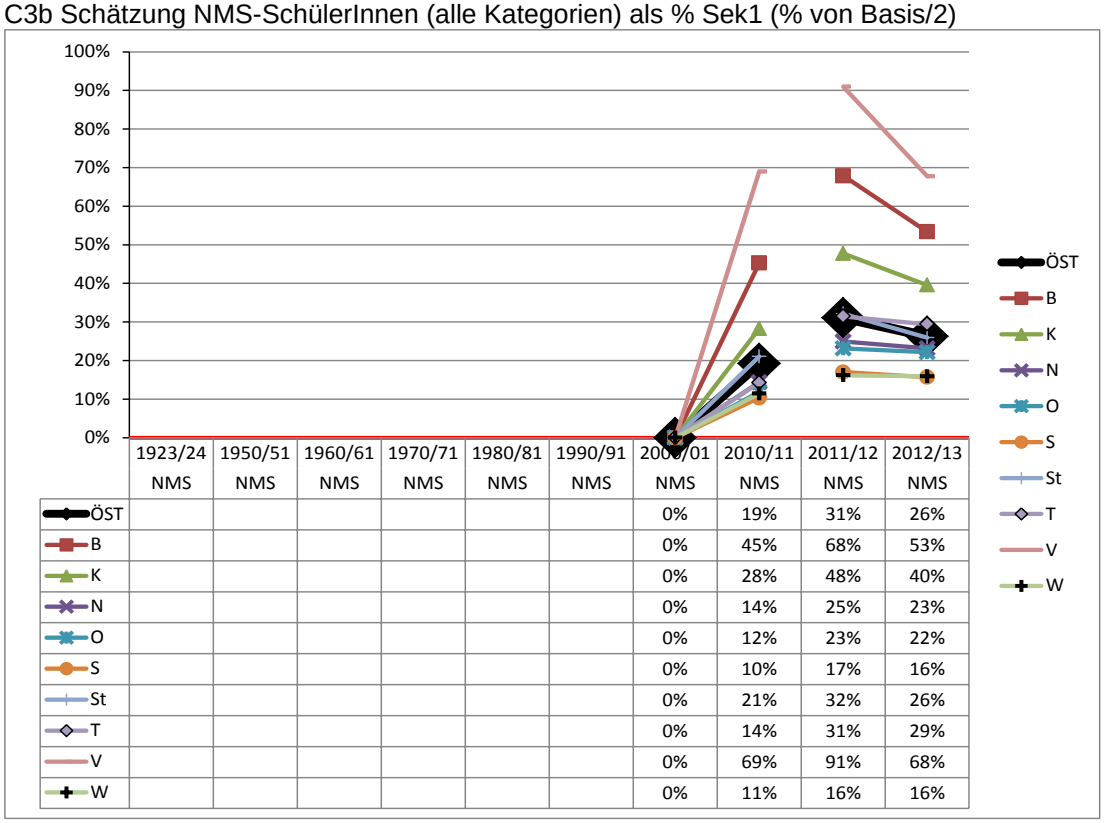
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

C3a NMS-SchülerInnen (alle Kategorien) als % von Basis



	1923/24 NMS	1950/51 NMS	1960/61 NMS	1970/71 NMS	1980/81 NMS	1990/91 NMS	2000/01 NMS	2010/11 NMS	2011/12 NMS	2012/13 NMS
ÖST							0%	9%	15%	13%
B							0%	22%	33%	26%
K							0%	14%	23%	19%
N							0%	7%	12%	11%
O							0%	6%	11%	11%
S							0%	5%	8%	8%
St							0%	10%	16%	13%
T							0%	7%	15%	14%
V							0%	33%	44%	33%
W							0%	6%	8%	8%

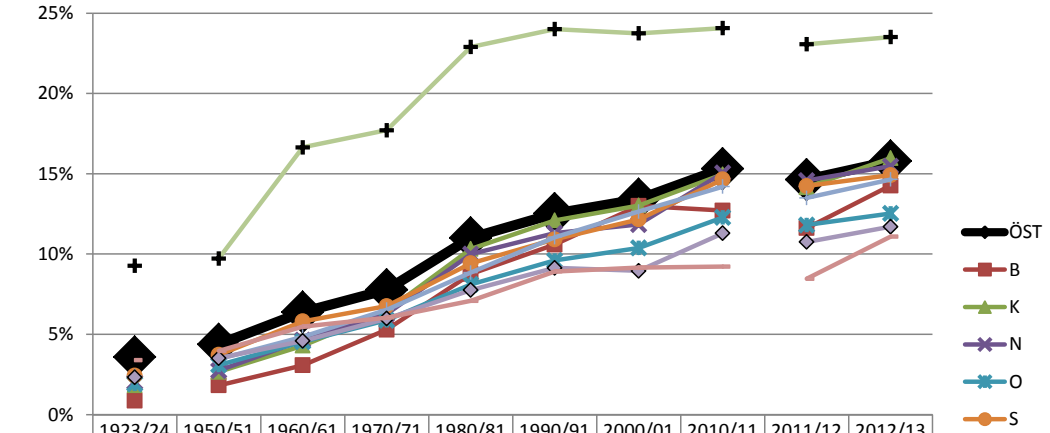
C3b Schätzung NMS-SchülerInnen (alle Kategorien) als % Sek1 (% von Basis/2)



	1923/24 NMS	1950/51 NMS	1960/61 NMS	1970/71 NMS	1980/81 NMS	1990/91 NMS	2000/01 NMS	2010/11 NMS	2011/12 NMS	2012/13 NMS
ÖST							0%	19%	31%	26%
B							0%	45%	68%	53%
K							0%	28%	48%	40%
N							0%	14%	25%	23%
O							0%	12%	23%	22%
S							0%	10%	17%	16%
St							0%	21%	32%	26%
T							0%	14%	31%	29%
V							0%	69%	91%	68%
W							0%	11%	16%	16%

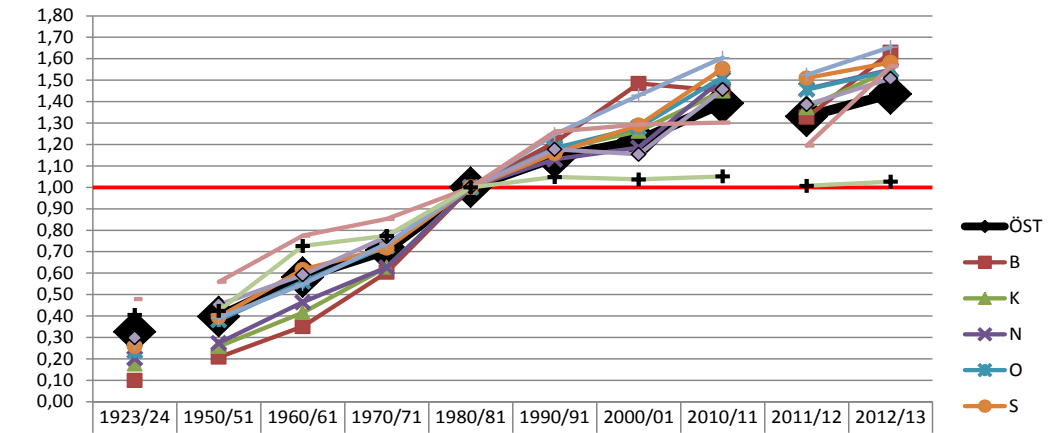
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

C4a AHS-Unterstufen-SchülerInnen als % von Basis



	1923/24 AHS-U	1950/51 AHS-U	1960/61 AHS-U	1970/71 AHS-U	1980/81 AHS-U	1990/91 AHS-U	2000/01 AHS-U	2010/11 AHS-U	2011/12 AHS-U	2012/13 AHS-U
ÖST	4%	4%	6%	8%	11%	13%	13%	15%	15%	16%
B	1%	2%	3%	5%	9%	11%	13%	13%	12%	14%
K	2%	3%	4%	6%	10%	12%	13%	15%	14%	16%
N	2%	3%	5%	6%	10%	11%	12%	15%	15%	15%
O	2%	3%	5%	6%	8%	10%	10%	12%	12%	13%
S	2%	4%	6%	7%	9%	11%	12%	15%	14%	15%
St	2%	3%	5%	7%	9%	11%	13%	14%	13%	15%
T	2%	4%	5%	6%	8%	9%	9%	11%	11%	12%
V	3%	4%	5%	6%	7%	9%	9%	9%	8%	11%
W	9%	10%	17%	18%	23%	24%	24%	24%	23%	24%

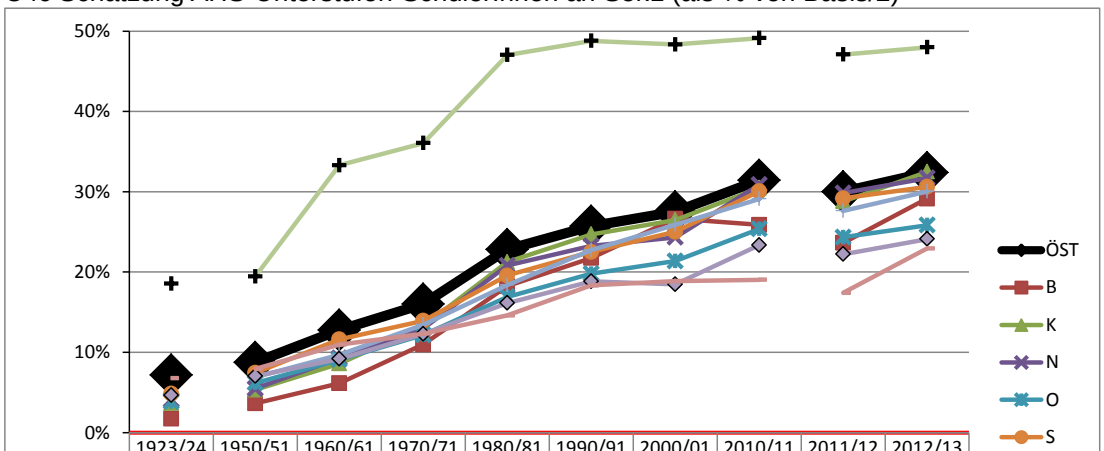
C4b Index des %-Anteils der AHS-Unterstufe an Basis (1980=1)



	1923/24 AHS-U	1950/51 AHS-U	1960/61 AHS-U	1970/71 AHS-U	1980/81 AHS-U	1990/91 AHS-U	2000/01 AHS-U	2010/11 AHS-U	2011/12 AHS-U	2012/13 AHS-U
ÖST	0,33	0,40	0,58	0,71	1,00	1,14	1,22	1,39	1,33	1,44
B	0,10	0,21	0,35	0,60	1,00	1,21	1,48	1,45	1,33	1,63
K	0,18	0,26	0,42	0,63	1,00	1,17	1,26	1,45	1,37	1,55
N	0,20	0,27	0,46	0,63	1,00	1,13	1,19	1,51	1,46	1,55
O	0,24	0,38	0,56	0,73	1,00	1,18	1,28	1,51	1,46	1,54
S	0,26	0,40	0,62	0,72	1,00	1,16	1,29	1,55	1,51	1,58
St	0,27	0,39	0,55	0,74	1,00	1,25	1,43	1,60	1,53	1,65
T	0,30	0,45	0,59	0,77	1,00	1,18	1,15	1,46	1,39	1,51
V	0,48	0,56	0,77	0,85	1,00	1,26	1,29	1,30	1,19	1,57
W	0,41	0,42	0,73	0,77	1,00	1,05	1,04	1,05	1,01	1,03

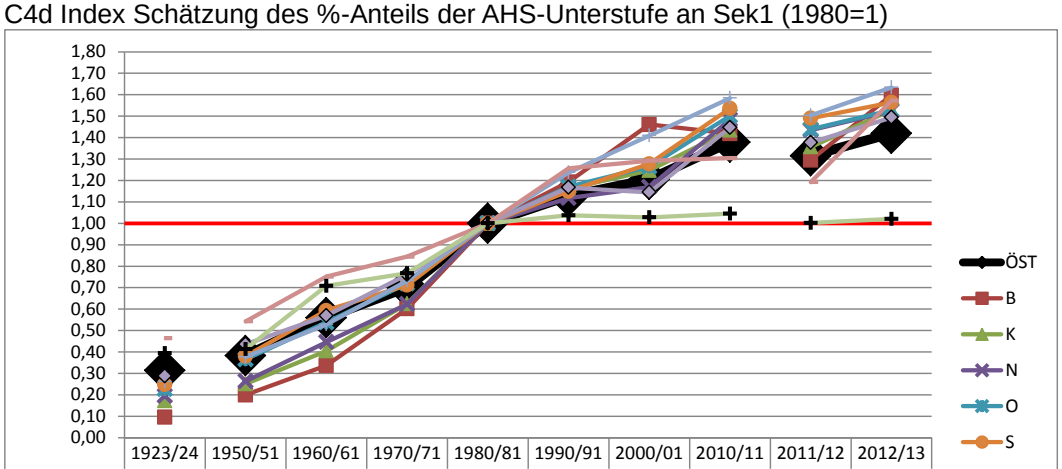
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

C4c Schätzung AHS-Unterstufen-SchülerInnen an Sek1 (als % von Basis/2)



	1923/24 AHS-U	1950/51 AHS-U	1960/61 AHS-U	1970/71 AHS-U	1980/81 AHS-U	1990/91 AHS-U	2000/01 AHS-U	2010/11 AHS-U	2011/12 AHS-U	2012/13 AHS-U
ÖST	7%	9%	13%	16%	23%	26%	27%	31%	30%	32%
B	2%	4%	6%	11%	18%	22%	27%	26%	24%	29%
K	4%	5%	9%	13%	21%	25%	26%	30%	29%	32%
N	4%	5%	9%	13%	21%	23%	24%	31%	30%	32%
O	4%	6%	9%	12%	17%	20%	21%	25%	24%	26%
S	5%	7%	12%	14%	20%	23%	25%	30%	29%	31%
St	5%	7%	10%	13%	18%	23%	26%	29%	28%	30%
T	5%	7%	9%	12%	16%	19%	18%	23%	22%	24%
V	7%	8%	11%	12%	15%	18%	19%	19%	17%	23%
W	19%	19%	33%	36%	47%	49%	48%	49%	47%	48%

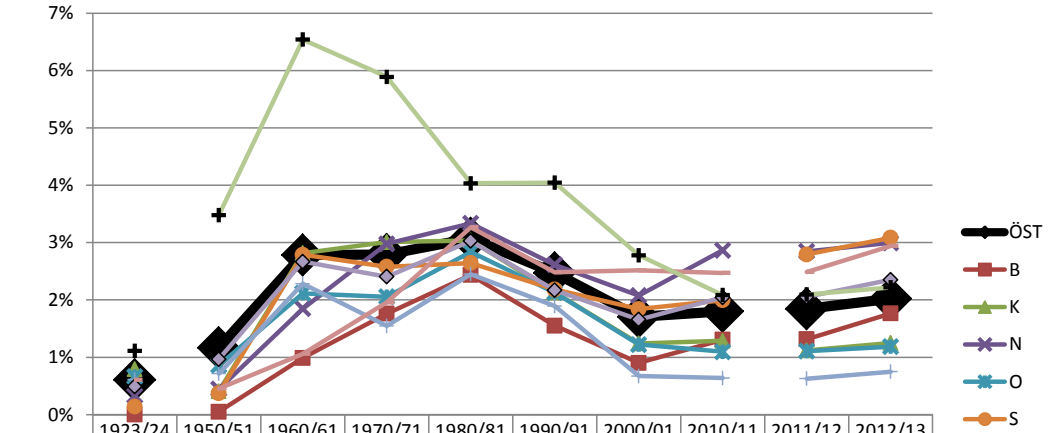
C4d Index Schätzung des %-Anteils der AHS-Unterstufe an Sek1 (1980=1)



	1923/24 AHS-U	1950/51 AHS-U	1960/61 AHS-U	1970/71 AHS-U	1980/81 AHS-U	1990/91 AHS-U	2000/01 AHS-U	2010/11 AHS-U	2011/12 AHS-U	2012/13 AHS-U
ÖST	0,31	0,38	0,56	0,70	1,00	1,13	1,21	1,38	1,31	1,42
B	0,10	0,20	0,34	0,60	1,00	1,19	1,46	1,42	1,30	1,60
K	0,17	0,25	0,40	0,62	1,00	1,16	1,25	1,43	1,36	1,53
N	0,20	0,26	0,45	0,62	1,00	1,12	1,17	1,48	1,43	1,52
O	0,23	0,37	0,54	0,72	1,00	1,17	1,26	1,50	1,44	1,53
S	0,25	0,38	0,59	0,71	1,00	1,15	1,28	1,54	1,49	1,56
St	0,26	0,38	0,53	0,73	1,00	1,24	1,41	1,58	1,50	1,63
T	0,29	0,44	0,57	0,76	1,00	1,17	1,14	1,45	1,38	1,49
V	0,46	0,54	0,75	0,84	1,00	1,26	1,29	1,30	1,19	1,57
W	0,39	0,41	0,71	0,77	1,00	1,04	1,03	1,04	1,00	1,02

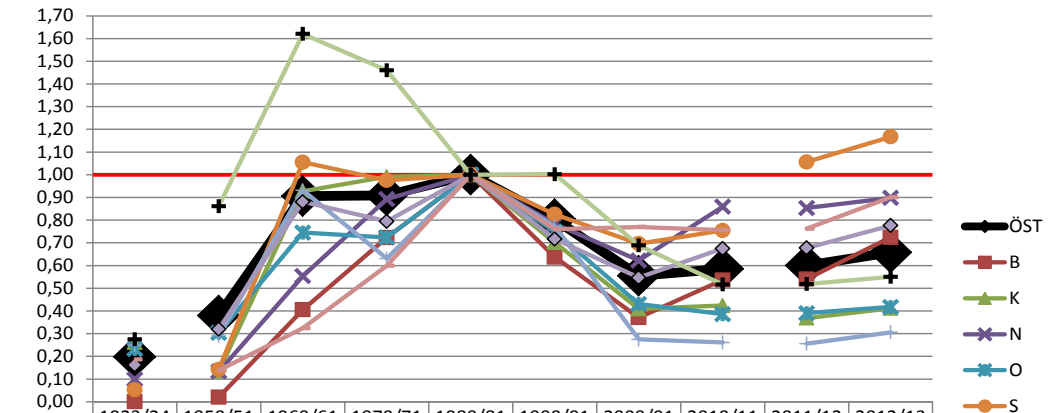
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

C5a Sonder-SchülerInnen als % von Basis



	1923/24 SO	1950/51 SO	1960/61 SO	1970/71 SO	1980/81 SO	1990/91 SO	2000/01 SO	2010/11 SO	2011/12 SO	2012/13 SO
ÖST	1%	1%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
B	0%	0%	1%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	2%
K	1%	0%	3%	3%	3%	2%	1%	1%	1%	1%
N	0%	0%	2%	3%	3%	3%	2%	3%	3%	3%
O	1%	1%	2%	2%	3%	2%	1%	1%	1%	1%
S	0%	0%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	3%	3%
St	1%	1%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%
T	0%	1%	3%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
V	1%	0%	1%	2%	3%	2%	3%	2%	2%	3%
W	1%	3%	7%	6%	4%	4%	3%	2%	2%	2%

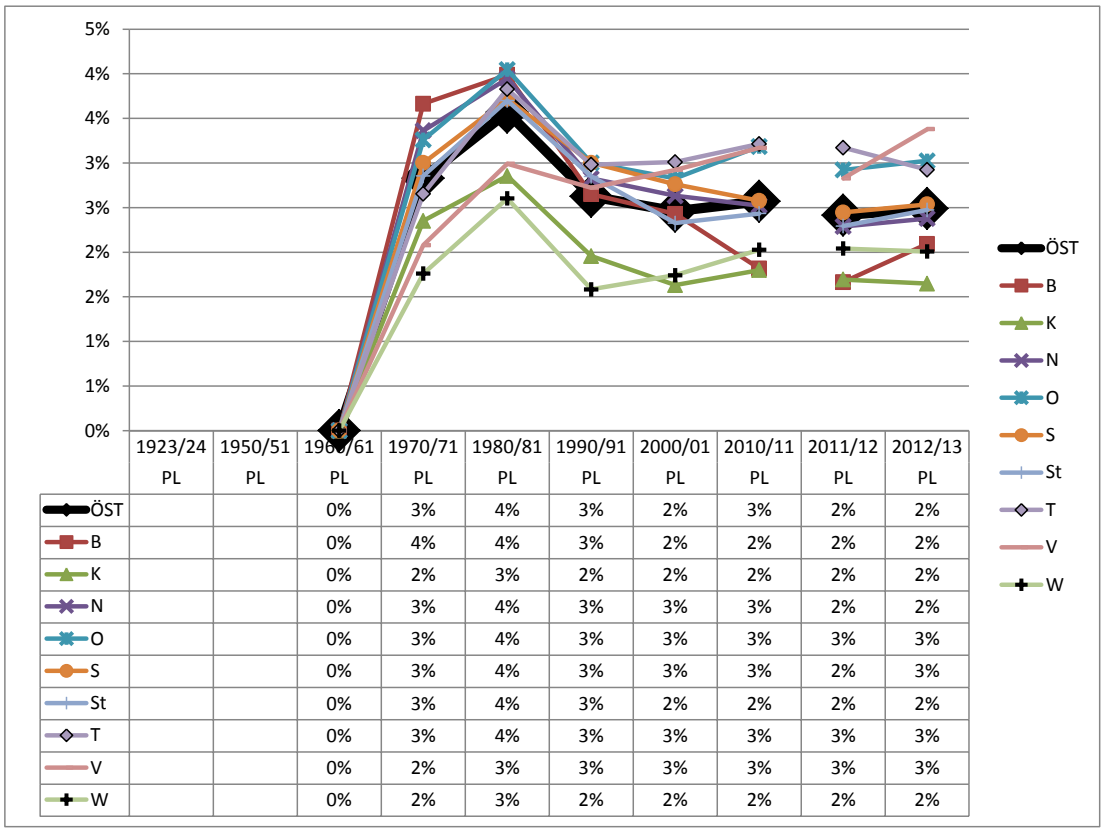
C5b Index des %-Anteils der Sonder-SchülerInnen an Basis (1980=1)



	1923/24 SO	1950/51 SO	1960/61 SO	1970/71 SO	1980/81 SO	1990/91 SO	2000/01 SO	2010/11 SO	2011/12 SO	2012/13 SO
ÖST	0,20	0,38	0,91	0,91	1,00	0,80	0,56	0,59	0,60	0,66
B	0,00	0,02	0,41	0,72	1,00	0,64	0,37	0,54	0,54	0,72
K	0,26	0,14	0,93	0,99	1,00	0,70	0,41	0,42	0,37	0,41
N	0,10	0,13	0,55	0,89	1,00	0,78	0,62	0,86	0,85	0,90
O	0,23	0,30	0,75	0,72	1,00	0,75	0,43	0,39	0,39	0,42
S	0,05	0,14	1,06	0,98	1,00	0,83	0,70	0,75	1,06	1,17
St	0,25	0,29	0,93	0,63	1,00	0,77	0,27	0,26	0,26	0,31
T	0,16	0,32	0,88	0,79	1,00	0,72	0,55	0,68	0,68	0,78
V	0,19	0,14	0,32	0,60	1,00	0,76	0,77	0,76	0,76	0,90
W	0,28	0,86	1,62	1,46	1,00	1,00	0,69	0,52	0,52	0,55

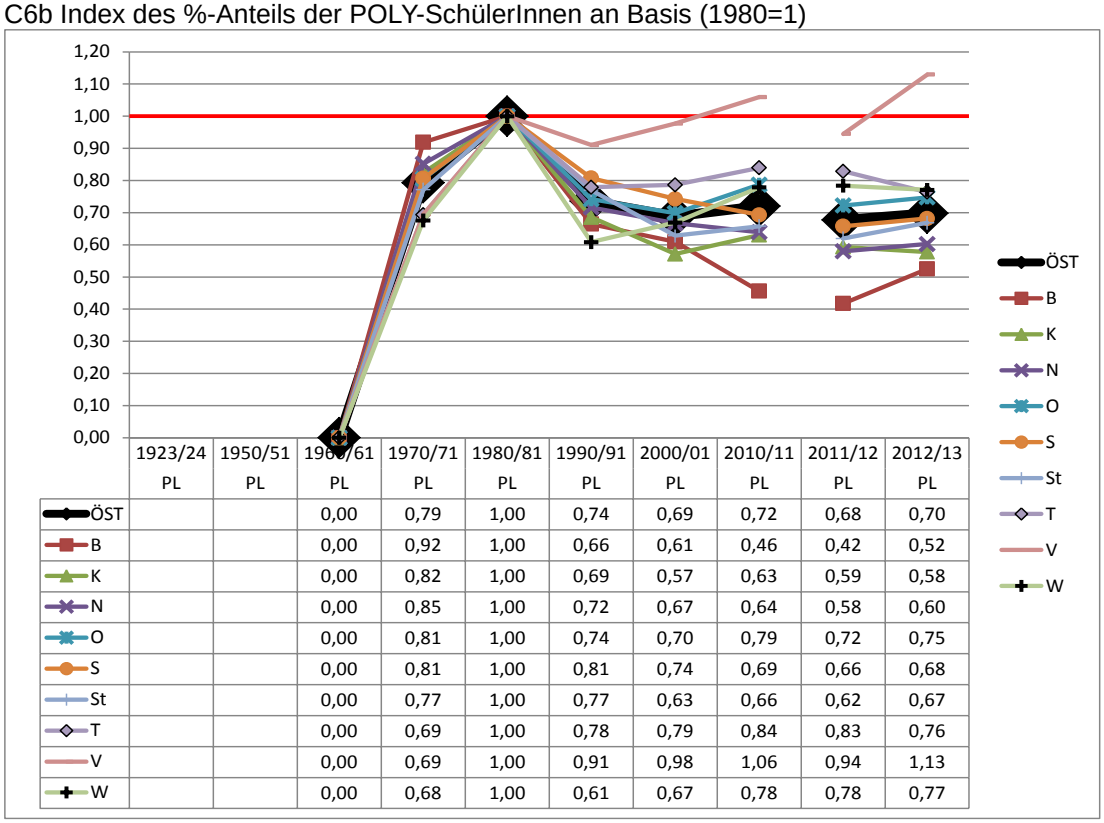
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

C6a POLY-SchülerInnen als % von Basis



	1923/24 PL	1950/51 PL	1960/61 PL	1970/71 PL	1980/81 PL	1990/91 PL	2000/01 PL	2010/11 PL	2011/12 PL	2012/13 PL
ÖST			0%	3%	4%	3%	2%	3%	2%	2%
B			0%	4%	4%	3%	2%	2%	2%	2%
K			0%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
N			0%	3%	4%	3%	3%	3%	2%	2%
O			0%	3%	4%	3%	3%	3%	3%	3%
S			0%	3%	4%	3%	3%	3%	2%	3%
St			0%	3%	4%	3%	2%	2%	2%	2%
T			0%	3%	4%	3%	3%	3%	3%	3%
V			0%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
W			0%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%

C6b Index des %-Anteils der POLY-SchülerInnen an Basis (1980=1)



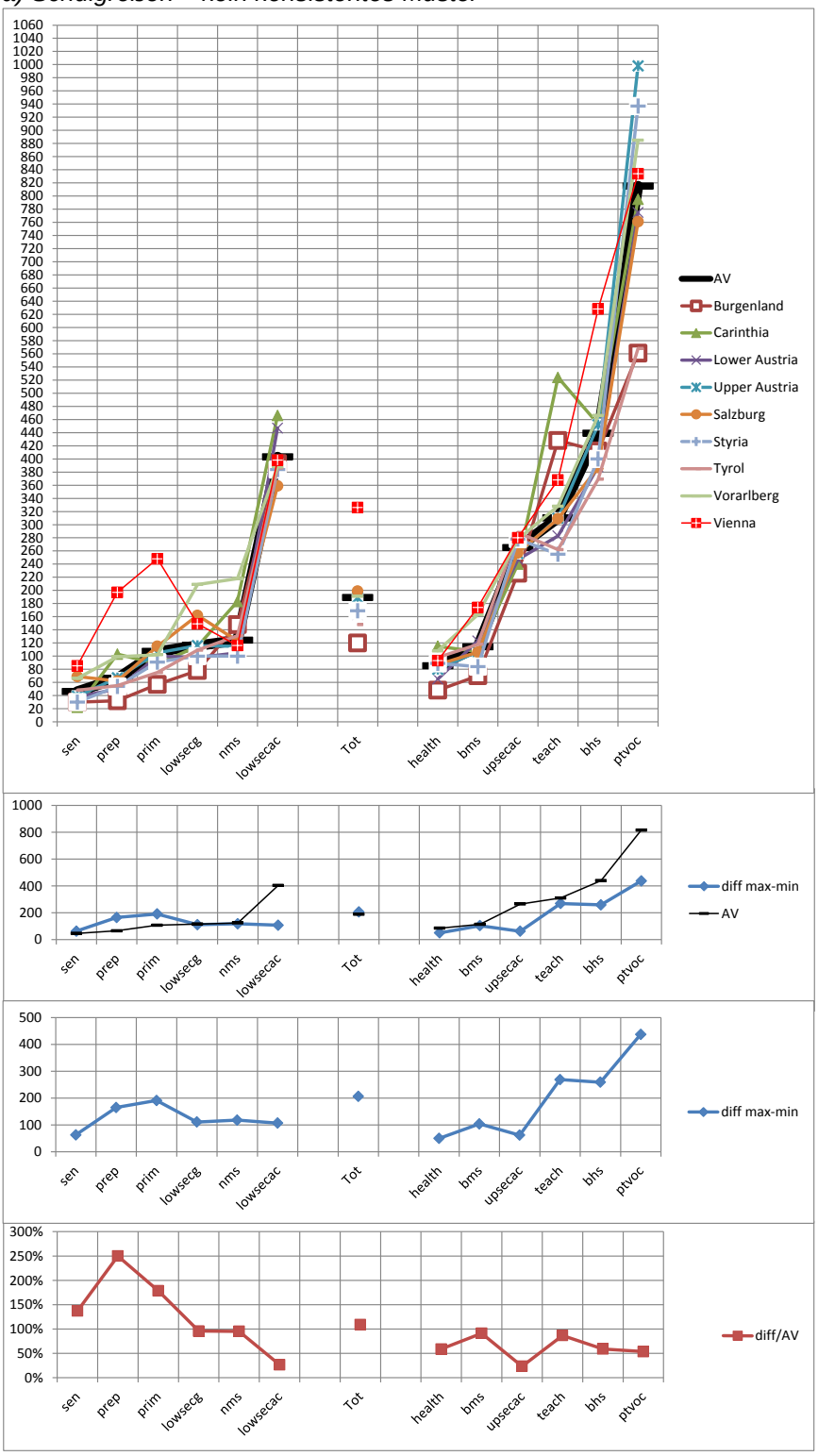
	1923/24 PL	1950/51 PL	1960/61 PL	1970/71 PL	1980/81 PL	1990/91 PL	2000/01 PL	2010/11 PL	2011/12 PL	2012/13 PL
ÖST			0,00	0,79	1,00	0,74	0,69	0,72	0,68	0,70
B			0,00	0,92	1,00	0,66	0,61	0,46	0,42	0,52
K			0,00	0,82	1,00	0,69	0,57	0,63	0,59	0,58
N			0,00	0,85	1,00	0,72	0,67	0,64	0,58	0,60
O			0,00	0,81	1,00	0,74	0,70	0,79	0,72	0,75
S			0,00	0,81	1,00	0,81	0,74	0,69	0,66	0,68
St			0,00	0,77	1,00	0,77	0,63	0,66	0,62	0,67
T			0,00	0,69	1,00	0,78	0,79	0,84	0,83	0,76
V			0,00	0,69	1,00	0,91	0,98	1,06	0,94	1,13
W			0,00	0,68	1,00	0,61	0,67	0,78	0,78	0,77

Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA

Indikatoren und strukturelle Zusammenhänge im Pflichtschulbereich

ANH-Abb. 22: Indikatoren zur Ressourcenverteilung nach Bundesländern

a) Schulgrößen – kein konsistentes Muster

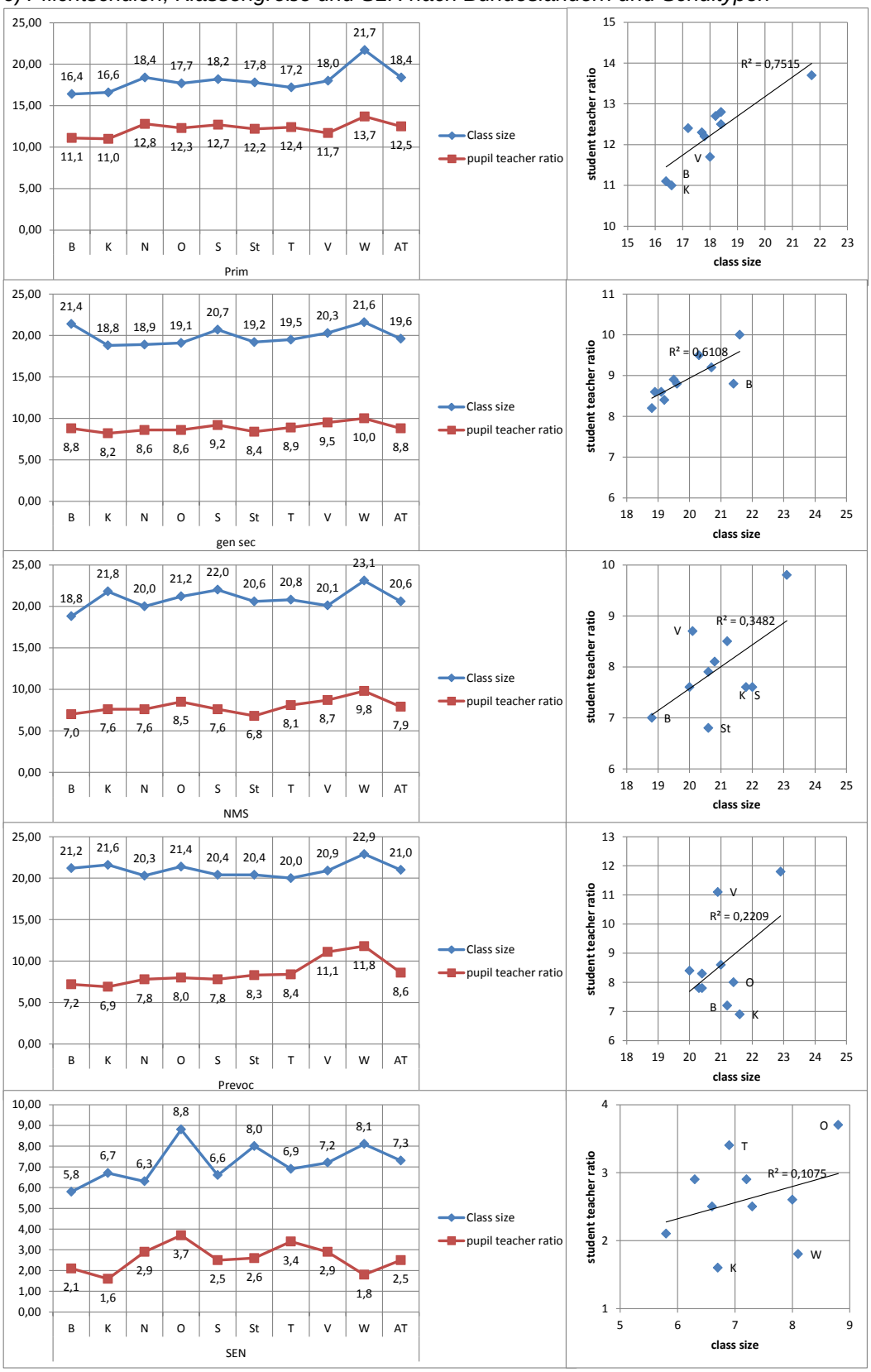


b) Detaillierter Vergleich der höchsten und niedrigsten Werte der Schulgrößen nach Bundesländern, *12 Schultypen*

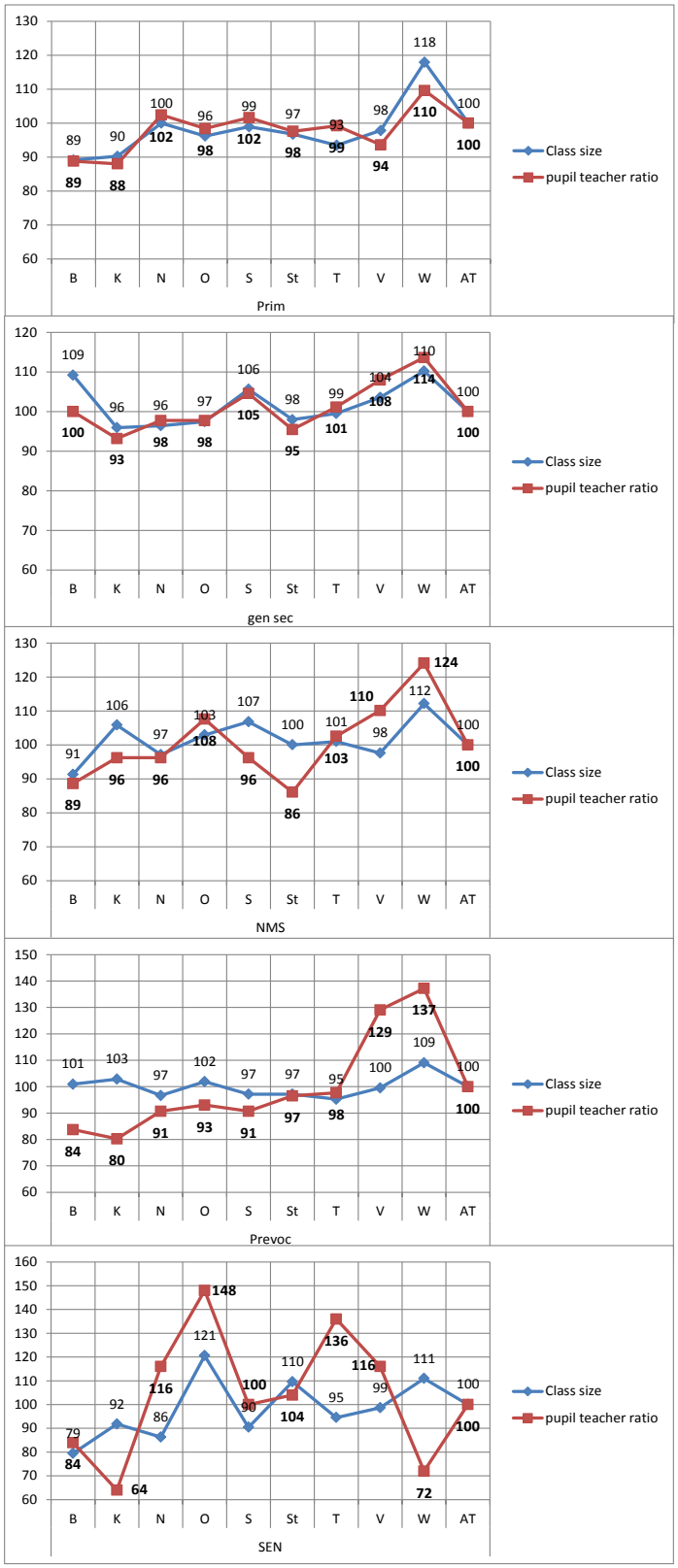
	SoS	VorS	VS	HS	NMS	AHS-U	**GESAMT**	Gesundh	BMS	AHS-O	Lehrerb	BHS	BS	
ÖST	46	66	107	116	124	403	**189**	85	114	265	310	439	815	
B	30	-32	-57	78	148	393	**-120**	48	-70	-226	+428	412	-561	6-1+
K	-22	+103	88	115	+183	**++466**	**183**	**++115**	107	240	**++524**	453	795	8+1-
N	38	50	100	-98	105	+447	**163**	-65	123	247	283	388	775	2-1+
O	39	67	105	116	115	392	**189**	80	107	256	310	452	**++998**	**2+**
S	+69	62	+115	+162	123	-359	**+199**	87	106	257	309	387	761	4+1-
St	30	54	91	100	-100	384	**169**	89	84	278	-255	400	+937	2-1+
T	48	55	75	109	131	386	**148**	98	118	**++288**	262	-369	568	2+1-
V	66	99	102	**++209**	**++218**	388	**191**	+108	+163	278	328	+466	885	7+
W	**++85**	**++197**	**++248**	149	116	398	**++326**	93	**++174**	+280	368	**++628**	834	13+
max/ min	*3,86*	*6,16*	*4,35*	*2,13*	*2,18*	*1,30*	*2,72*	*1,77*	*2,49*	*1,27*	*2,05*	*1,70*	*1,78*	*(2,60)*
max oW /min	*3,14*	*3,22*	*2,02*	*2,13*	*2,18*	*1,30*	*1,66*	*1,77*	*2,33*	*1,27*	*2,05*	*1,26*	*1,78*	*(2,01)*

Quelle: eigene Darstellung aufgrund BIFIE-IHS

c) *Pflichtschulen, Klassengröße und SLR nach Bundesländern und Schultypen*

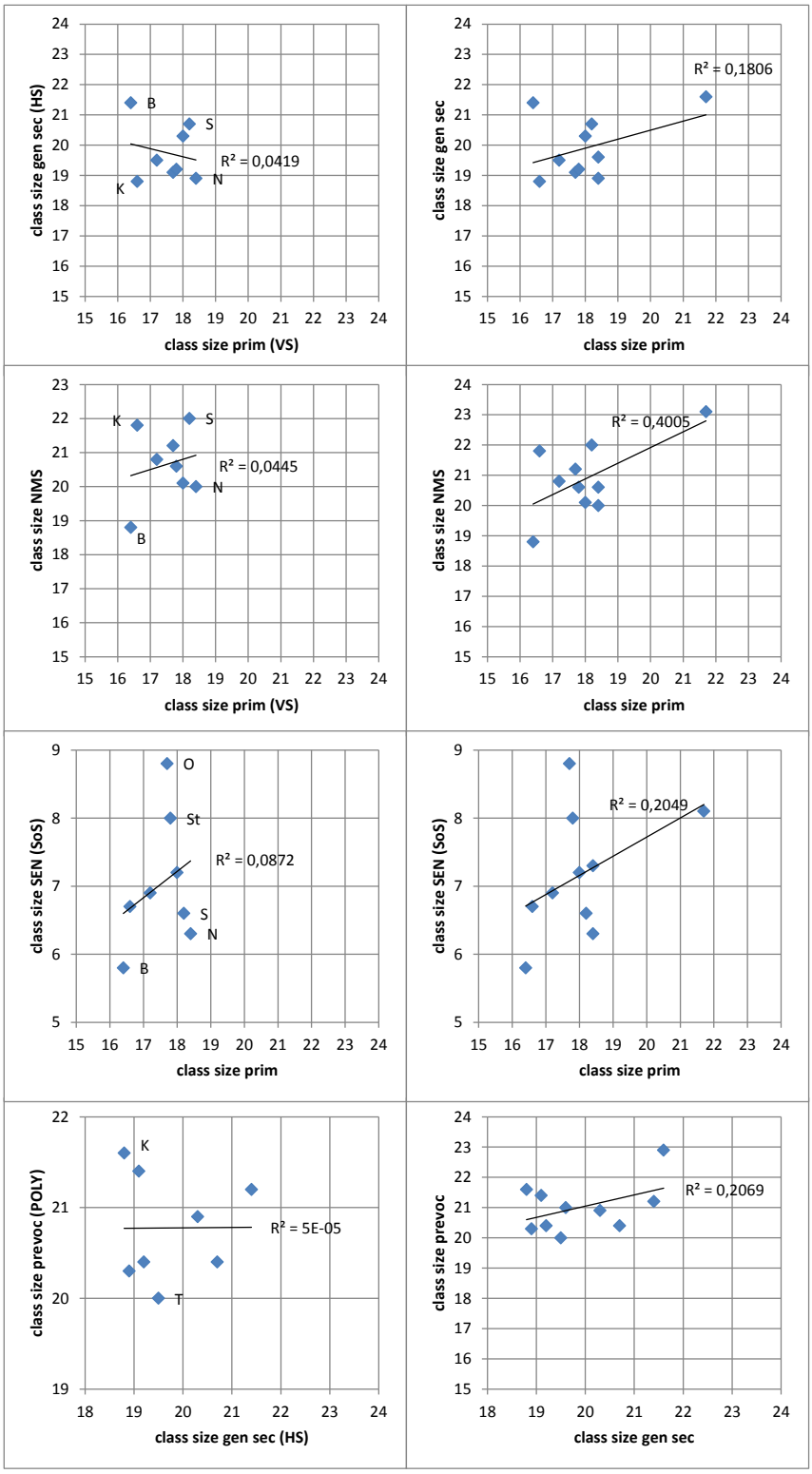


d) *Pflichtschulen, Klassengröße und SLR nach Bundesländern und Schultypen*
Index Österreich = 100



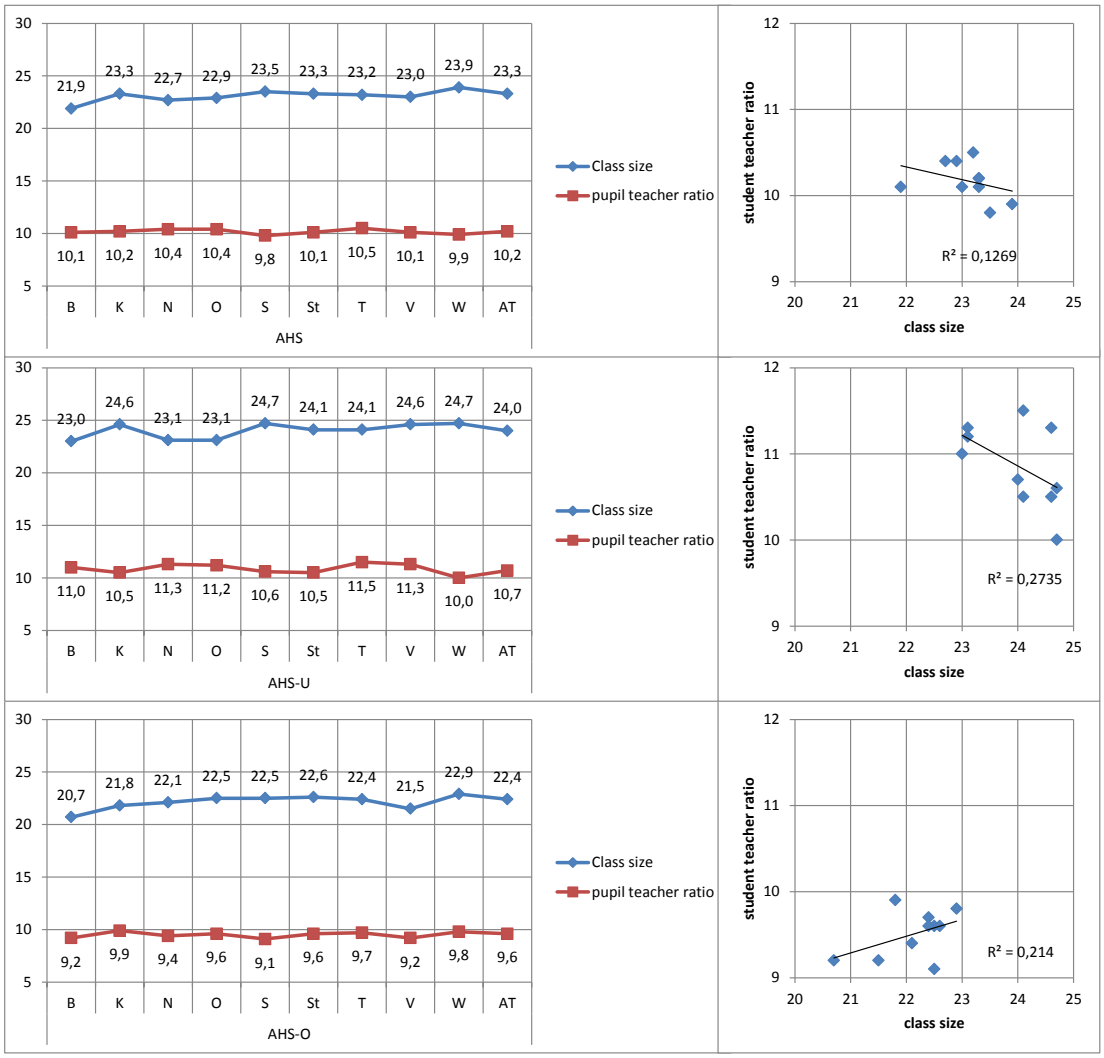
e) *Pflichtschulen, Vergleich der Klassengrößen in verschiedenen Schultypen*

Länder ohne Wien *inclusive Wien*

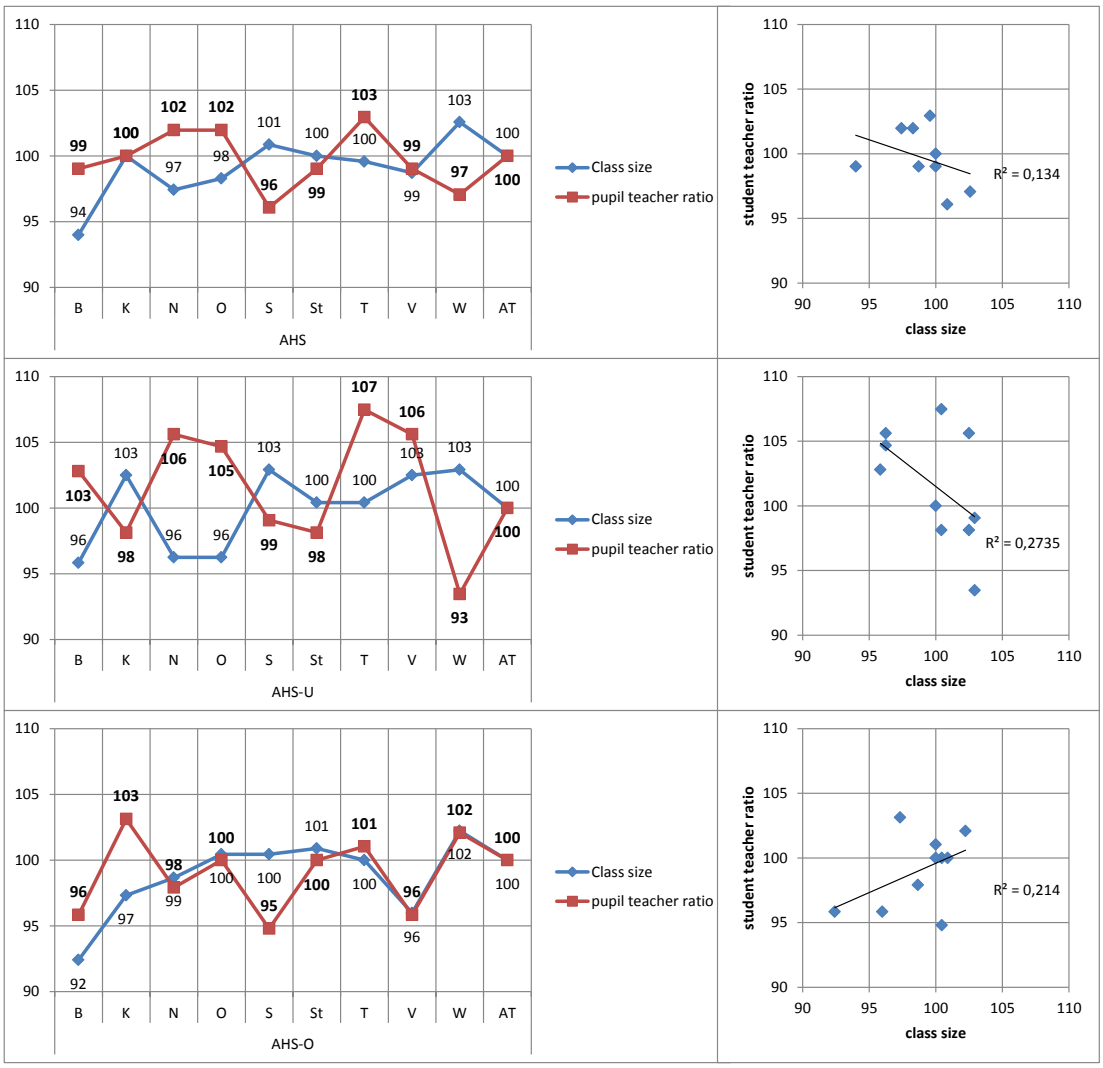


f) AHS, Klassengröße und SLR nach Bundesländern (gesamt, Schätzung U, O)

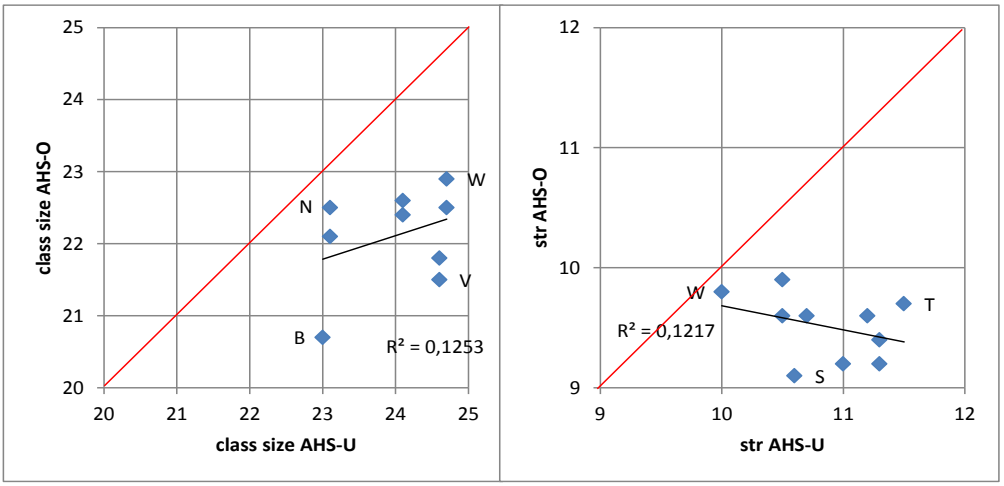
f.1) Werte



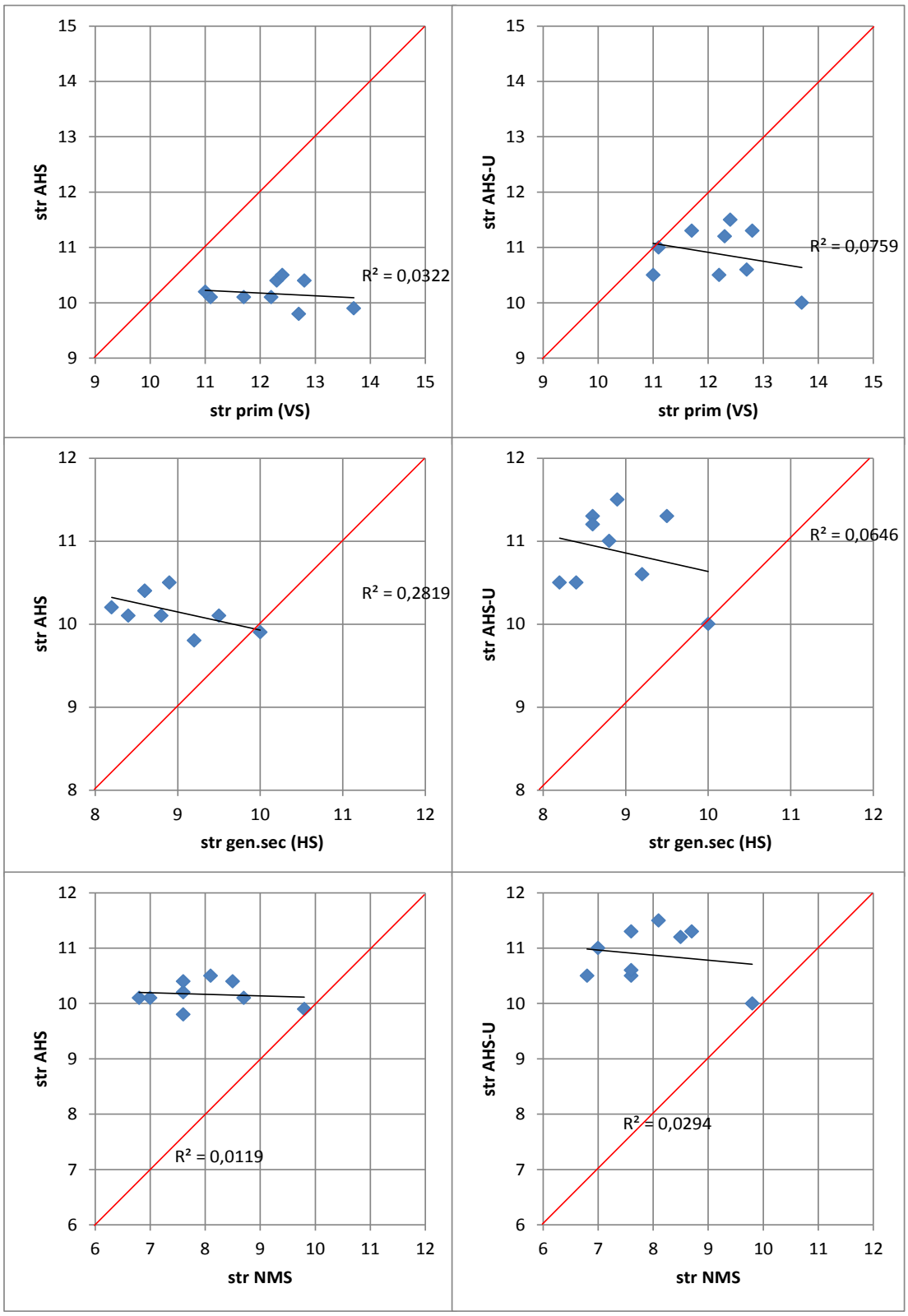
f.2) AHS Index Österreich=100



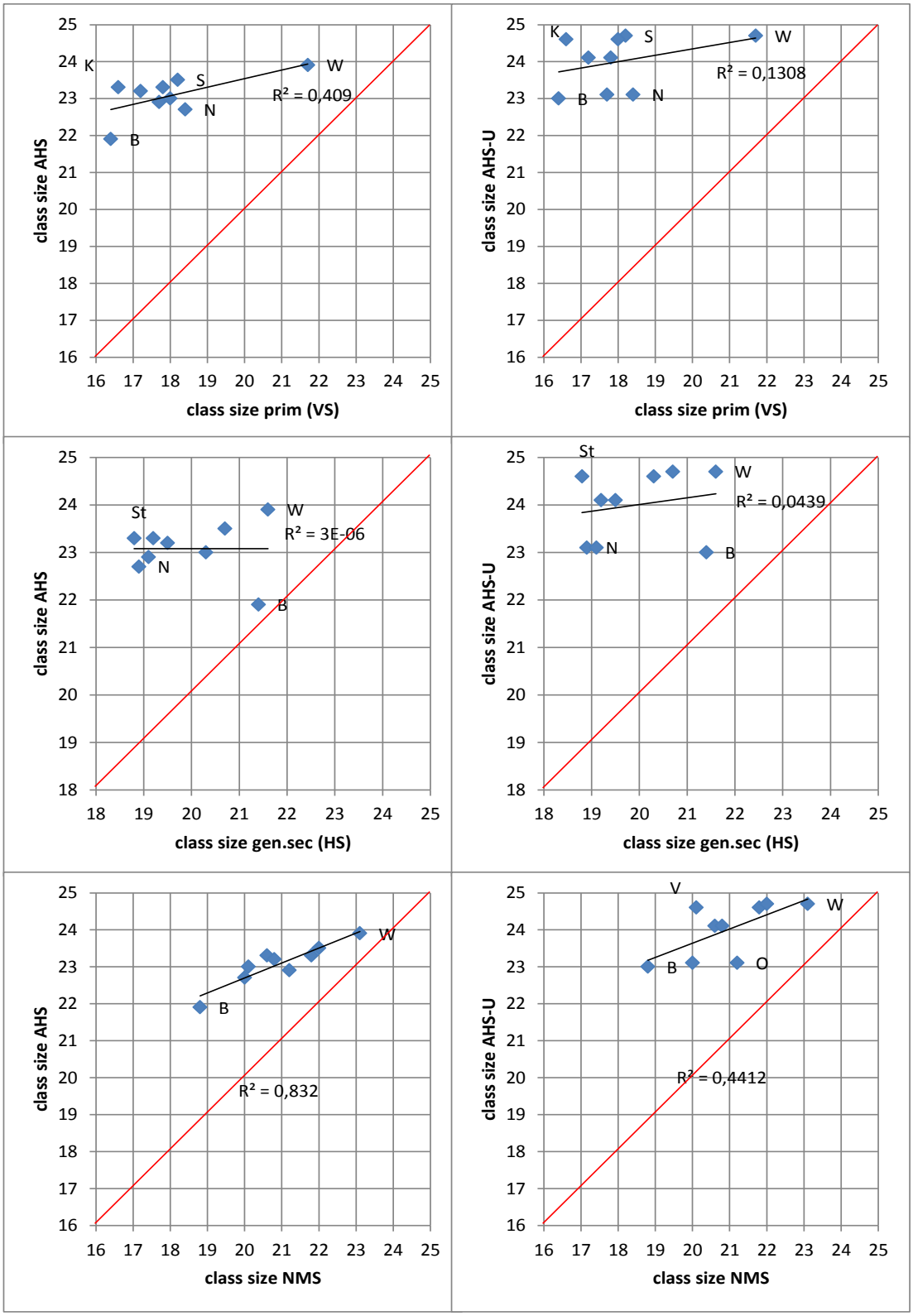
g) AHS Unterstufe x Oberstufe



h) Pflichtschule und AHS STR



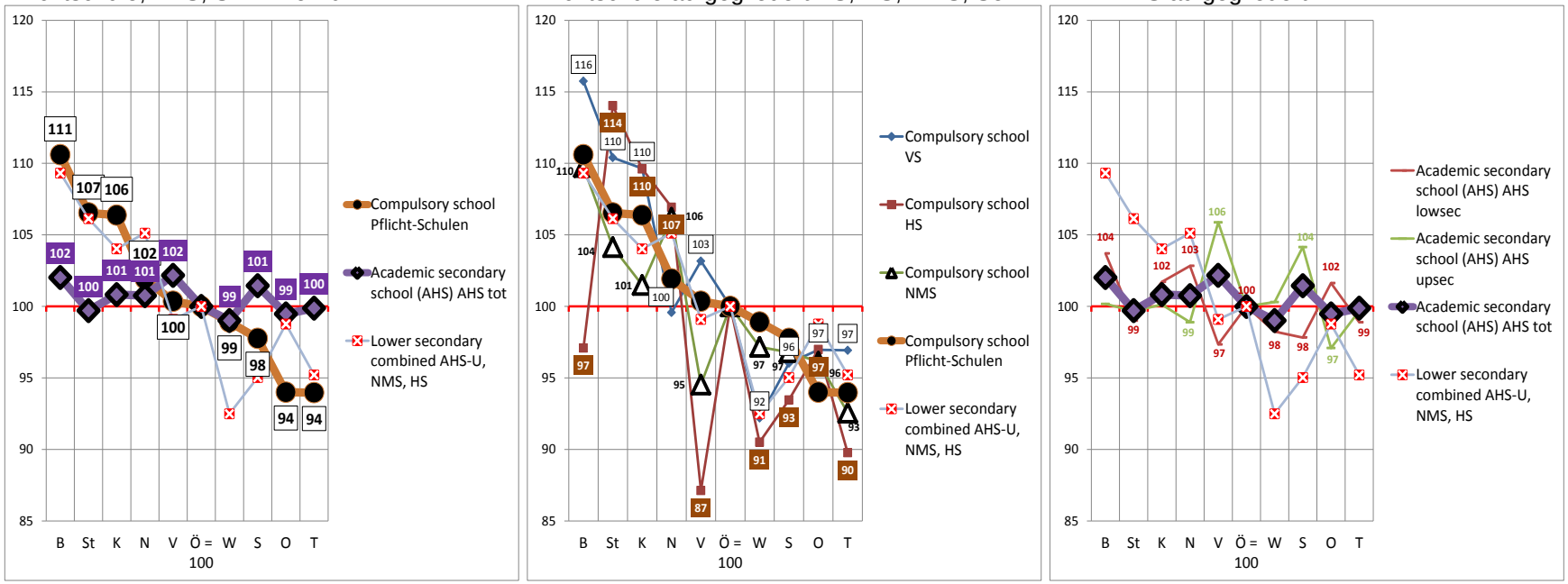
i) Pflichtschule und AHS Klassengrößen



Ausgaben, Klassengrößen, SLR nach Bundesländern

ANH-Abb. 23: Ausgaben pro SchülerIn in ausgewählten Schultypen der Pflichtschule und AHS (ÖST=100, Länder geordnet n. Index PS)

Pflichtschule, AHS, SEK1 komb. | Pflichtschule aufgegliedert VS, HS, NMS, Sek1 | AHS aufgegliedert



Die relativen Ausgabenunterschiede zwischen den Bundesländern sind im Pflichtschulbereich (Spanne gegen 20 Prozentpunkte) viel grösser als bei den AHS (Bundesschulen; Spanne von weniger als 5 Prozentpunkten)

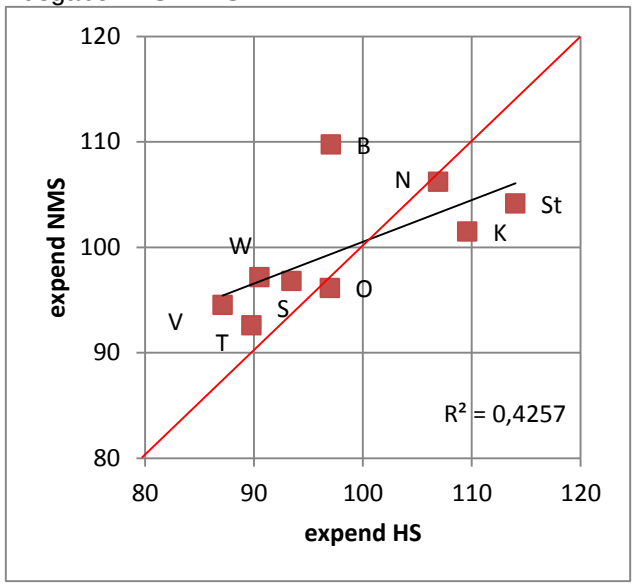
Es besteht ein tendenziell positiver Zusammenhang der Ausgaben zwischen Volksschule und Sek1, d.h. manche Länder geben konsistent mehr aus als andere, auch zwischen Pflichtschule und AHS besteht – wenn – ein ganz schwacher positiver Zusammenhang, der Bund folgt demnach diesem Muster

Die NMS haben die Unterschiede im Hauptschulbereich leicht reduziert, es gibt in der Hauptschule zwei bis drei Gruppen von Ländern: K, N, St mit tendenziell höheren, S,T,V,W mit eher niedrigeren Ausgaben und B, O dazwischen. Im Zusammenhang mit der NMS haben v.a. das Burgenland

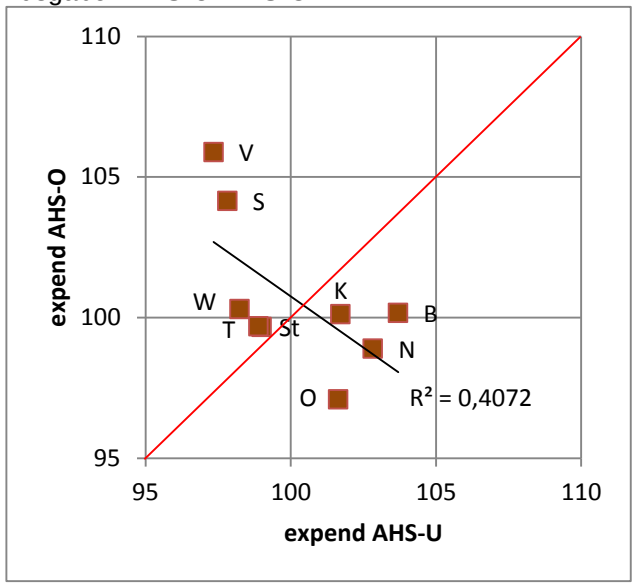
und Vorarlberg die Ausgaben erhöht, aber andere Länder haben ihre Position verringert (K, St), die Spanne insgesamt und zwischen den drei Gruppen hat sich leicht verringert (sh. die Grafik unten HSxNMS).

Innerhalb der AHS sind Unter- und Oberstufe etwas entkoppelt, mit steigenden Ausgaben für die Unterstufe gehen die Ausgaben für die Oberstufe (relativ) tendenziell zurück (sh. die Grafik unten AHS-UxAHS-O

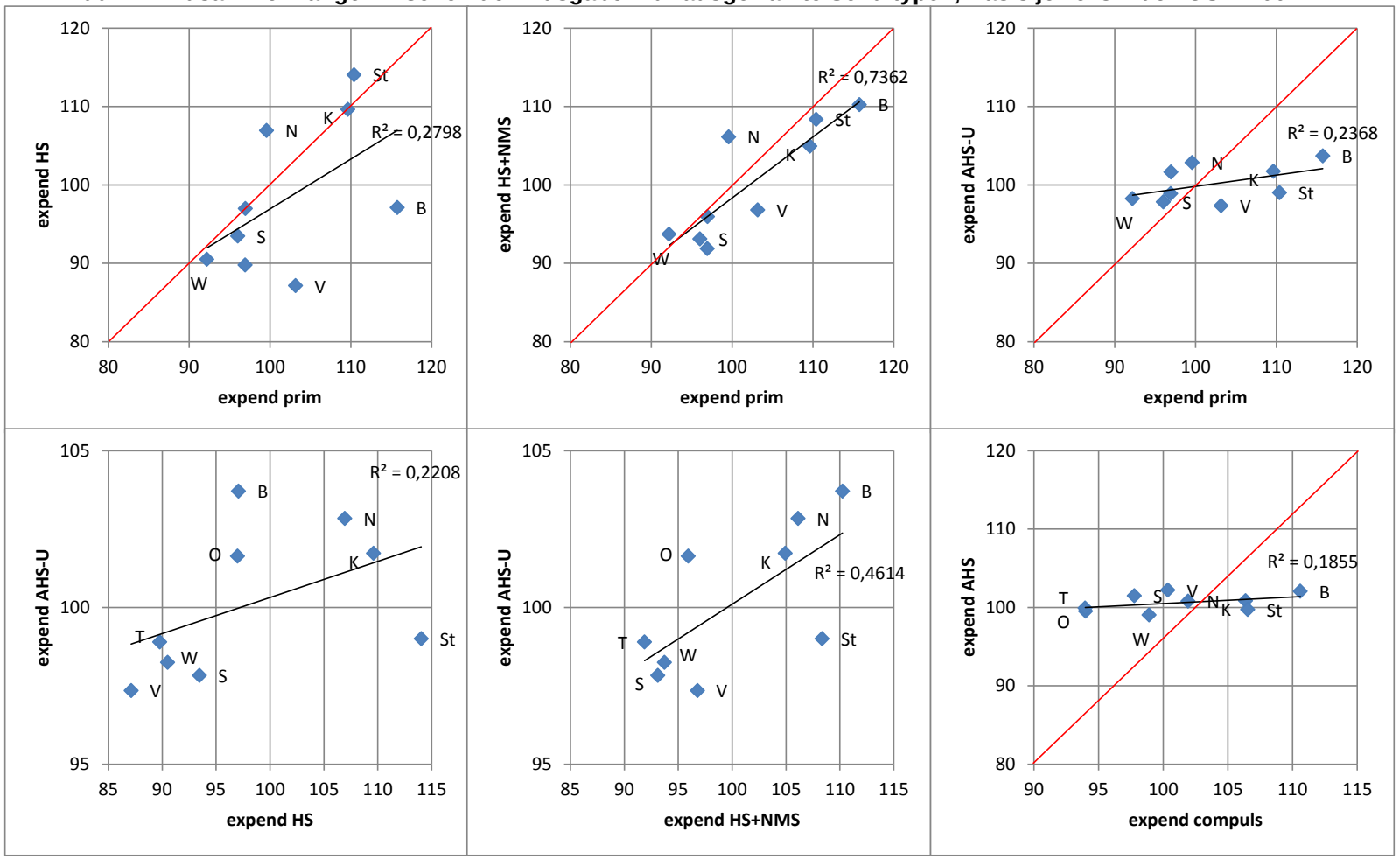
Ausgaben HSxNMS



Ausgaben AHS-UxAHS-O

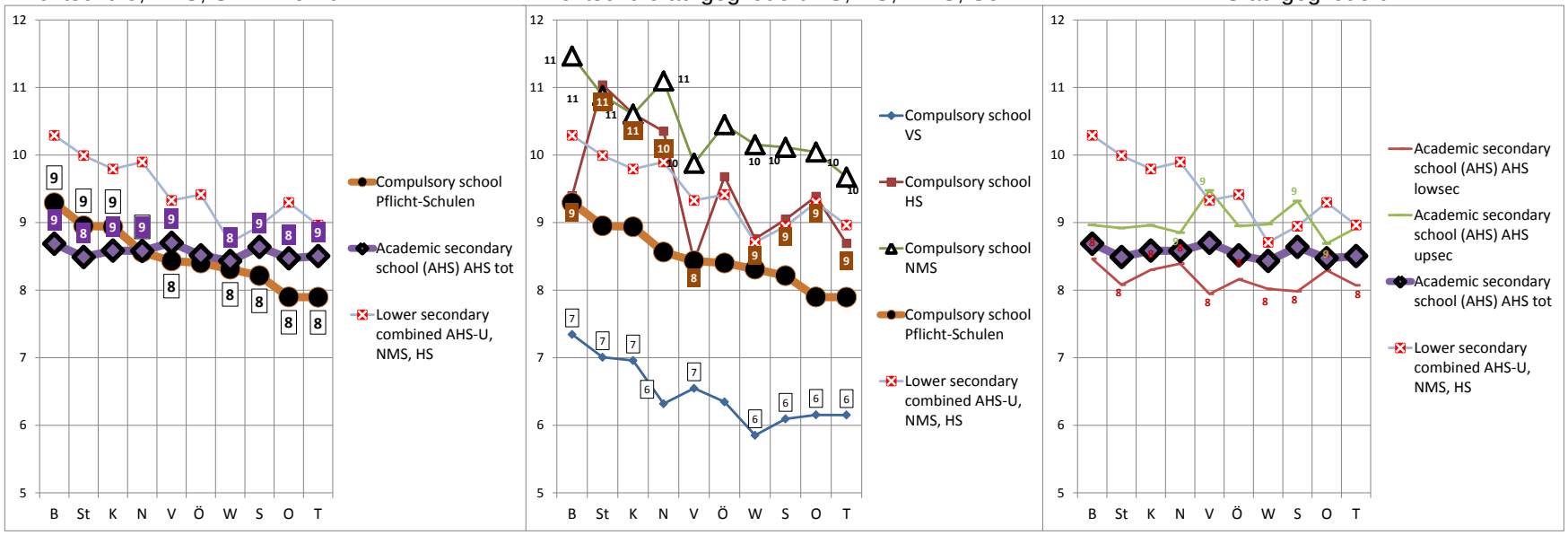


ANH-Abb. 24: Zusammenhänge zwischen den Ausgaben für ausgewählte Schultypen, Basis jeweils Index ÖST=100



ANH-Abb. 25: Ausgaben pro SchülerIn in 1.000 EUR in ausgewählten Schultypen der Pflichtschule und AHS) Absolutwerte (Länder geordnet nach Höhe der Pflichtschulausgaben)

Pflichtschule, AHS, SEK1 komb. | Pflichtschule aufgegliedert VS, HS, NMS, Sek1 | AHS aufgegliedert

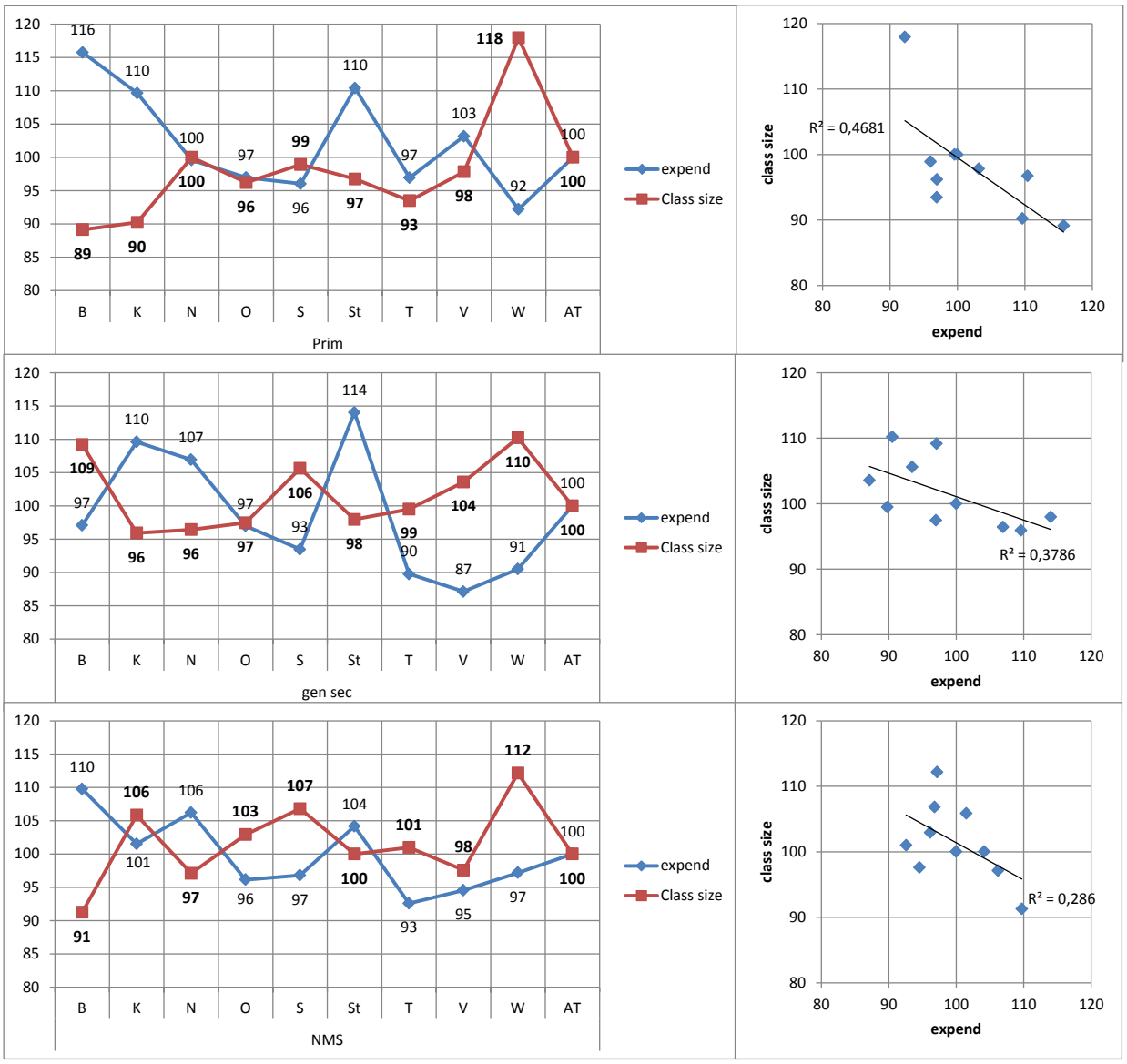


Diese Darstellung zeigt das unterschiedliche Ausgabenniveau der Schulbereiche, das durch den Index eingeebnet wird.

Die Unterschiede zwischen Pflichtschule und AHS sind nicht sehr groß (Größenordnung von 10%), innerhalb der Pflichtschule sind die Unterschiede von VS zu HS und NMS sehr groß (Größenordnung bis zum Doppelten), wobei auch die HS zwischen 8000 und 11000 schwankt (über 30%); die NMS liegt in der Größenordnung der Länder mit hohen Hauptschulausgaben

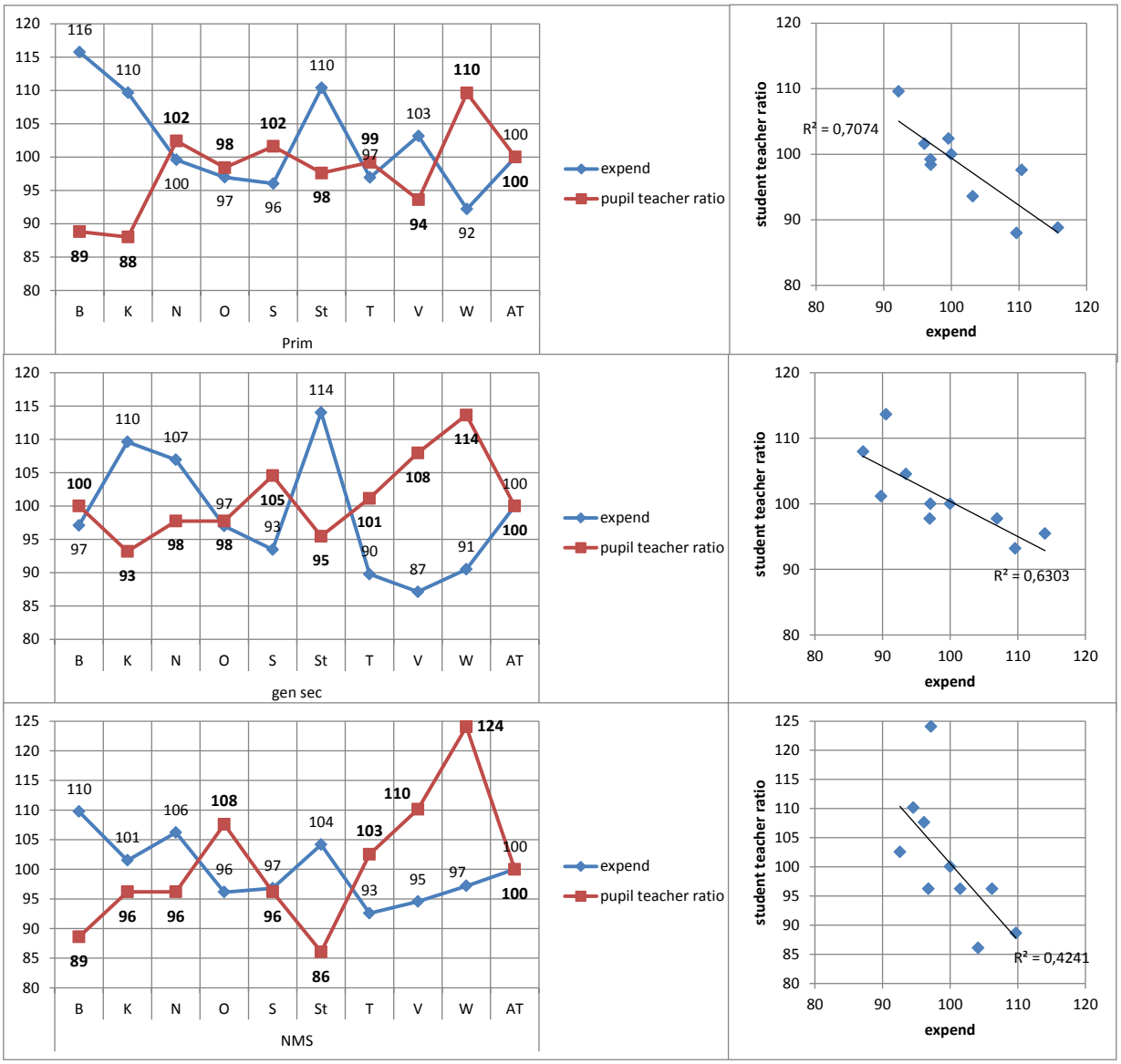
Der Durchschnittswert der Sek1 liegt deutlich über der AHS-Unterstufe und die Unterstufe liegt höher als die Oberstufe (gegen 1000 EUR)

ANH-Abb. 26: Ausgaben pro SchülerInnen und Klassengröße in VS, HS, NMS (jeweils Index Österreich = 100)



Mit steigenden Ausgaben wird die Klassengröße geringer, am deutlichsten in der Volksschule, am wenigsten deutlich in der NMS.

ANH-Abb. 27: Ausgaben pro SchülerInnen und SLR in VS, HS, NMS (jeweils Index Österreich = 100)



Die SchülerInnen-LehrerInnen-Relation (SLR) nimmt mit steigenden Ausgaben deutlicher ab als die Klassengröße; auch hier zeigt sich die Abschwächung des Zusammenhangs von der VS zur NMS.

ANHANG 3 Illustrationen Autonomie

Forderungen ‚Autonomie‘

Bildungsvolksbegehren (2011)

„1. Wir fordern ein modernes, unbürokratisches und weitgehend autonomes Schulsystem unter Einbeziehung der SchulpartnerInnen und ohne parteipolitische Einflussnahme. Das heißt:

o Das Ministerium gibt die Bildungsziele vor, bietet Aus-und Weiterbildung für alle PädagogInnen an, sorgt für die Ausstattung der Schulen und ist für die Qualitätssicherung verantwortlich (strategische Aufgaben).

o Die Bezirksschulräte werden samt ihren parteipolitisch zusammengesetzten Kollegien ersatzlos gestrichen; die Kollegien der Landes(Stadt)schulräte werden gleichfalls aufgehoben, aber als Schulpartnerräte neu gestaltet.

o Schulleitungen und LehrerInnen erhalten Gestaltungsflexibilität. Für die Festlegung der pädagogischen Ziele und das Personalmanagement sind die Schulen autonom zuständig. Die SchulpartnerInnen müssen dabei in die Verantwortung eingebunden werden (operative Aufgaben). (S.1-2)

Volksbegehren Bildungsinitiative „ÖSTERREICH DARF NICHT SITZEN BLEIBEN“

SozialpartnerInnen ‘Chance Bildung’ (2007)

„Bis 2010 soll eine umfassende Reform der Schulverwaltung auf Schiene gebracht werden (z.B. bundeseinheitliches LehrerInnendienstrecht, umfassende Schulautonomie und Qualitätssicherung durch externe Überprüfung von Bildungsstandards).S. 3

BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN (2007) CHANCE BILDUNG. Konzepte der österreichischen Sozialpartner zum lebensbegleitenden Lernen als Beitrag zur Lissabon-Strategie. (Okt.) Bad Ischl.

Zukunftskommission (Kurzfassung 2005)

Die Gesamtstrategie orientiert sich an folgenden vier Prinzipien:

(1) Systematisches Qualitätsmanagement: Förderung der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung auf allen drei Ebenen Strategisch erwartet sich die Zukunftskommission Qualitätsfortschritte vor allem von der Kombination entwicklungsanregender mit qualitätsprüfenden Elementen. Der Qualitätsmanagement-Zyklus als Prinzip soll auf allen drei Ebenen, sowohl für die einzelne Lehrperson (z.B. Lernzielorientierung, Selbstevaluation), für jede Schule (z.B. Schulprogramm, Schulqualitätsbericht) als auch für die nationale Bildungspolitik (z.B. Bildungsindikatoren, Nationaler Bildungsbericht) verpflichtend gelten.

(2) Mehr Autonomie und mehr Selbstverantwortung – erhöhter Handlungsspielraum bei transparenter Leistung und Rechenschaftspflicht In konsequenter Weiterführung einer bestehenden bildungspolitischen Initiative sollen Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der einzelnen Schulen weiter gestärkt werden (z.B. durch personelle und finanzielle Autonomie, Leistungsvereinbarungen und Planungssicherheit), bei gleichzeitiger Beseitigung von unterrichtsorganisatorischen Barrieren (z.B. Eröffnung neuer pädagogischen Möglichkeiten im Bereich der Unterrichtszeit, der Arbeitszeitregelungen) und der Optimierung mancher Bereiche der Schulorganisation (z.B. sprachliche Frühförderung, optimierter Schulbeginn, Schulsprengel und Wettbewerb). Jede Erhöhung von Autonomie bedeutet allerdings gleichzeitig eine vermehrte Rechenschaftspflicht der Schulen über die erzielte Schulqualität.

(3) Professionalisierung der LehrerInnen: kriterienbezogene Auswahl, kompetenzorientierte Ausbildung, leistungsorientierte Aufstiegsmöglichkeiten Kriterienbezogene Auswahl (z.B. durch frühe und verstärkte Konfrontation mit der Praxis); verbesserte, stärker pädagogisch und an den tatsächlichen Aufgaben orientierte Ausbildung der LehrerInnen (u.a. durch Akkreditierung der Aus- und Fortbildungssysteme); Einführung eines neuen Laufbahnmodells für LehrerInnen (z.B. Stärkung der Kernaufgaben, stärkerer Leistungsbezug, höheres Einstiegsgehalt); Verbesserung von (allerdings an klare Kriterien gebundene) Karriere- und Aufstiegsmöglichkeiten im Lehrberuf (mittleres Management, in Unterstützungs- und Kontrollinstitutionen);

(4) Mehr Forschung & Entwicklung und bessere Unterstützungssysteme Wesentliche Vergrößerung des Anteils und verbesserte Nutzung der Ressourcen für Unterstützungssysteme und für F&E (= Forschung und Entwicklung). Wie im Bereich von Wirtschaft und Technologie sind auch im Bildungswesen die Häufigkeit und die Qualität von Innovationen eng mit den Quoten für Bildungs- und Unterrichtsforschung und Qualitäts- bzw. Schulentwicklung gekoppelt. Unterstützung werden Schulen vor allem in den folgenden Bereichen benötigen: bei der inhaltlichen Gestaltung der Erweiterungsbereiche; bei der Planung, Durchführung, Auswertung und Interpretation von schulinternen Evaluationen und Rückmeldungen; der zielorientierten Entwicklungsplanung und der sozialen Organisation des Schulentwicklungsprozesses; für die Bewältigung von nicht-routinisierbaren erzieherischen Problemen, deren Ursprung im gesellschaftlichen Umfeld der Schule liegt; u.a.m.

(S.5)

Handlungsbereich 3: Innere Schulorganisation – Autonomie – Stärkung der Schulpartnerschaft

3/1. Frühe Förderung von Kindern (bes. mit Entwicklungsdefizit / Migrationshintergrund)
3/2. Unterrichtszeit (I): Jahresbezogene Berechnung und autonome Aufteilung
3/3. Unterrichtszeit (II): Unterrichtsgarantie der Schulen (max. 5% Entfall)
3/4. Unterrichtszeit (III): Optimierte Nutzung von Beginn und Ende des Schuljahres
3/5. Ganztägige Betreuungsformen – Anspruch auf Betreuungsplatz
3/6. Einschränkung/Vermeidung der Klassenwiederholungen (APS – AHS – 9. Stufe)
3/7. Erweiterung der Schulsprengel – mehr Wettbewerb, regionale Planung
3/8. Autonomie (I): Erweiterte personelle Autonomie der Schulen
3/9. Autonomie (II): Finanzielle Selbstverwaltung – Planungssicherheit
3/10. Autonomie (III): Abbau zentraler Regelungen für Klassen-/ Gruppengröße
3/11. Autonomie (IV): Stärkung der Schulpartnerschaft - moderne Vereinbarungskultur
Entw. Neuorganisation eines stärker individualisierenden Förderunterrichts
Entw. Nationales Programm "klasse:zukunft“-Schulen mit konzentriertem Mitteleinsatz
Entw. Neuregelung von „alternativen“ Schulen (Abschaffung Schulvers./Gleichbehandlung)

(S.6)

• Autonomie

Die personelle und finanzielle Autonomie von Schulen ist entscheidend zu erweitern. Nur so können Schulen auch für ihre Arbeit verantwortlich gemacht werden. Dazu gehört auch der Abbau sämtlicher zentralen Regelungen für Klassen- und Gruppengrößen. Stärkung der Schulpartnerschaft - moderne Vereinbarungskultur Da die österreichischen Schulen zunehmend autonomer und selbstständiger werden – was bedeutet, dass die Schulpartner zusammen mehr Einfluss auf pädagogische und administrative Entscheidungen „vor Ort“ haben werden -, muss die gelebte Schuldemokratie sich diesen Veränderungen anpassen. Schüler/innen sollten von den Lehrer/ innen künftig stärker in die Jahresplanung einbezogen werden und über Alternativen in den Lehrinhalten mitbestimmen können. Wenn die Schulpartner künftig auch autonom über das eigene Budget und die Anstellung von Lehrer/innen (mit-)entscheiden können, so muss auch hier den Schüler/innen und den Eltern entsprechende Mitsprache und Mitbestimmung (zumindest ein Veto) eingeräumt werden.

Wichtige Querverbindungen bestehen zu Vorschlägen aus anderen Handlungsbereichen, wie z.B.
- Anpassung der Lehrerarbeitszeit an die neuen Anforderungen und Notwendigkeiten. (□ Handlungsbereich 4)
- Lehrer- und Betreuungsressourcen für verhaltensauffällige Schüler/innen (□ HB 4)
- Erarbeitung von Mindeststandards (□Handlungsbereich 2)

(S.10-11)

„klasse:zukunft – Schulen“ (Modellschulen)

Modellschulen sollen auf freiwilliger Basis sofort in den skizzierten Entwicklungsprozess einsteigen können. „klasse:zukunft“-Schulen übernehmen das Reformkonzept der Zukunftskommission (speziell was Unterricht und Standortentwicklung betrifft) und verpflichten sich zu den vorhin genannten Maßnahmen, vor allem einem umfassenden Qualitätsentwicklungsprogramm, der Orientierung an und Überprüfung von Bildungsstandards, einem langfristigen Qualifizierungsprogramm (Fortbildung) und einer regelmäßigen externen Evaluierung. „klasse:zukunft“-Schulen erhalten über einen gewissen Zeitraum (als Ausgleich für die erhöhten Entwicklungsarbeiten) mehr Personalressourcen – deren Höhe muss so festgelegt werden, dass sie auch einen tatsächlichen Anreiz darstellt. „klasse:zukunft“-Schulen werden alle drei Jahre von externen Evaluatoren im Rahmen einer umfassenden Qualitätsinspektion geprüft und im Erfolgsfalle (Erreichen definierter Ziele und Standards) auch zertifiziert. Die Evaluationsergebnisse geben wichtige Aufschlüsse für die Weiterentwicklung und den flächendeckenden Einsatz mancher Maßnahmen.

(S.11)

BMBWK (Hg.) (2005) Abschlussbericht der Zukunftskommission an Frau Bundesministerin Elisabeth Gehrer. Kurzfassung

Zukunftskommission Original 2003

Handlungsbereich 3: Handlungs- und Entscheidungsspielräume mehr Autonomie und Flexibilität für Schulen

3/1. Personelle Autonomie für die Schulen
3/2. Jahresbezogene Aufteilung und autonome Anordnung der Unterrichtszeit
3/3. Finanzielle Selbstverwaltung (Globalbudgets)
3/4. Leistungsvereinbarungen und Planungssicherheit

(S.52)

Konkret betrifft die Forderung nach mehr Autonomie zumindest vier Bereiche:

 Autonomie hinsichtlich der standortbezogenen Nutzung der Spielräume in den Lehrplänen (Schwerpunkte), siehe Handlungsbereich/HB 2; hier werden z.B. durch die Definition von Kern- und Erweiterungsbereichen, aber auch durch die Rahmenstundentafeln und die Möglichkeit spezifischer Profilbildung neue Freiräume geschaffen;

 Autonomie hinsichtlich Stundentafel, Verteilung der Unterrichtszeit, Schulorganisation und Betreuungsformen,

 Autonomie hinsichtlich personeller Fragen (Lehrereinstellung und Schulleitung)

 sowie Autonomie hinsichtlich der finanziellen Ressourcenverwendung (so genannte Globalbudgets).

Von der Autonomieforderung ausgeschlossen bleibt die Schülerselektion, d.h. öffentliche Schulen dürfen sich ihre SchülerInnen nicht selbst aussuchen.

(S.65)

Konkret schlagen wir für den Autonomie-Bereich vor:

3/1. Personelle Autonomie für die Schulen

Künftig soll die Entscheidung über Einstellung, Einsatz und Weiterbeschäftigung von LehrerInnen hauptverantwortlich durch die Schulen/Schulpartner („Bestellungs- bzw. Personalteams“ unter Führung der SchulleiterInnen) selbst erfolgen, d.h.

- die Ausschreibung der Stellen erfolgt aufgrund des zugeteilten (Werteinheiten-) Budgets durch die Schulen selbst (unter Berücksichtigung der Qualifikationen der benötigten Personen),
- die LehrerInnen bewerben sich selbst an der jeweiligen Schule,
- und die Entscheidung, wer eingestellt (oder weiterbeschäftigt) wird, trifft ebenfalls die Schule.

Die formelle Anstellung, Personalverwaltung und Gehaltszahlung erfolgt weiter über zentrale Stellen bei Land und Bund. Auch bei der Auswahl des Schulleiters/der Schulleiterin für eine Schule sollen die jeweiligen Schulpartner über ein Übergewicht (eine Mehrheit) im Entscheidungsprozess verfügen. Alle Leitungsfunktionen sollen grundsätzlich zeitlich befristet sein (etwa vier bis fünf Jahre) - eine Wiederwahl soll zulässig sein.

3/2. Jahresbezogene Aufteilung und autonome Anordnung der Unterrichtszeit

Künftig soll der Umfang der in einem Fach laut Lehrplan oder standortbezogenem Profil minimal/maximal anzubietenden Unterrichtszeit in „normalen“ Stunden (á 60 Minuten) angegeben werden und sich auf eine jahresbezogene Verrechnung beziehen. Als Normeinheit sollte gelten, dass eine bisherige Jahreswochenstunde 30 Stunden = 1800 Minuten Unterrichtszeit entspricht. In der Verteilung dieser Unterrichtszeit über Wochen und Monate ist die Schule weitgehend frei (die Ziele am Jahresende müssen jedoch erreicht werden). Auch die Länge einer Unterrichtseinheit (zwischen 45 und 60 min) und die Zusammenlegung zu Unterrichtsblöcken kann ebenfalls von der Schule bestimmt werden. Die Schule gibt eine Unterrichtsgarantie für diese jahresbezogene Unterrichtszeit (siehe Handlungsbereich/HB 4) - andererseits ist die Schule (sind die LehrerInnen) frei darin, wie sie diese Schulstunden in Doppeleinheiten, Blöcken, Epochen oder Projekten im Verlauf des Jahres anordnen, gruppieren und durchführen wollen. Unterschiedliche wöchentliche Stundenzahlen, fachübergreifende Projekte und (vorhersehbare) Supplierung sind so wesentlich einfacher realisierbar. Damit können Schulen auch vom starren 50-min-Schema der zerstückelten Unterrichtsabläufe abgehen und etwas längere, zusammenhängende inhaltliche Phasen im Schultag schaffen, die auf fachliche Anforderungen, lernpsychologische Prinzipien und physiologisch bedingte Rhythmen stärker Rücksicht nehmen können.

3/3. Finanzielle Selbstverwaltung (Globalbudgets)

Die angestrebte Globale Budgetierung (GB) bedeutet die Zuweisung von Haushaltsmitteln für Schulen zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung, eine Zusammenführung verschiedener öffentlicher und privater Budgetmittel auf Schulebene, vor allem der betrieblichen Kosten, der Schulbuchbudgets, u.a. (wobei Lohnkosten durch Werteinheitszuweisungen ersetzt werden). Insbesondere das gesamte Schulbuchbudget soll den Schulen zur zweckgebundenen Bewirtschaftung überlassen werden. Dem Schulbuch- bzw. Schulmedienmarkt soll als Käufer die Schule selbst gegenüberstehen - das soll auch mehr Vielfalt schaffen und den Schulen langfristig mehr Auswahl und Qualität bringen. Schulen werden damit in die Lage versetzt, innerhalb globaler Vorgaben Budgetentscheidungen selbst zu treffen. Die Basis dafür sind Leistungsvereinbarungen, ein einfaches System des eigenen Rechnungswesens (Kontenplan, Kostenrechnung), ein schulinternes Budgetierungsverfahren (Willensbildung, Entscheidungsstrukturen), sowie ein internes und externes Controlling („Kassaprüfer“ - formelle Kontrolle der Rechnungslegung).

3/4. Leistungsvereinbarungen und Planungssicherheit

Mit der Globalen Budgetierung (GB) werden vor allem zwei Ziele verfolgt: Finanzautonomie und Planungssicherheit - die GB soll aber auch die Wirksamkeit der Haushaltsmittel im Hinblick auf den im Leistungsauftrag bzw. in der Leistungsvereinbarung fixierten Output erhöhen. Dazu ist aber Planungssicherheit Voraussetzung - die Sicherheit, dass über einen bestimmten Zeitraum (z.B. 3 bis 4 Jahre) wesentliche Ressourcen-Parameter nicht verändert werden, d.h. dass auch von Seiten des Schulerhalters und der Schulbehörden eine gewisse Budgetgarantie über drei bis vier Jahre notwendig sein wird - ansonsten können kaum langfristigere Projekte oder Entwicklungen wie Profilbildungen in Angriff genommen werden.

S.66-68

Reformkonzept der österreichischen Zukunftskommission. Zukunft:Schule STRATEGIEN UND MASSNAHMEN ZUR QUALITÄTSENTWICKLUNG. Erstfassung vom 17.10. 2003

Auswertungen von Schulstandorten nach Gemeinden in Österreich

Statistik Austria 2013/14

Achtung: extensive Definition von Schulstandorten: mindestens eine Klasse einer Schulform in einer Gemeinde, d.h. es ergibt sich tendenziell eine erhöhte Zahl an Schulen

Auswahl: Gemeinden mit einer Summe von 10 oder mehr Schulen

Inklusive der Wiener Bezirke ergibt sich eine Zahl von 95 Gemeinden (ohne 23 Wiener Einheiten ergeben sich 72 Gemeinden in den Bundesländern.

Von insgesamt 2.376 Gemeinden sind das ca. 4%, von insgesamt 6.015 Schulen liegen 2.378 in diesen 95 Gemeinden, das sind ca. 40%; die Pflichtschulen verteilen sich stärker, die AHS und Oberstufen-Schulen konzentrieren sich zu 60-bis-80% in den 95 Gemeinden (sh. die folgenden Aufstellungen).

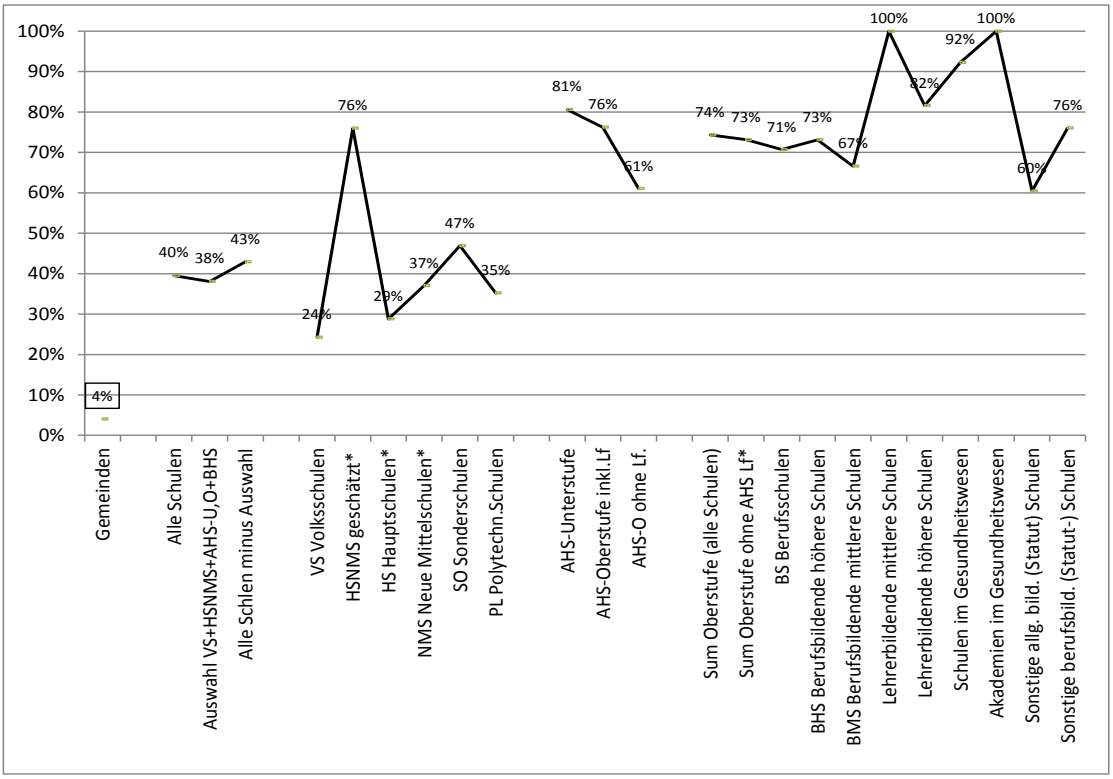
Darstellungen A. Rang Gesamtösterreich

ANH-Tab. 4: Anteil der Gemeinden bzw. Schulen mit konzentriertem Angebot (Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen)

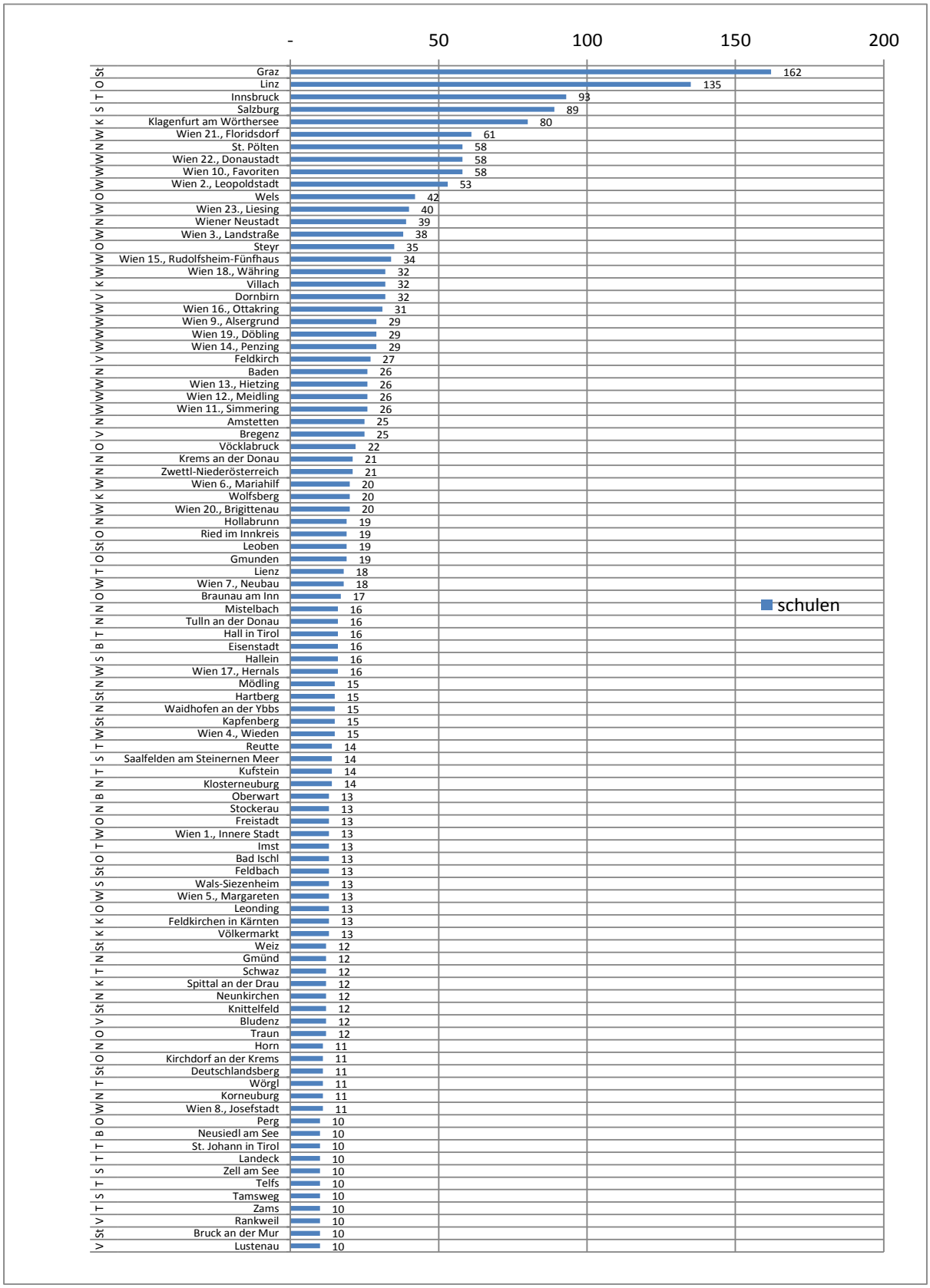
	alle Gemeinden	Gem. 10+Schulen (abs.)	% Gem. 10+Schulen
Gemeinden	2.376	95	4%
Alle Schulen	6.015	2.378	40%
Auswahl VS+HSNMS+AHS-U,O+BHS	4.203	1.600	38%
Alle Schulen minus Auswahl	1.812	778	43%
VS Volksschulen	3.066	744	24%
HSNMS geschätzt*	483	367	76%
HS Hauptschulen*	816	235	29%
NMS Neue Mittelschulen*	934	346	37%
SO Sonderschulen	307	144	47%
PL Polytechn.Schulen	247	87	35%
AHS-Unterstufe	268	216	81%
AHS-Oberstufe inkl.Lf	345	263	76%
AHS-O ohne Lf.	77	47	61%
Sum Oberstufe (alle Schulen)	1.721	1.279	74%
Sum Oberstufe ohne AHS Lf*	1.453	1.063	73%
BS Berufsschulen	157	111	71%
BHS Berufsbildende höhere Schulen	309	226	73%
BMS Berufsbildende mittlere Schulen	404	269	67%
Lehrerbildende mittlere Schulen	4	4	100%
Lehrerbildende höhere Schulen	38	31	82%
Schulen im Gesundheitswesen	246	227	92%
Akademien im Gesundheitswesen	2	2	100%
Sonstige allg.bild.(Statut) Schulen	134	81	60%
Sonstige berufsbild. (Statut-) Schulen	71	54	76%

* Schätzung HS, NMS wegen Überschneidung: wenn HS=NMS diese Zahl oder die größere Zahl; möglicherweise Unterschätzung der Gesamtzahl

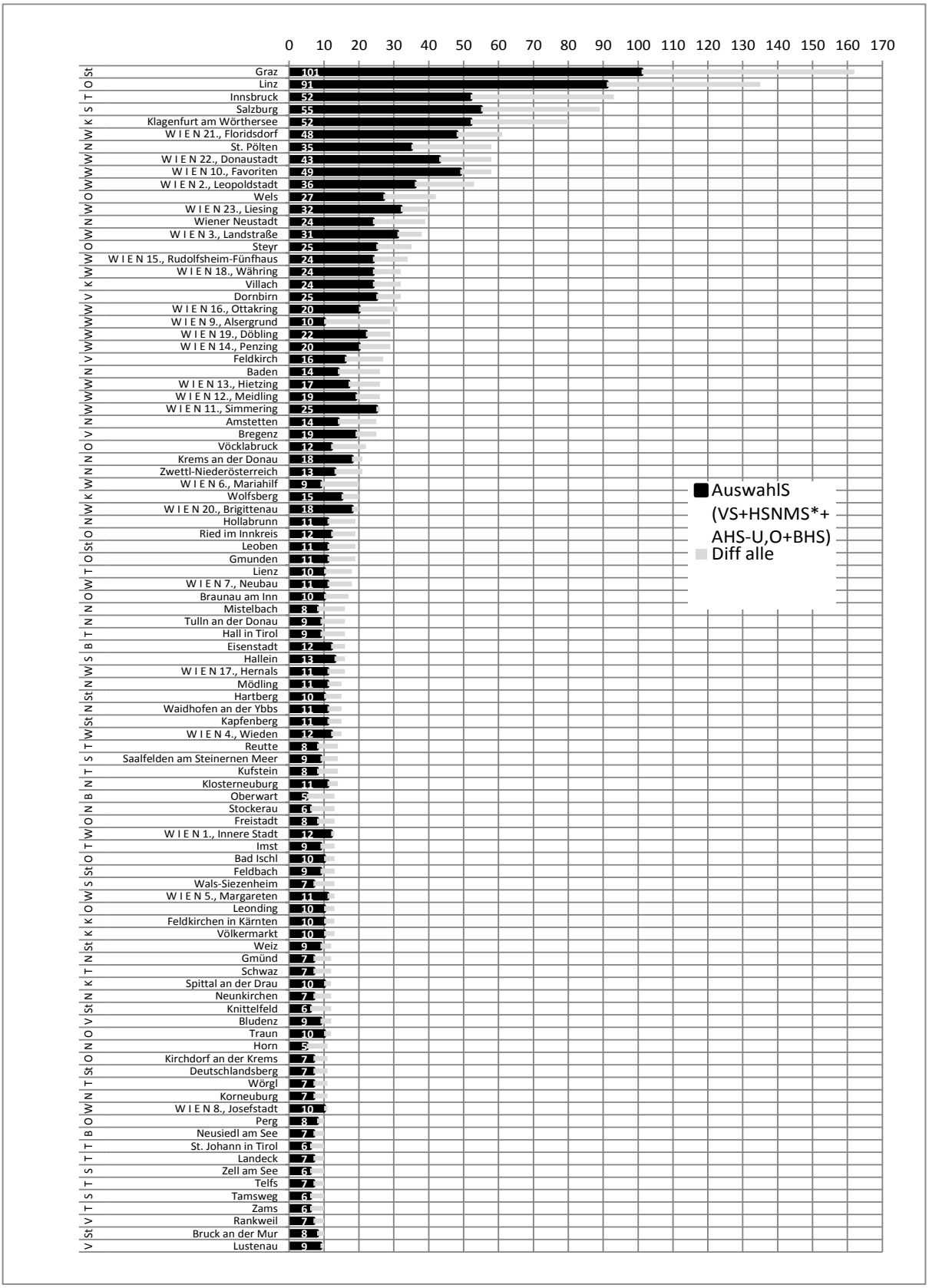
% Gemeinden mit 10+ Schulen



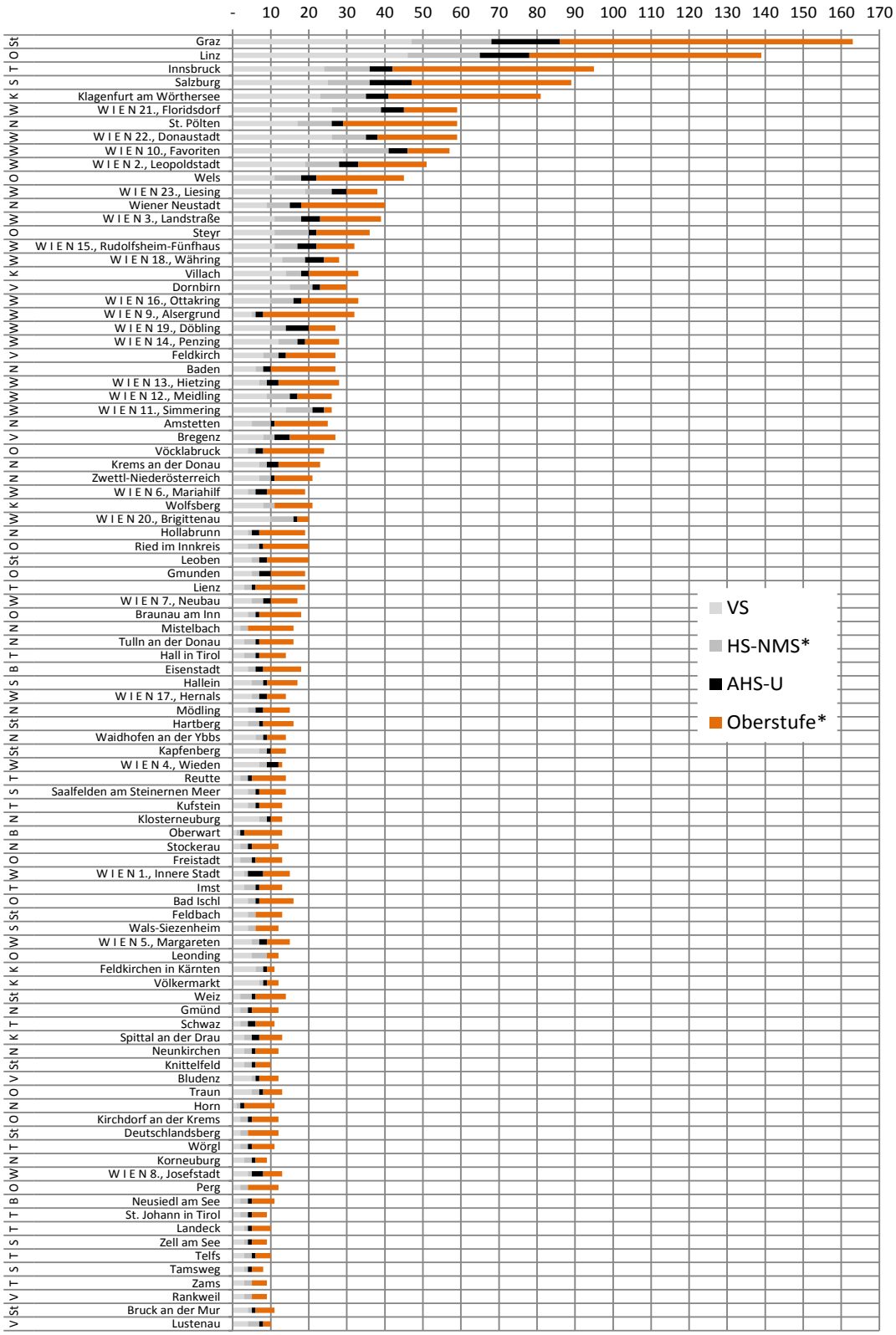
ANH-Abb. 28: Alle Schulen in Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen



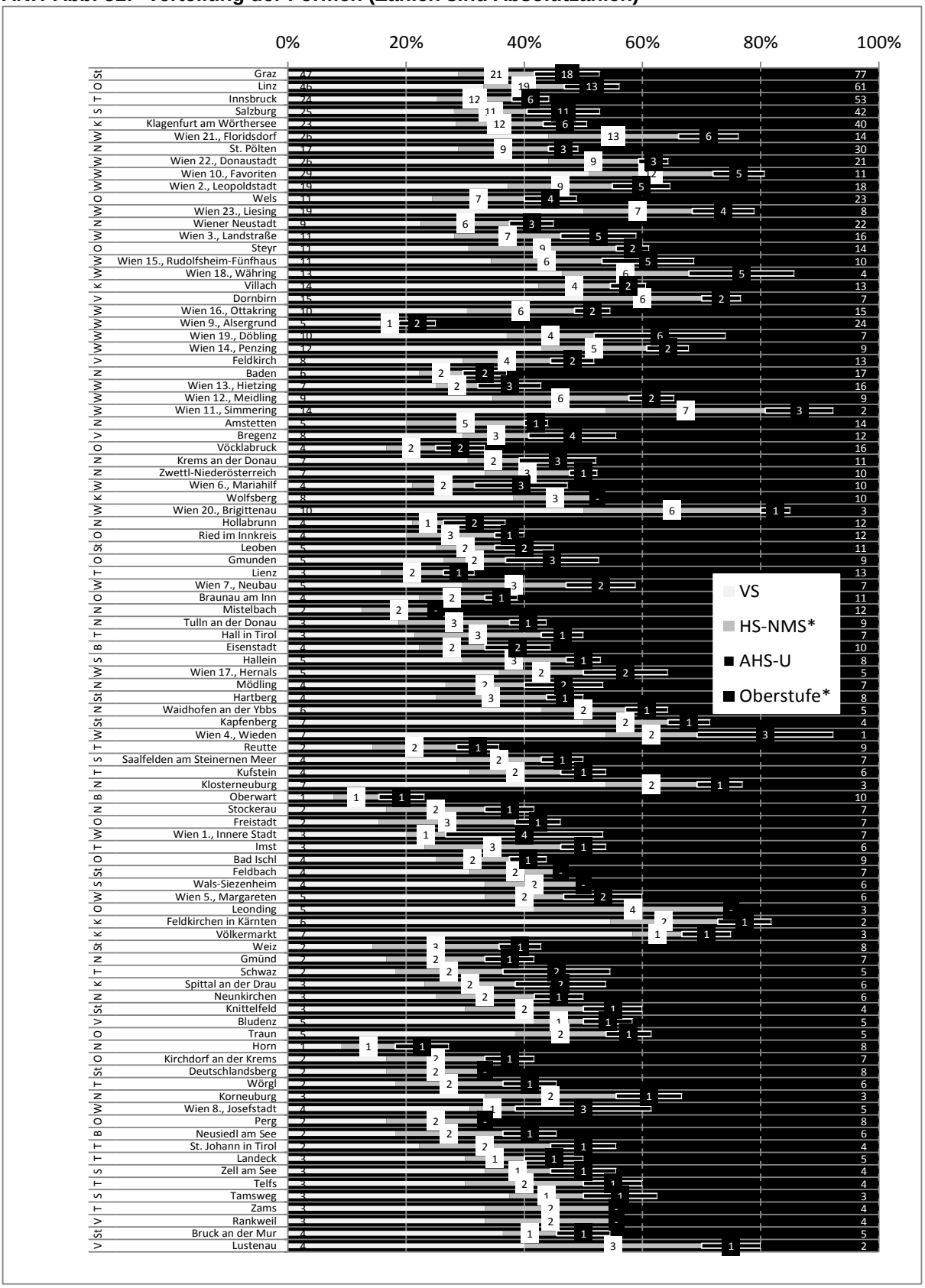
ANH-Abb. 29: Schulauswahl in Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen



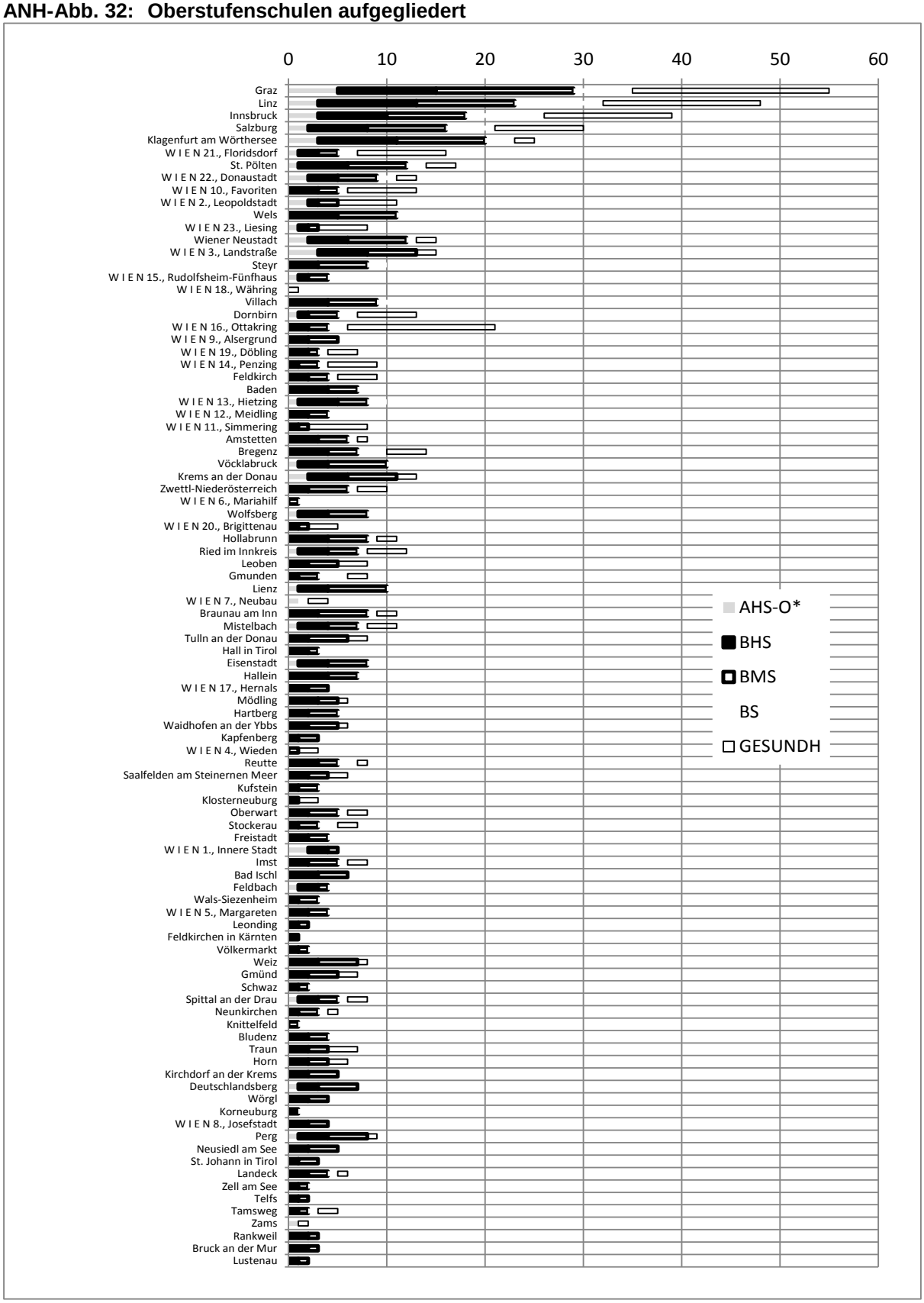
ANH-Abb. 30: Alle Schulen aufgegliedert nach Formen



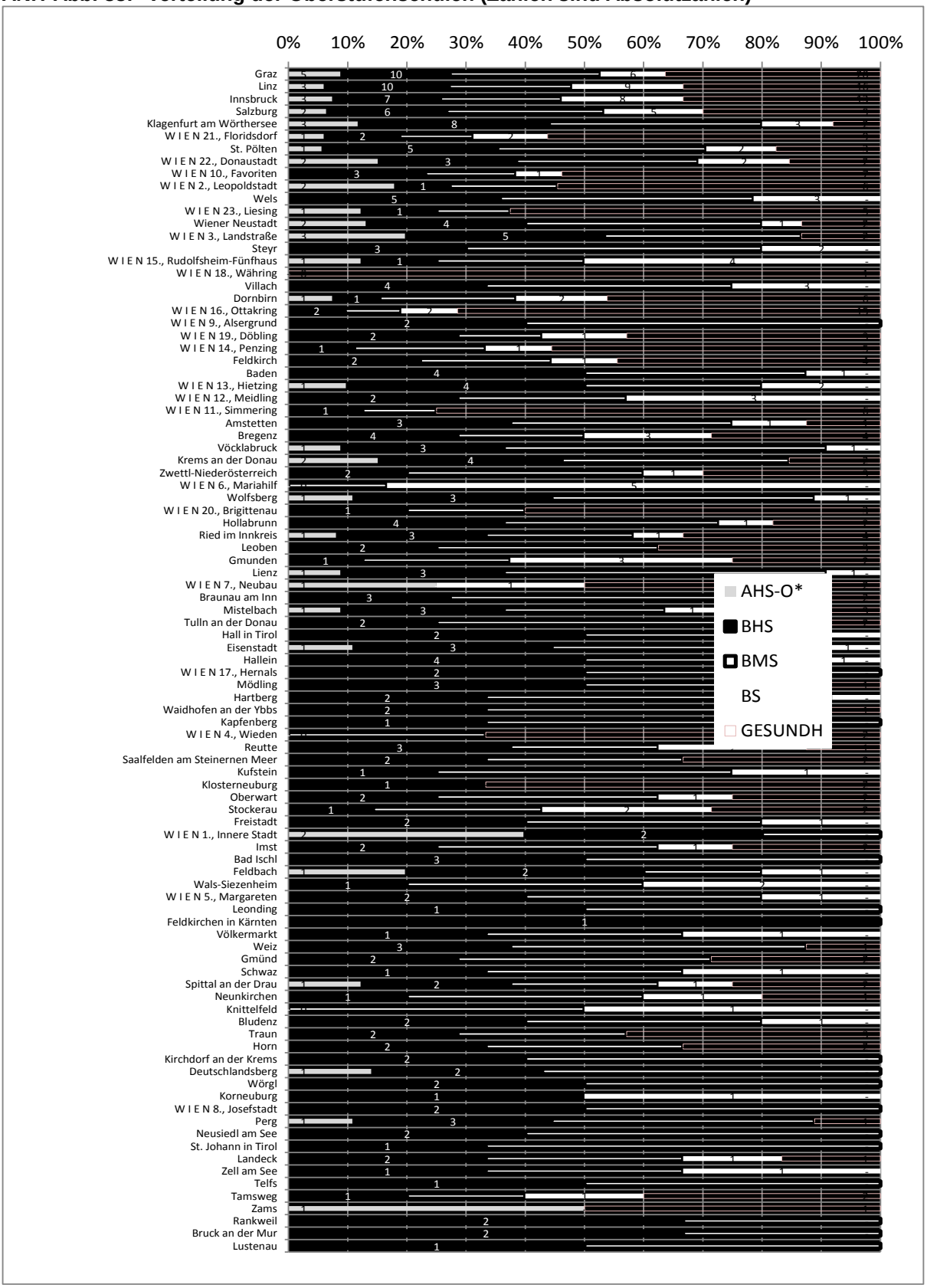
ANH-Abb. 31: Verteilung der Formen (Zahlen sind Absolutzahlen)



ANH-Abb. 32: Oberstufenschulen aufgegliedert



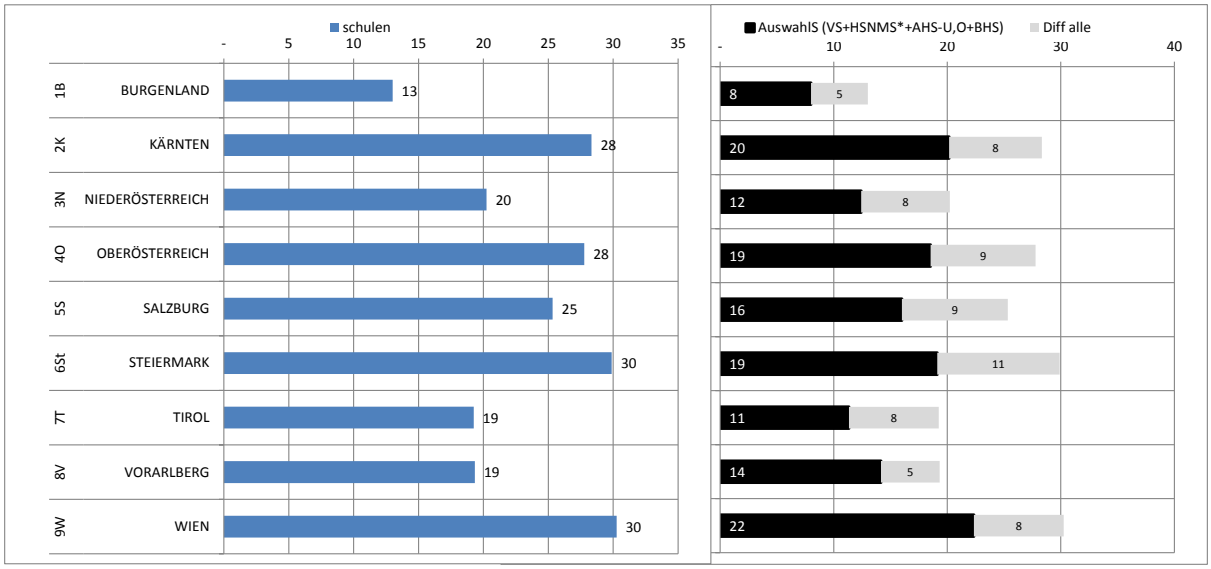
ANH-Abb. 33: Verteilung der Oberstufenschulen (Zahlen sind Absolutzahlen)



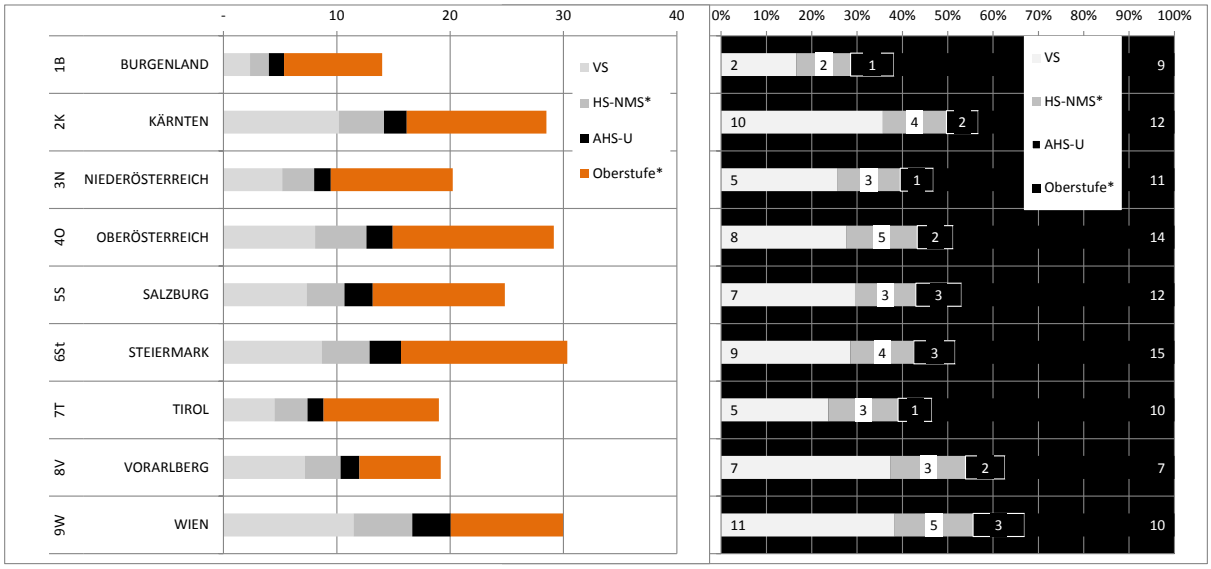
Darstellungen B. Übersicht Bundesländer

ANH-Abb. 34: Eine durchschnittliche schulintensive Gemeinde in den Bundesländern

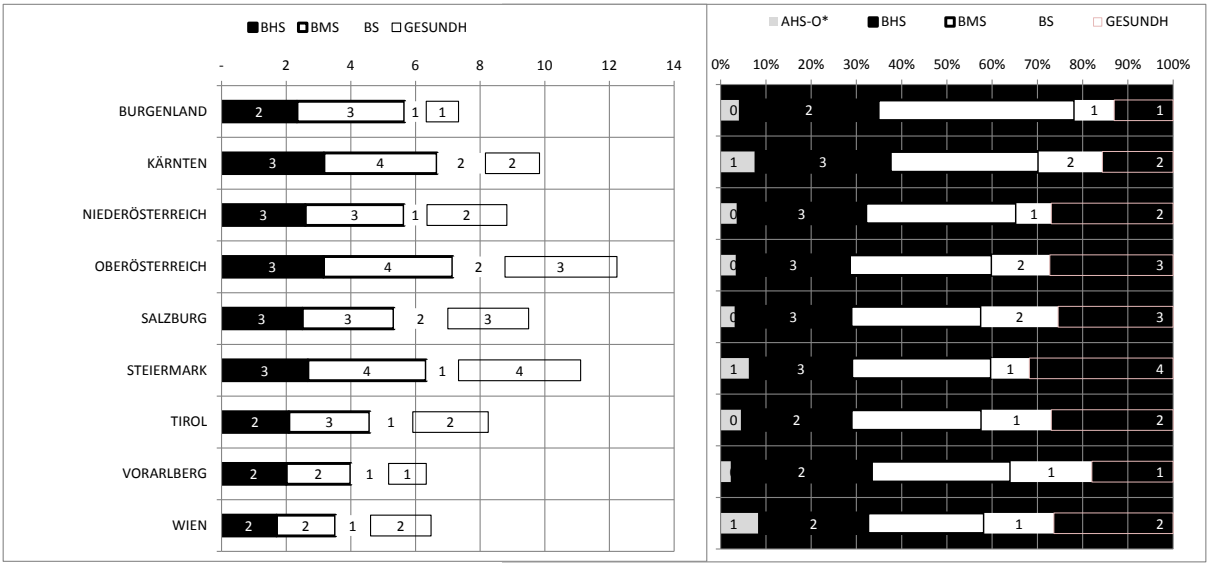
a. Zahl der Schulen und ausgewählten Schulen



b. Zahl der Schulen aufgegliedert nach Formen



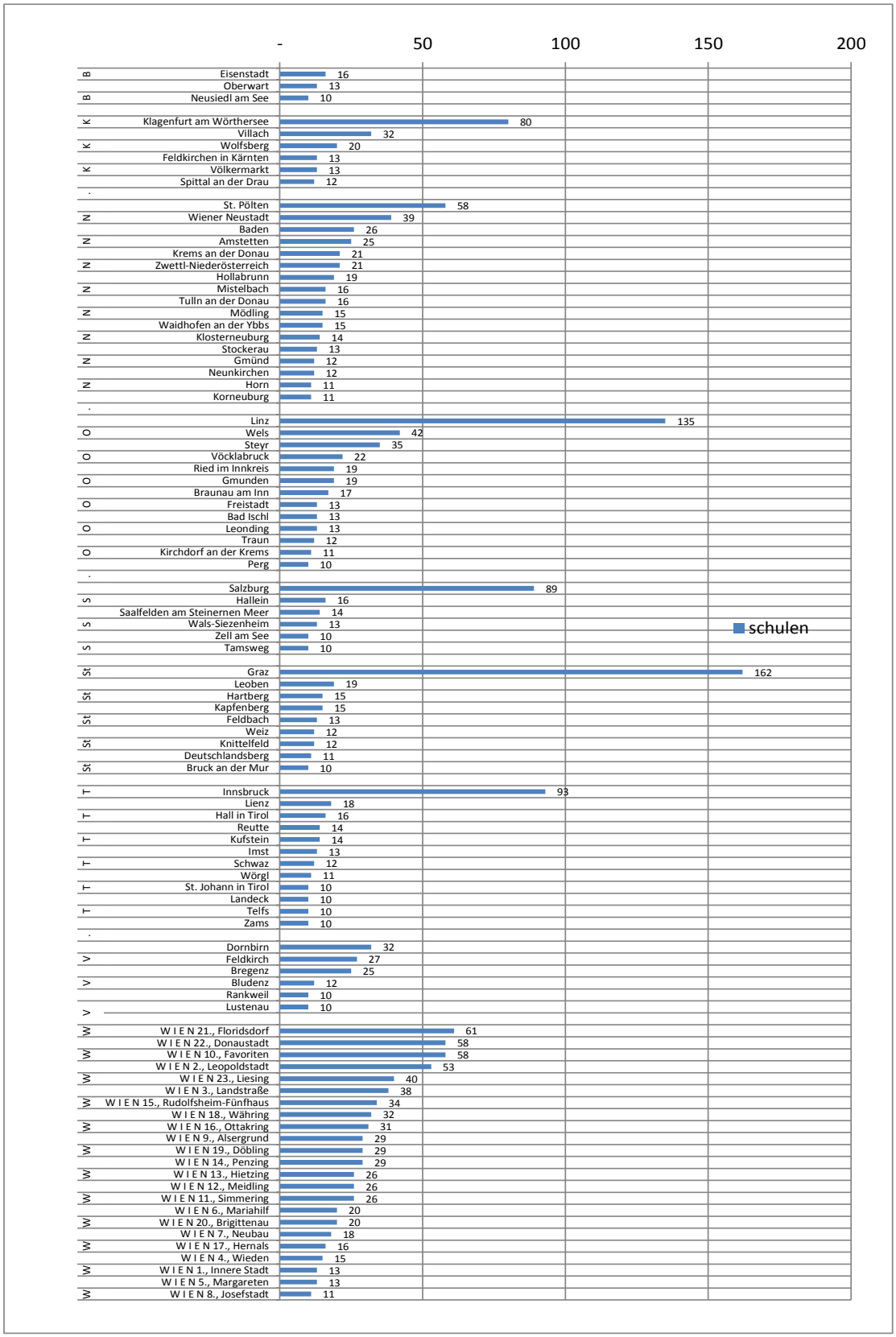
c. Oberstufenschulen aufgegliedert



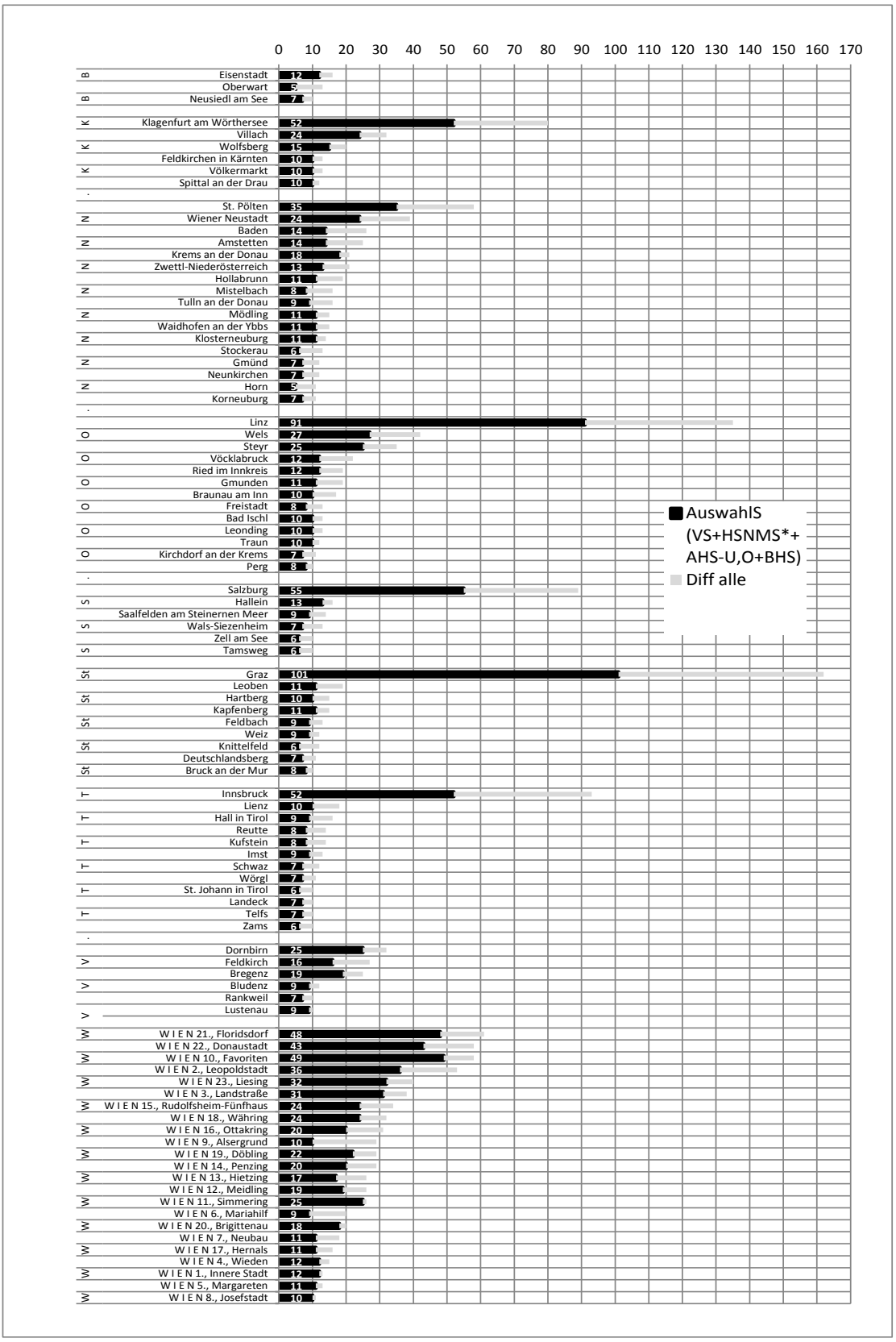
Darstellungen C. Gemeinden geordnet nach Bundesländern

In den folgenden Grafiken sind die Gemeinden nach Bundesländern geordnet

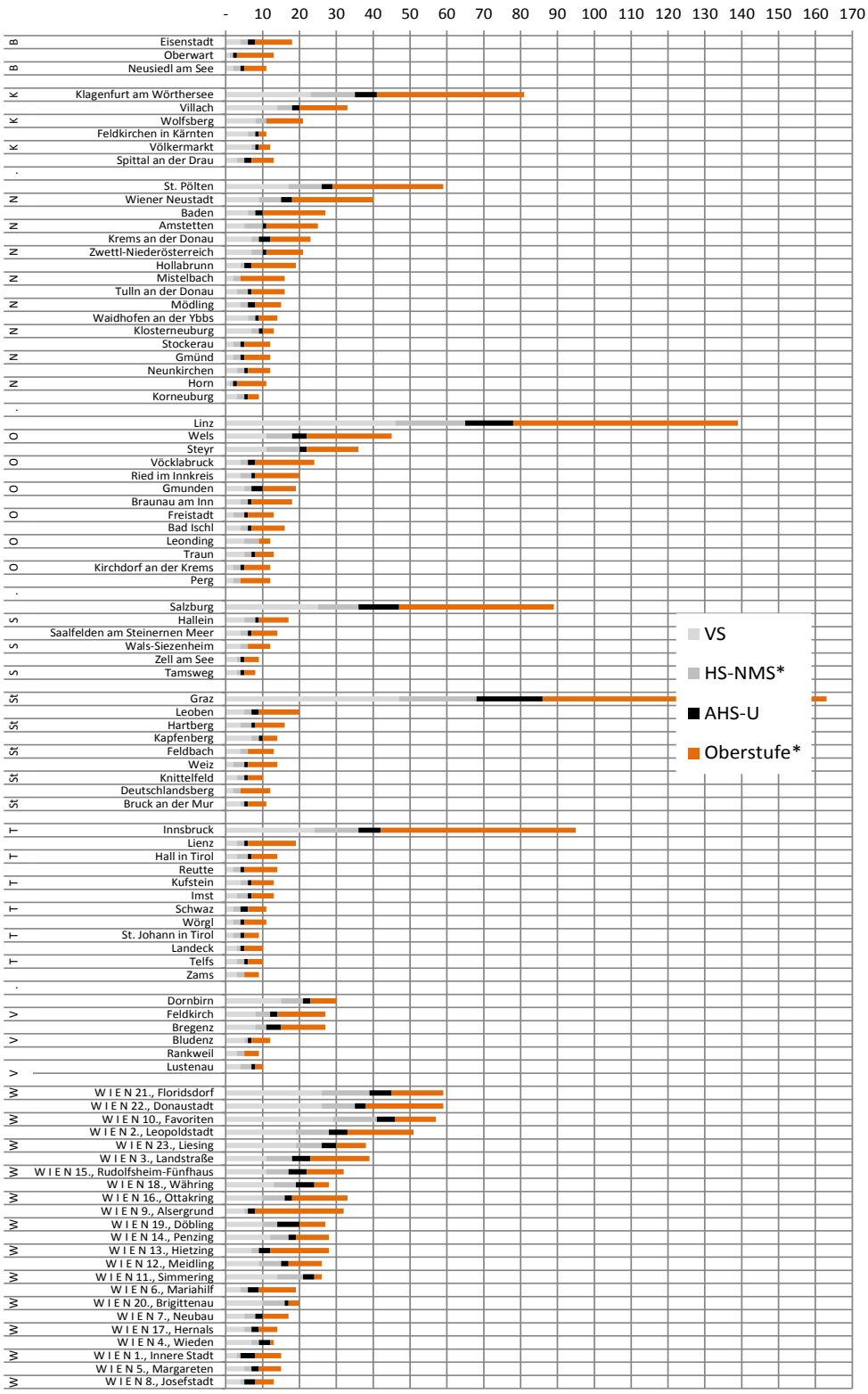
ANH-Abb. 35: Länder: Alle Schulen



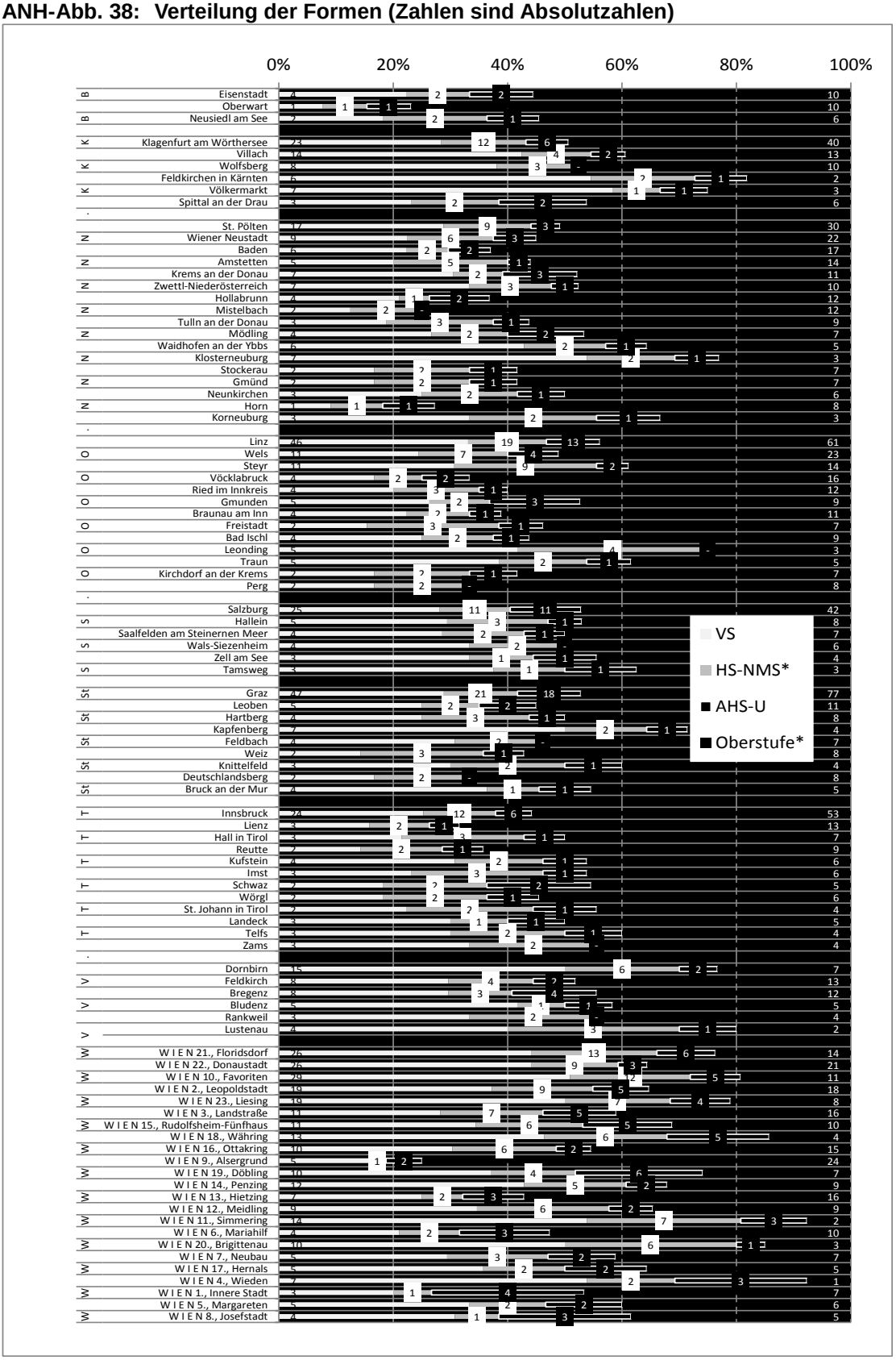
ANH-Abb. 36: Schulauswahl



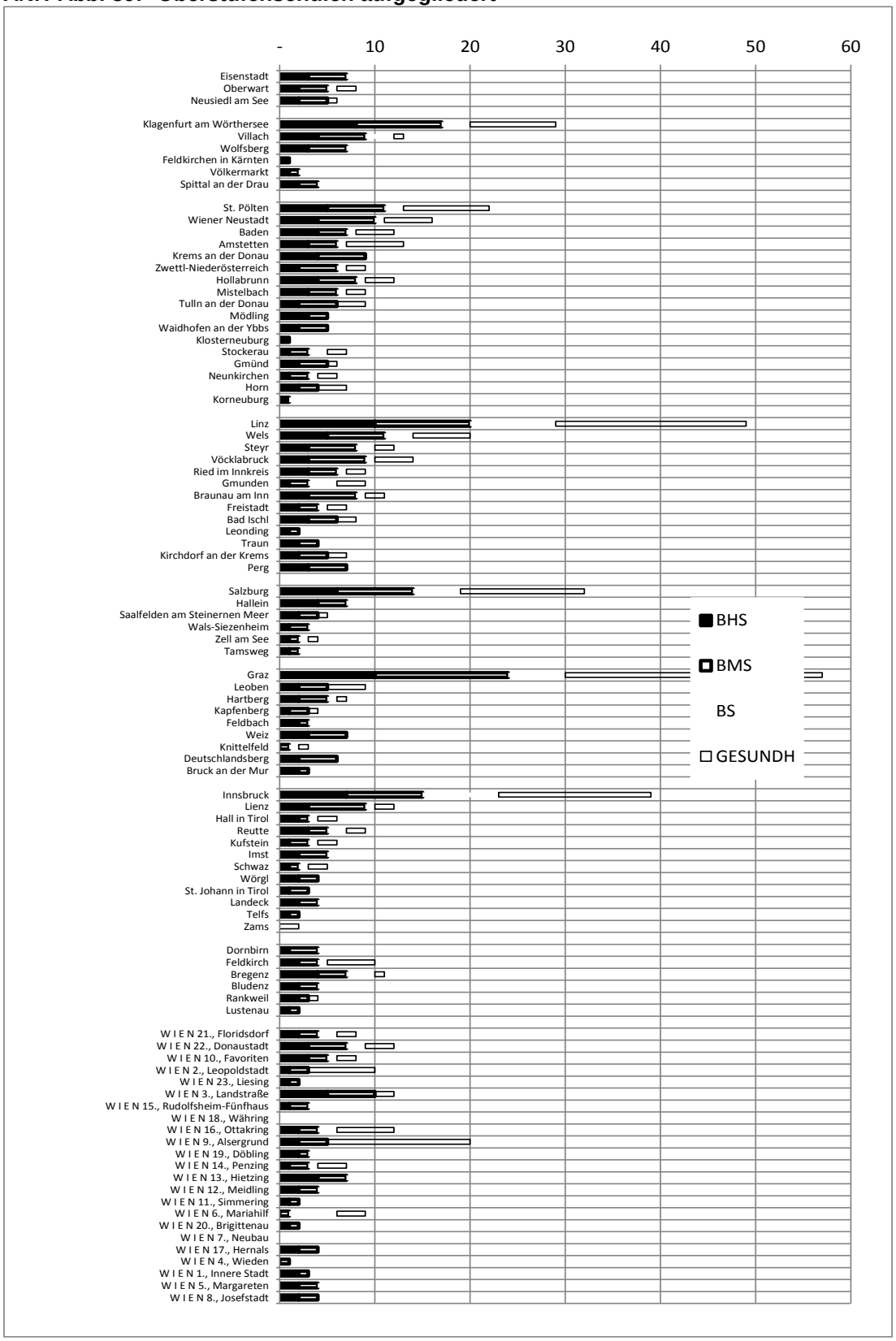
ANH-Abb. 37: Alle Schulen aufgegliedert nach Formen



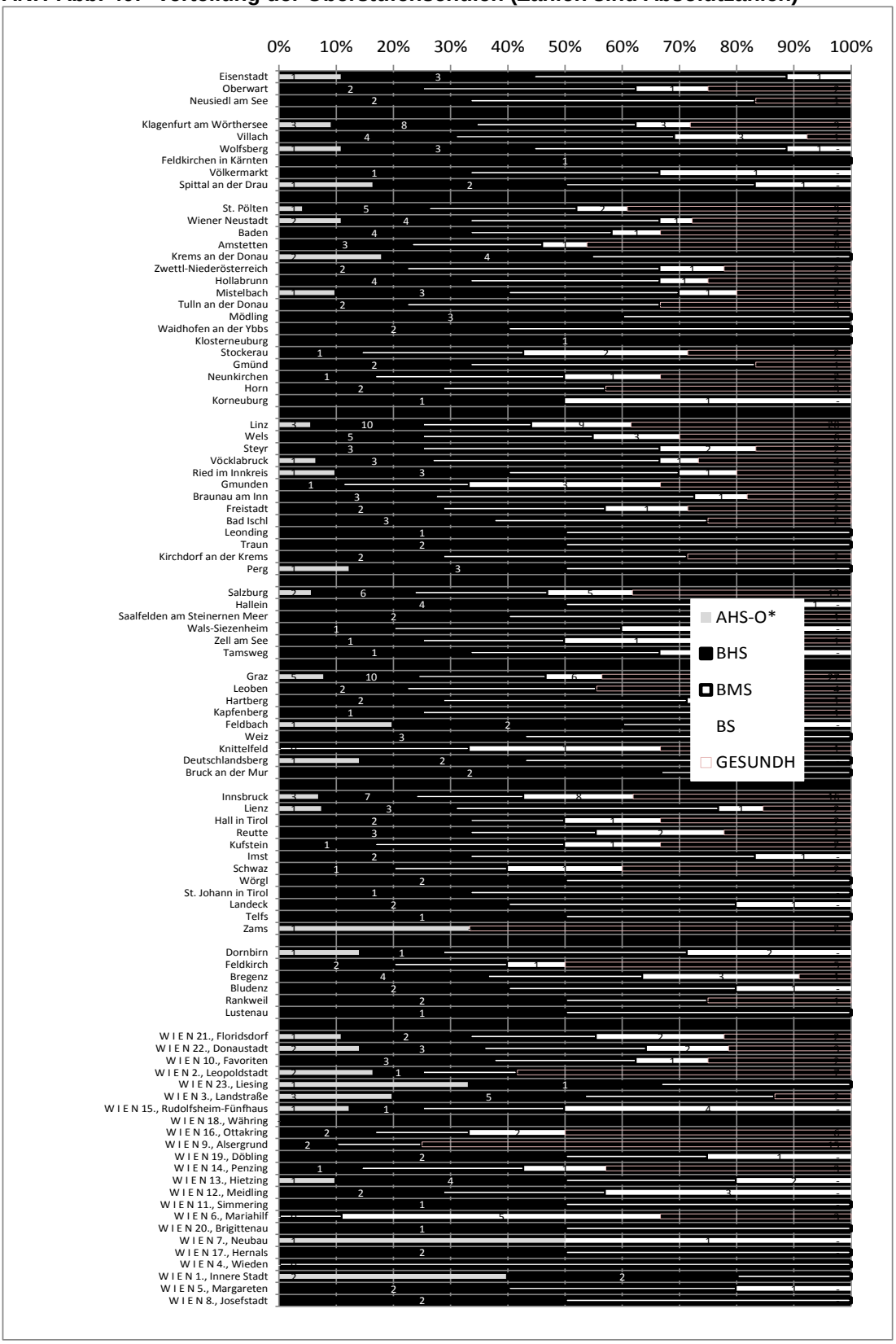
ANH-Abb. 38: Verteilung der Formen (Zahlen sind Absolutzahlen)



ANH-Abb. 39: Oberstufenschulen aufgegliedert



ANH-Abb. 40: Verteilung der Oberstufenschulen (Zahlen sind Absolutzahlen)



ANHANG 4 Illustrationen Ergebnisse

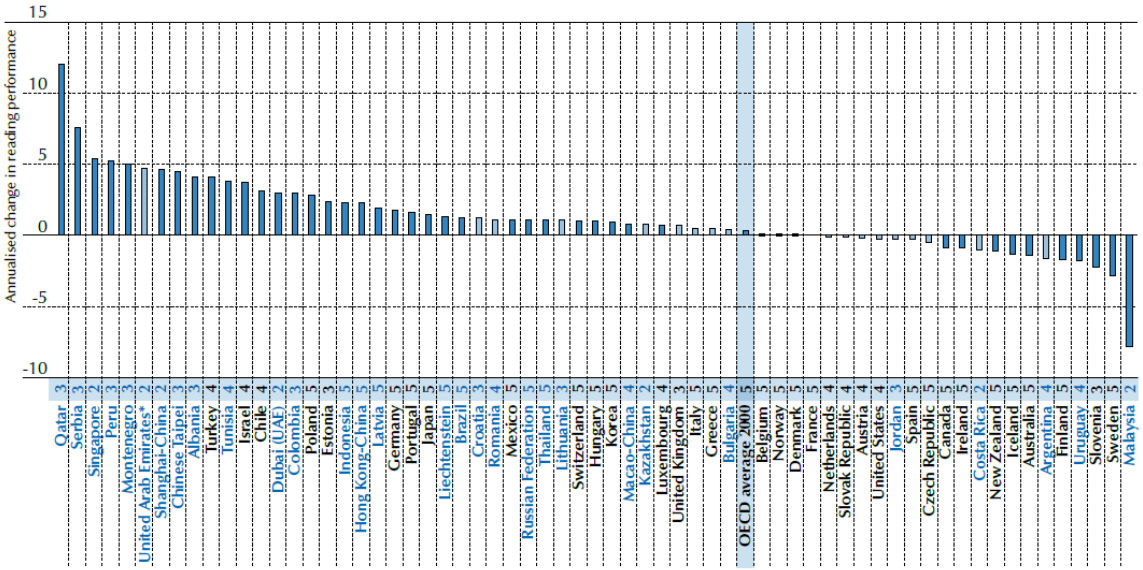
ANH-Abb. 41: PISA durchschnittliche jährliche Veränderung der Werte in Lesen und Mathematik verglichen mit PIAAC

a) Lesen

■ Figure I.4.3 ■

Annualised change in reading performance throughout participation in PISA

Reading score-point difference associated with one calendar year



* United Arab Emirates excluding Dubai.

Notes: Statistically significant score point changes are marked in a darker tone (see Annex A3).

The number of comparable reading scores used to calculate the annualised change is shown next to the country/economy name.

The annualised change is the average annual change in PISA score points from a country's/economy's earliest participation in PISA to PISA 2012. It is calculated taking into account all of a country's/economy's participation in PISA. For more details on the calculation of the annualised change, see Annex A5.

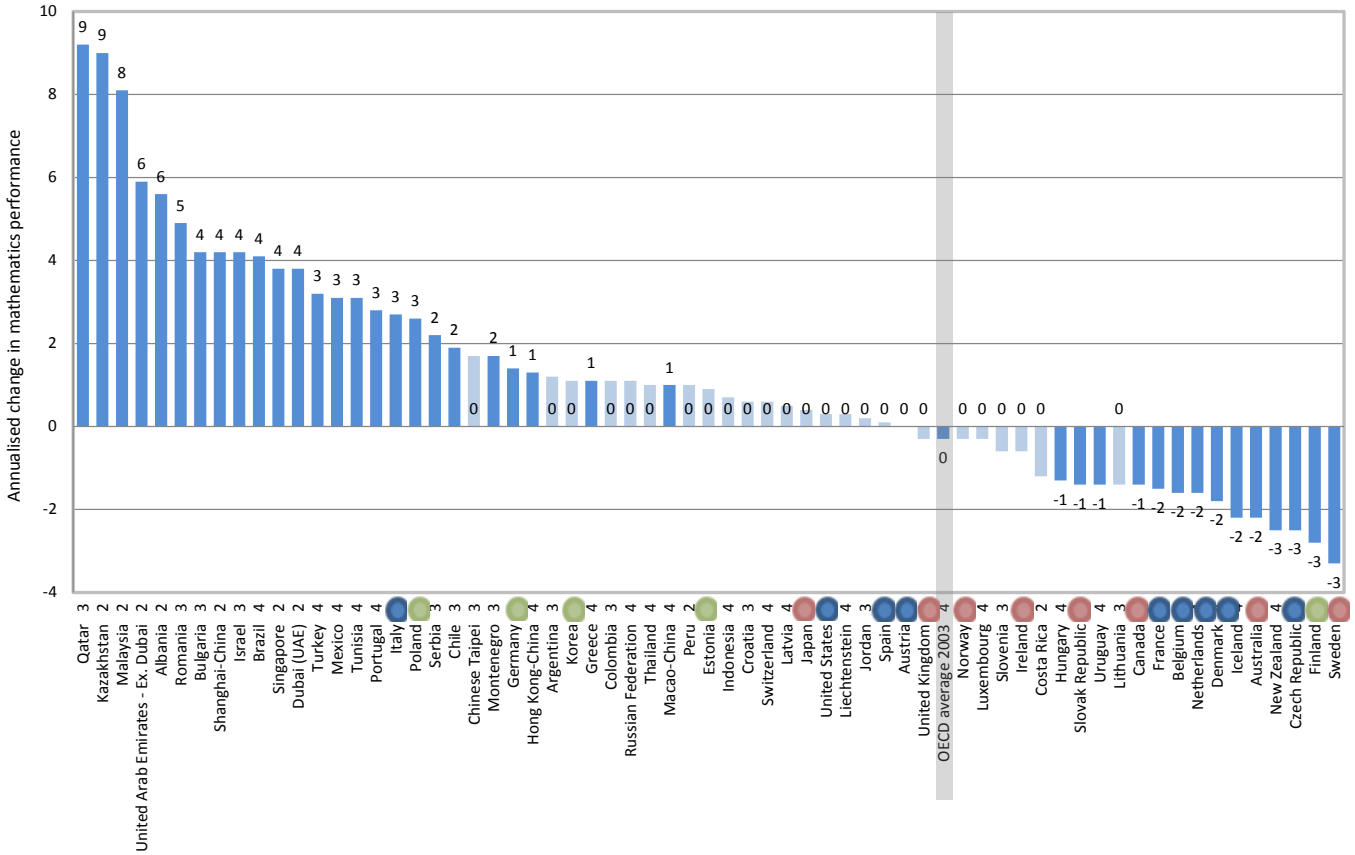
OECD average 2000 compares only OECD countries with comparable reading scores since 2000.

Countries and economies are ranked in descending order of the annualised change in reading performance.

Source: OECD, PISA 2012 Database, Table I.4.3b.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932935610

b) Mathematik



PIAAC Participation neutral; Veränderung positive; negativ

The annualised change is the average annual change in PISA score points from a country/economy's earliest participation in PISA to PISA 2012. It is calculated taking into account all country/economy's participation in PISA. For more details on the calculation of the annualised change, see Annex A5. OECD average 2003 compares only OECD countries with comparable mathematics scores since 2003. Countries and economies are ranked in descending order of the annualised change in mathematics performance. Source: OECD, PISA 2012 Database, Table I.2.3b.

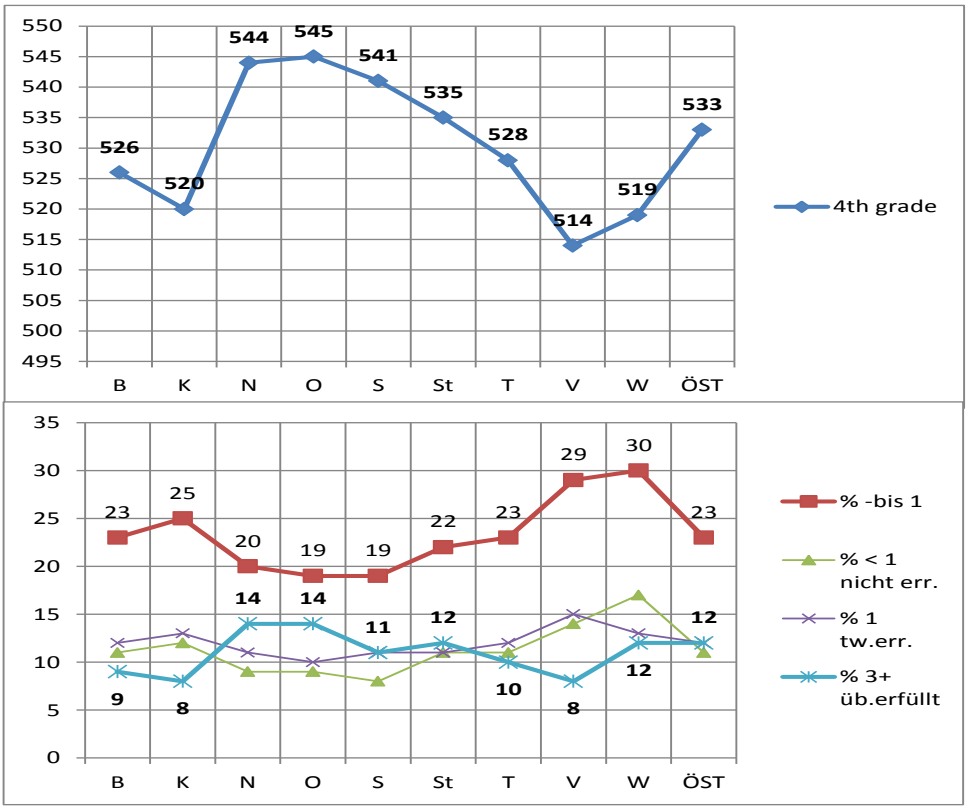
Ressourcen und Bildungsstandards nach Bundesländern

ANH-Abb. 42: Ergebnisse Bildungsstandards 2013 Bundesergebnisberichte

a) 4.Stufe Mathematik

	Durchschnitt	Verteilung auf Kompetenzstufen Bildungsstandards…			
	Mathematik-Kompetenz in Punkten (Score av)	…nicht oder teilweise erreicht (-bis 1)*	…nicht erreicht (< Stufe 1)	…teilweise erreicht (Stufe 1)	…übertroffen (Stufe 3) 3+
B	526	23,00	11,00	12,00	9,00
K	520	25,00	12,00	13,00	8,00
N	544	20,00	9,00	11,00	14,00
O	545	19,00	9,00	10,00	14,00
S	541	19,00	8,00	11,00	11,00
St	535	22,00	11,00	11,00	12,00
T	528	23,00	11,00	12,00	10,00
V	514	29,00	14,00	15,00	8,00
W	519	30,00	17,00	13,00	12,00
ÖST	533	23,00	11,00	12,00	12,00

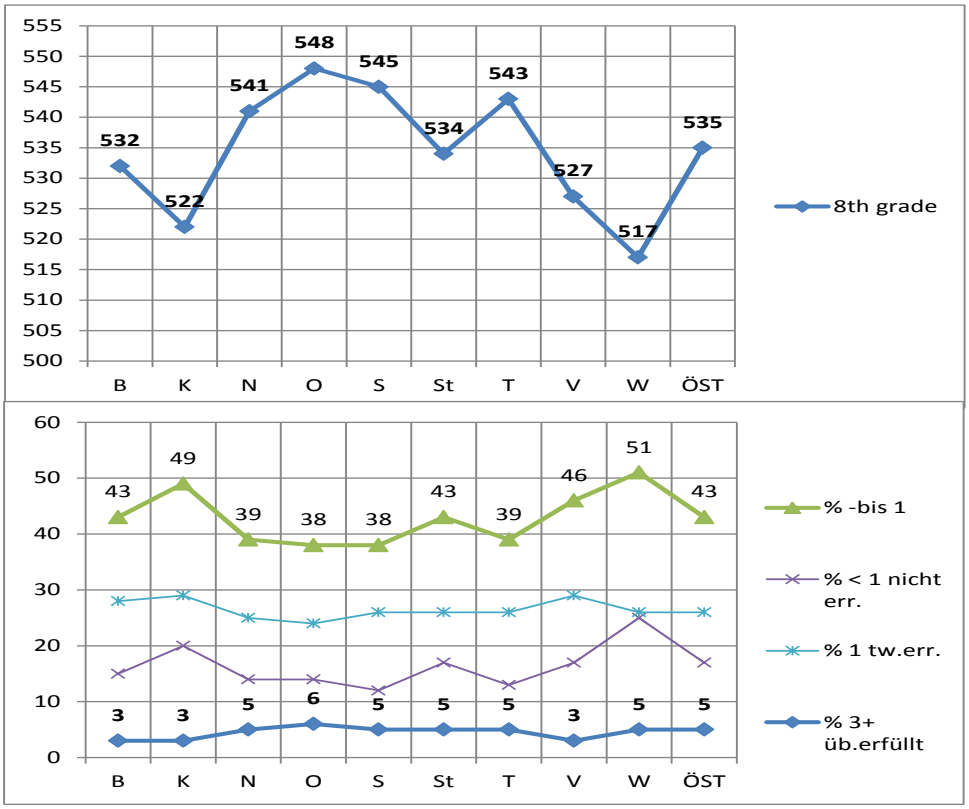
* Summe aus nicht erreicht und teilweise erreicht



b) Stufe 8 Mathematik alle Schulen Sek1

	Durchschnitt	Verteilung auf Kompetenzstufen Bildungsstandards…			
	Mathematik-Kompetenz in Punkten (Score av)	…nicht oder teilweise erreicht (-bis 1)*	…nicht erreicht (< Stufe 1)	…teilweise erreicht (Stufe 1)	…übertroffen (Stufe 3) 3+
B	532	43	15	28	3
K	522	49	20	29	3
N	541	39	14	25	5
O	548	38	14	24	6
S	545	38	12	26	5
St	534	43	17	26	5
T	543	39	13	26	5
V	527	46	17	29	3
W	517	51	25	26	5
ÖST	535	43	17	26	5

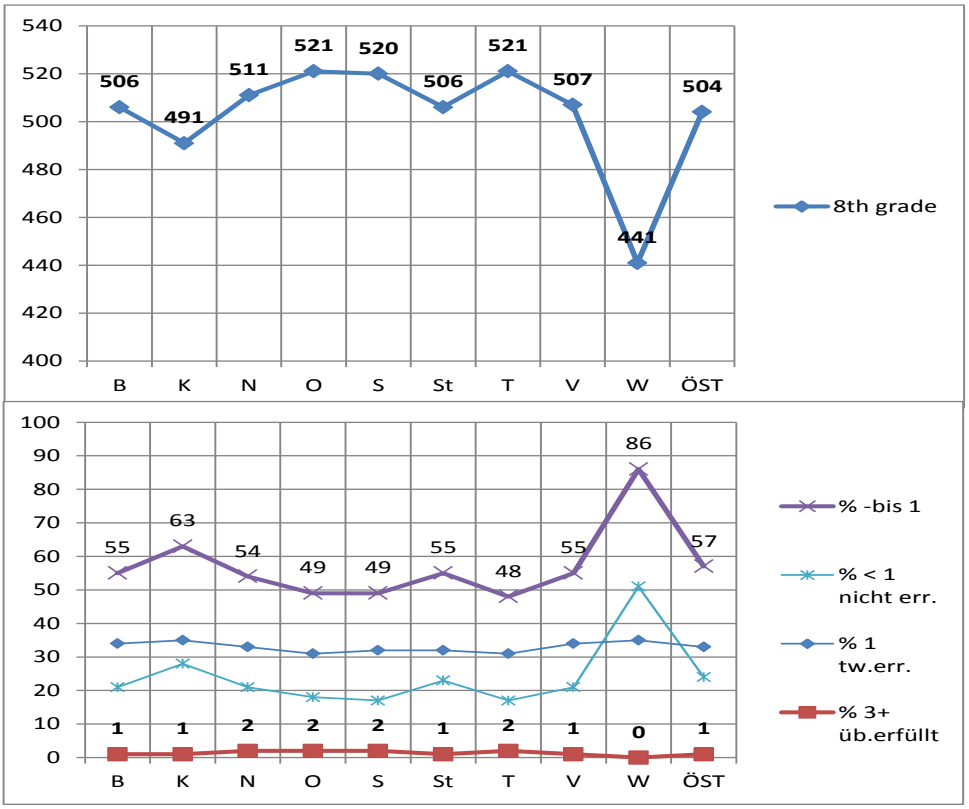
* Summe aus nicht erreicht und teilweise erreicht



c) 8.Stufe Mathematik APS

	Durchschnitt		Verteilung auf Kompetenzstufen Bildungsstandards…		
	Mathematik-Kompetenz in Punkten (Score av)	…nicht oder teilweise erreicht (-bis 1)*	…nicht erreicht (< Stufe 1)	…teilweise erreicht (Stufe 1)	…übertroffen (Stufe 3) 3+
B	506	55	21	34	1
K	491	63	28	35	1
N	511	54	21	33	2
O	521	49	18	31	2
S	520	49	17	32	2
St	506	55	23	32	1
T	521	48	17	31	2
V	507	55	21	34	1
W	441	86	51	35	0
ÖST	504	57	24	33	1

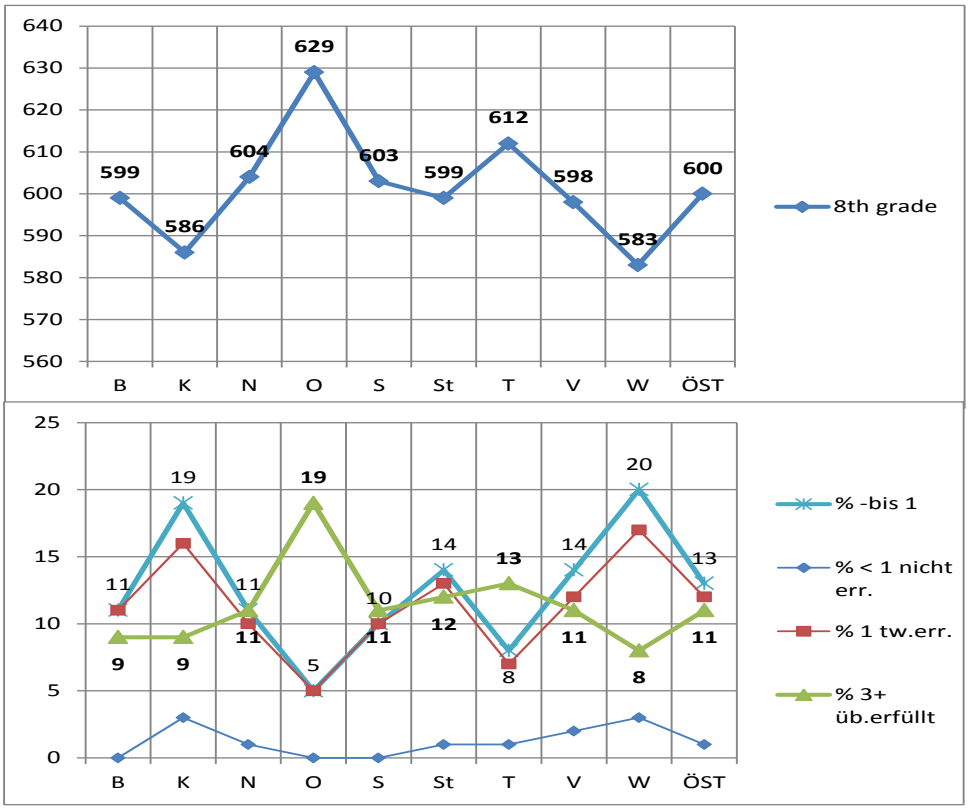
* Summe aus nicht erreicht und teilweise erreicht



d) 8.Stufe Mathematik AHS

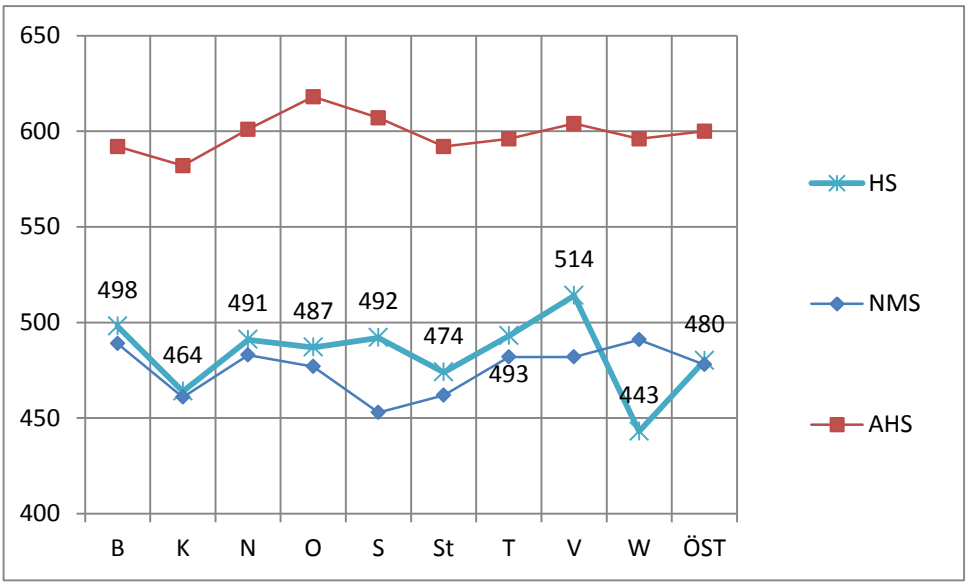
	Durchschnitt	Verteilung auf Kompetenzstufen Bildungsstandards…			
	Mathematik-Kompetenz in Punkten (Score av)	…nicht oder teilweise erreicht (-bis 1)*	…nicht erreicht (< Stufe 1)	…teilweise erreicht (Stufe 1)	…übertroffen (Stufe 3) 3+
B	599	11	0	11	9
K	586	19	3	16	9
N	604	11	1	10	11
O	629	5	0	5	19
S	603	10	0	10	11
St	599	14	1	13	12
T	612	8	1	7	13
V	598	14	2	12	11
W	583	20	3	17	8
ÖST	600	13	1	12	11

* Summe aus nicht erreicht und teilweise erreicht



e) 8.Stufe Englisch HS

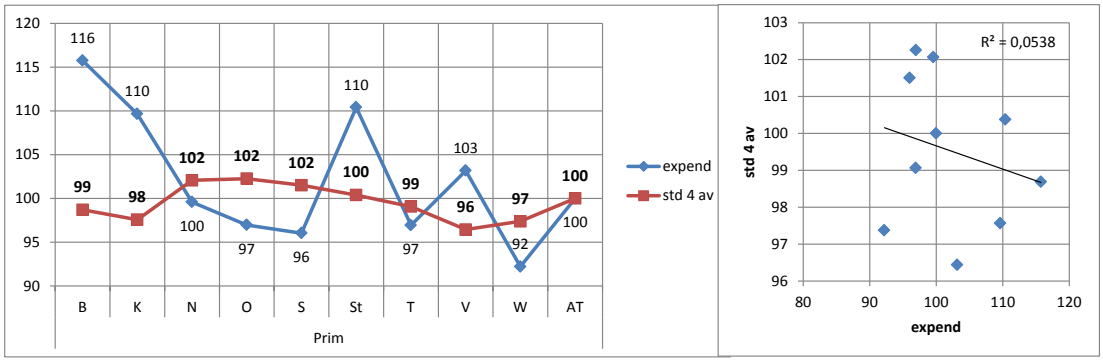
	Kompetenz in Punkten (Score av)		
	HS	NMS	AHS
B	498	489	592
K	464	461	582
N	491	483	601
O	487	477	618
S	492	453	607
St	474	462	592
T	493	482	596
V	514	482	604
W	443	491	596
ÖST	480	478	600



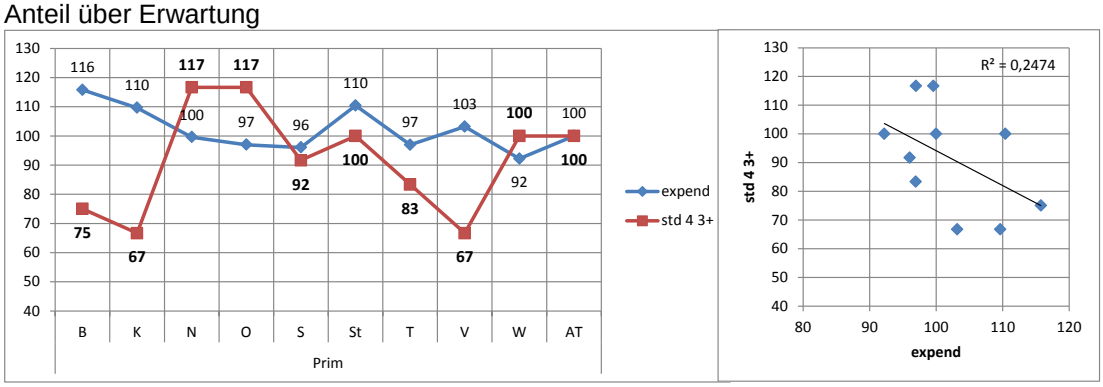
ANH-Abb. 43: Ausgaben pro SchülerIn und Bildungsstandards Math 2013 4/8.Stufe
Score (av), Anteil über Erwartung (3+), und Anteil Mindeststandard nicht erreicht (bis 1)

a) VS und Standards 4.Stufe

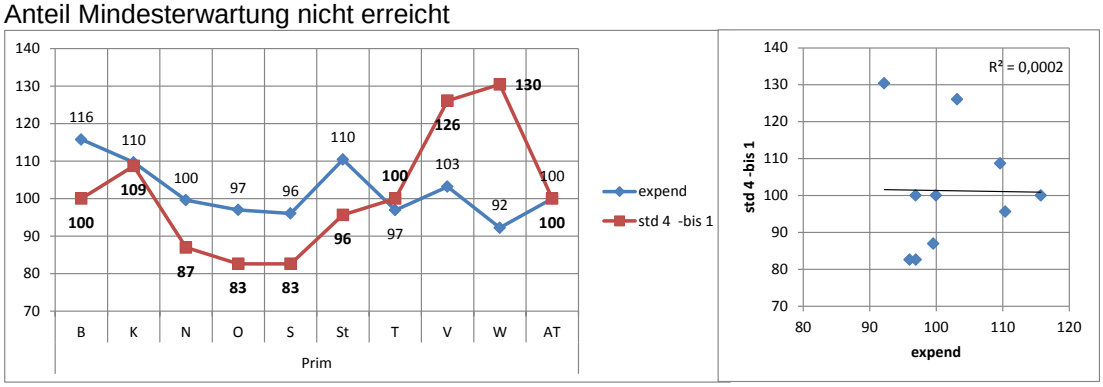
Durchschnitts-Score



Anteil über Erwartung

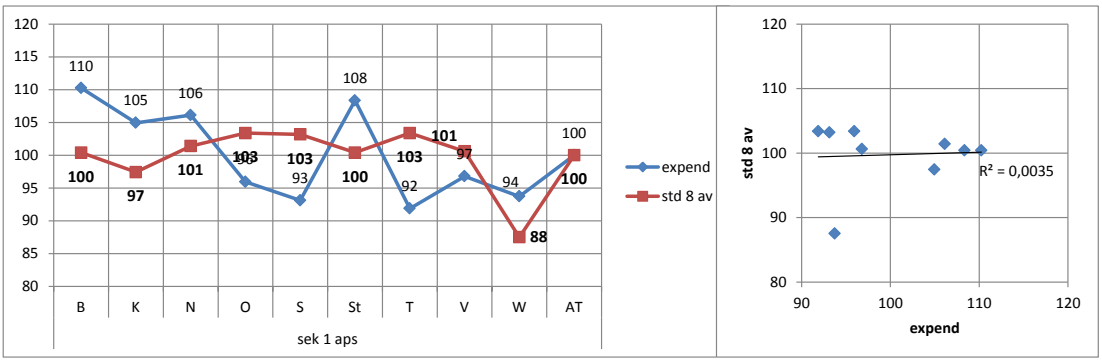


Anteil Mindesterwartung nicht erreicht

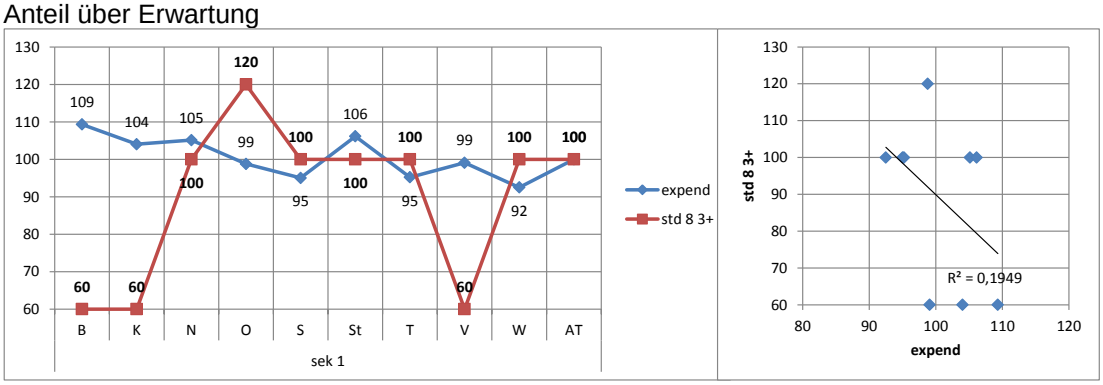


b) Sek 1 (HS, NMS, AHS-U) und Standards 8.Stufe alle

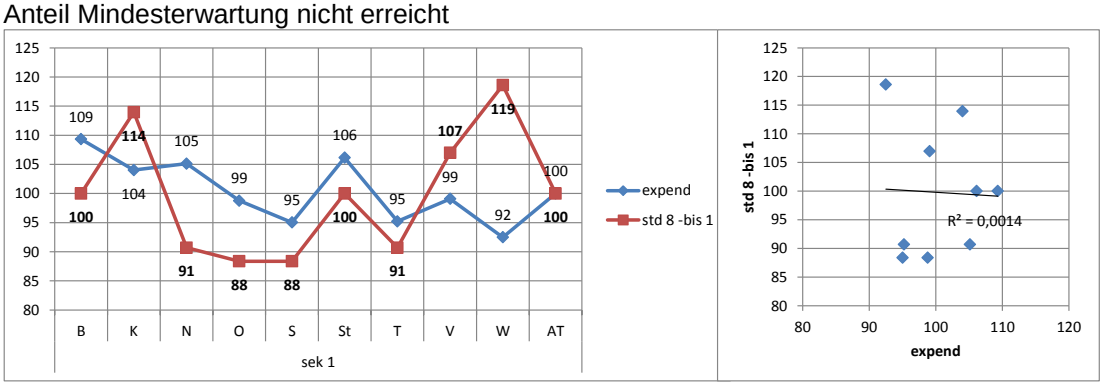
Durchschnitts-Score



Anteil über Erwartung

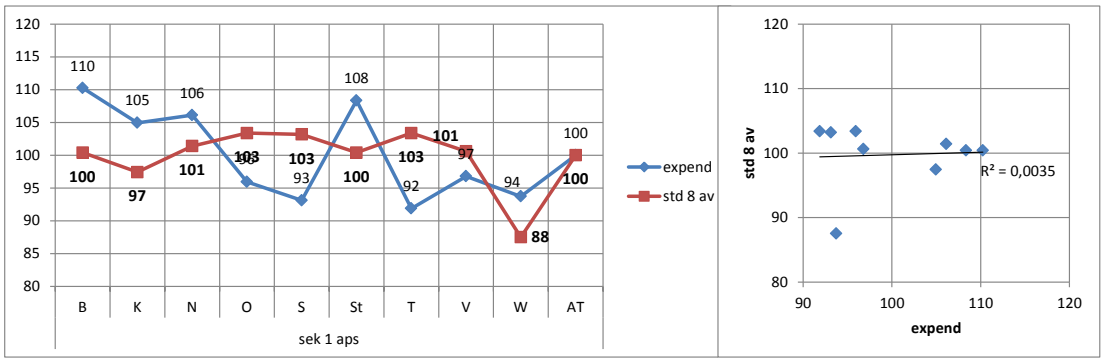


Anteil Mindesterwartung nicht erreicht

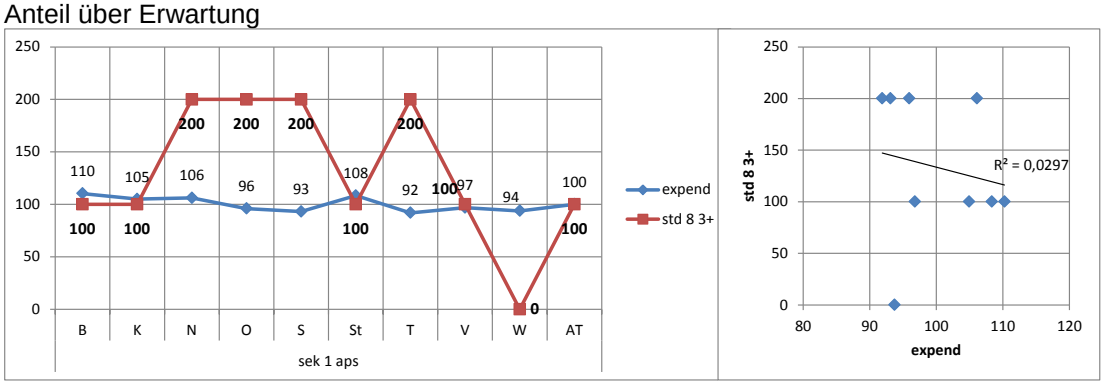


c) Hauptschule und NMS, Standards 8. Stufe APS

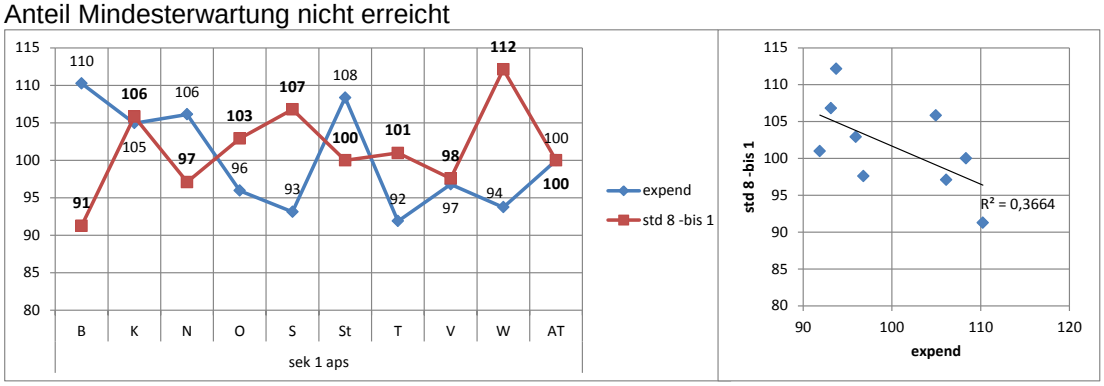
Durchschnitts-Score



Anteil über Erwartung

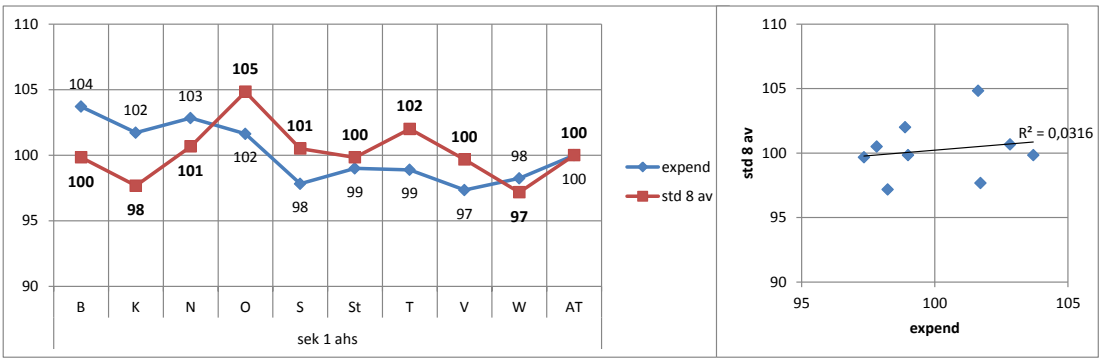


Anteil Mindesterwartung nicht erreicht

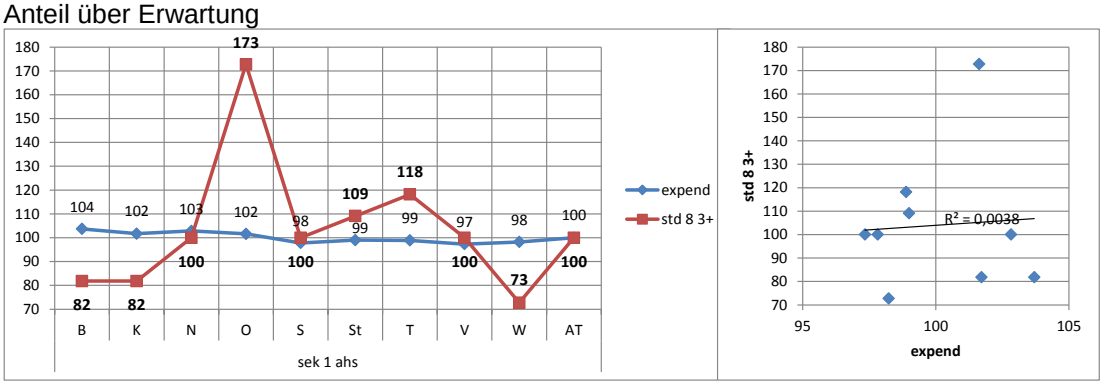


d) AHS-Unterstufe und Standards 8. Stufe AHS

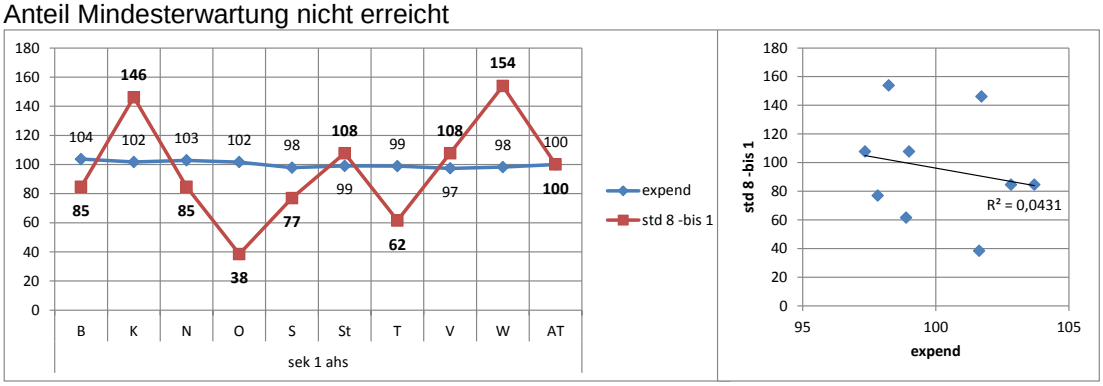
Durchschnitts-Score



Anteil über Erwartung



Anteil Mindesterwartung nicht erreicht

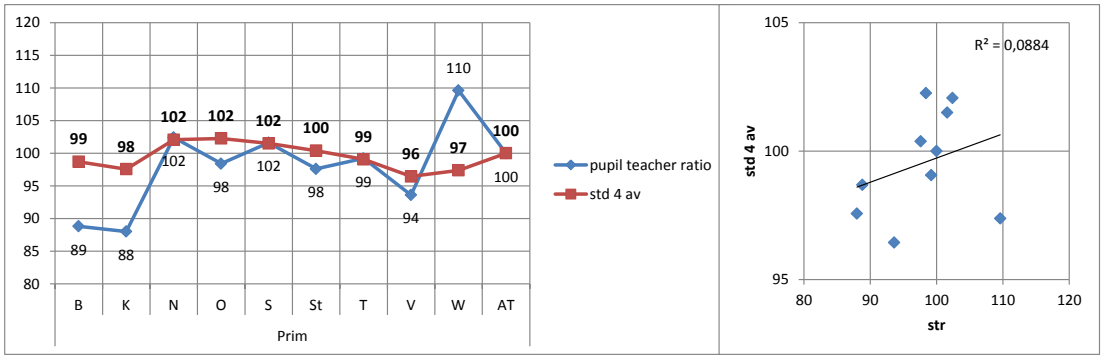


ANH-Abb. 44: SLR und Bildungsstandards Math 2013 4./8.Stufe, Engl. 8.Stufe

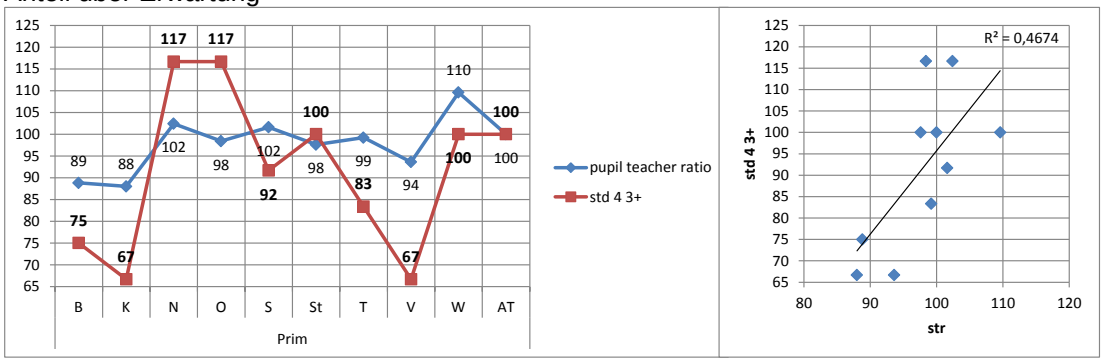
Score (av), Anteil über Erwartung (3+), und Anteil Mindeststandard nicht erreicht (bis 1)

a) Math VS und Standards 4.Stufe

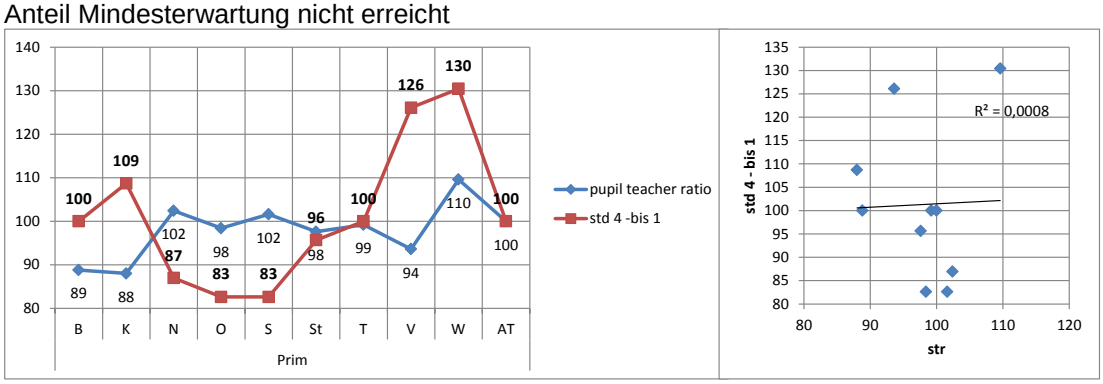
Durchschnitts-Score



Anteil über Erwartung

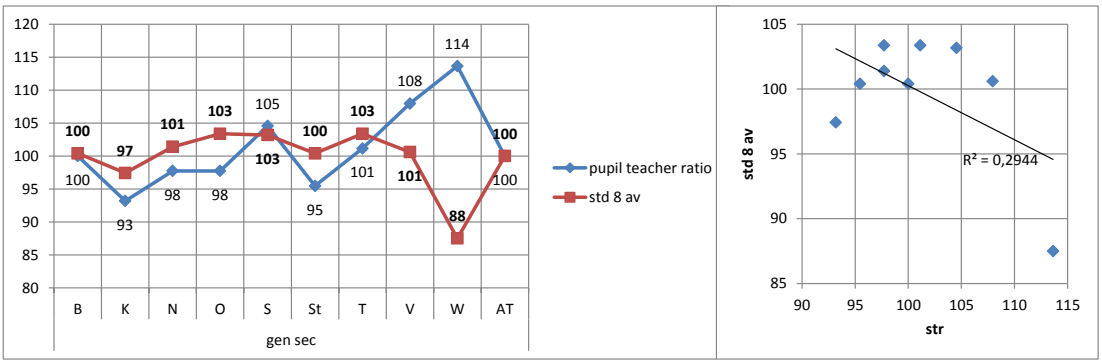


Anteil Mindesterwartung nicht erreicht

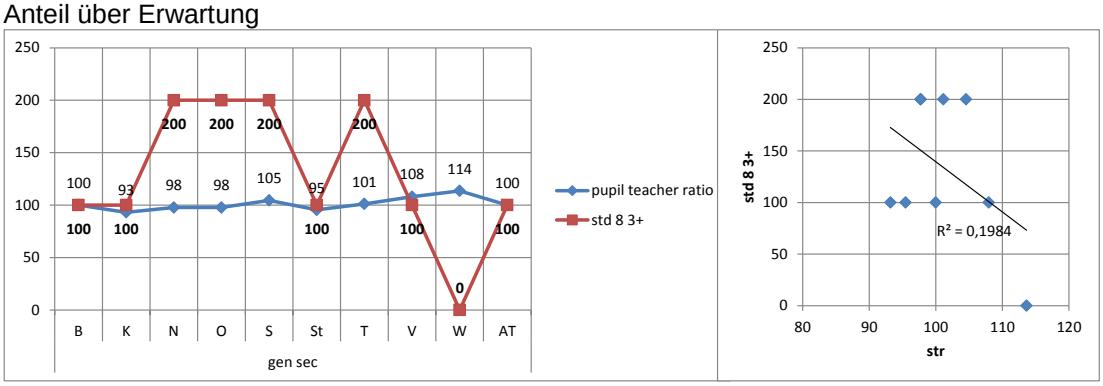


b) Math Hauptschule und Standards 8.Stufe APS

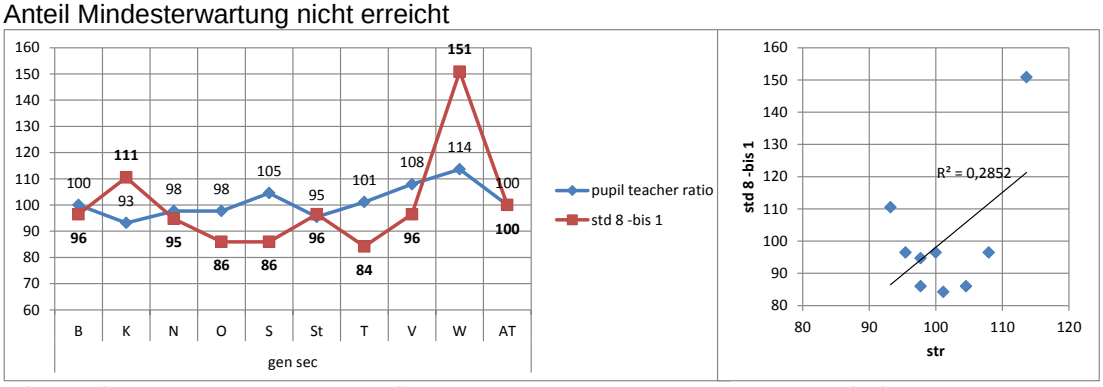
Durchschnitts-Score



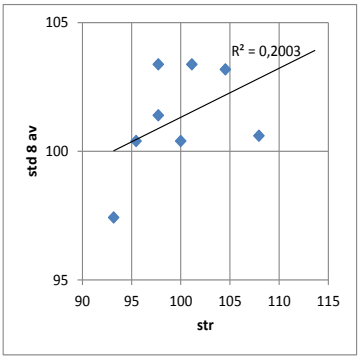
Anteil über Erwartung



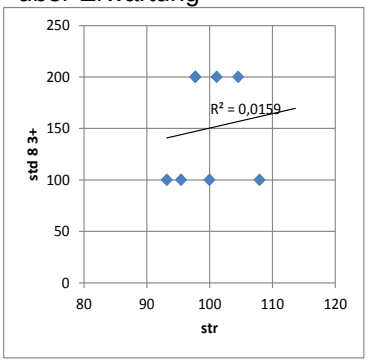
Anteil Mindesterwartung nicht erreicht



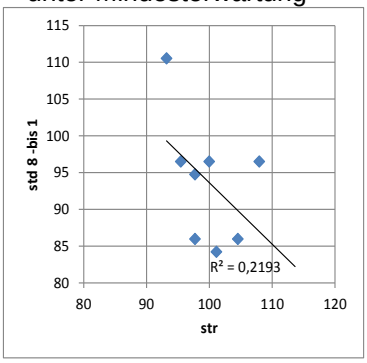
Ohne Wien: Score



über Erwartung

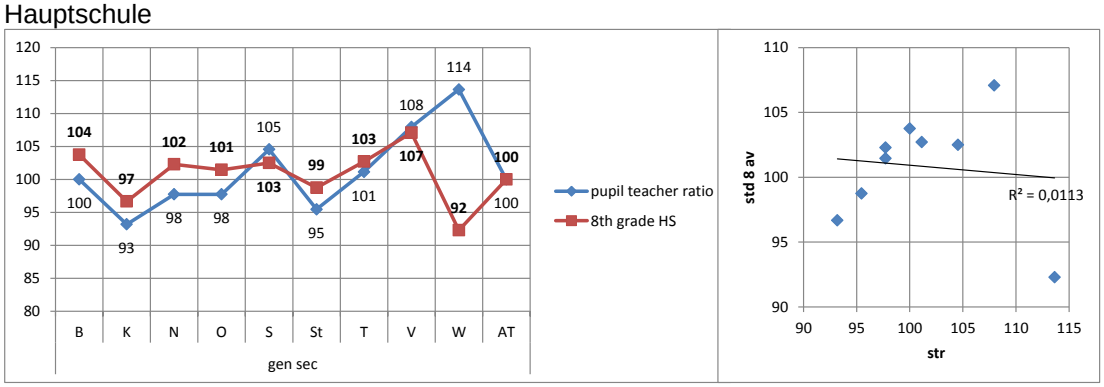


unter Mindesterwartung

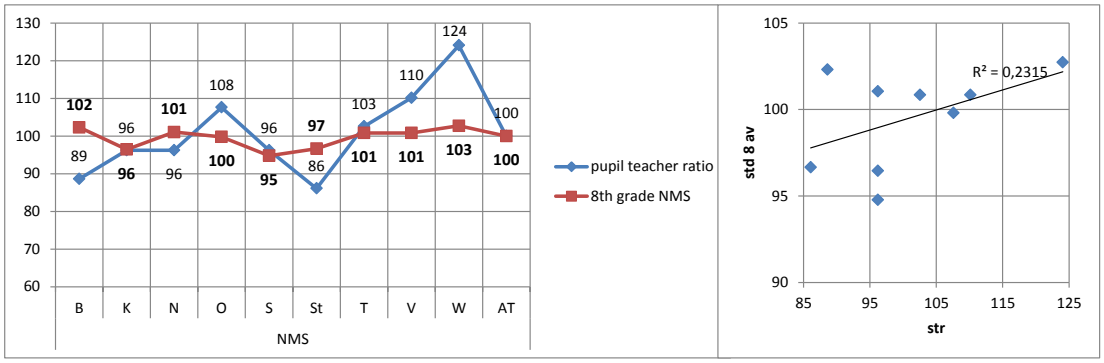


c) Engl STR Hauptschule, NMS und Standards Score 8.Stufe

Hauptschule

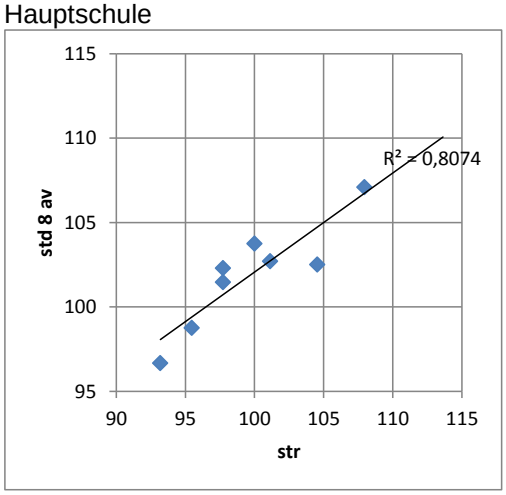


Neue Mittelschule

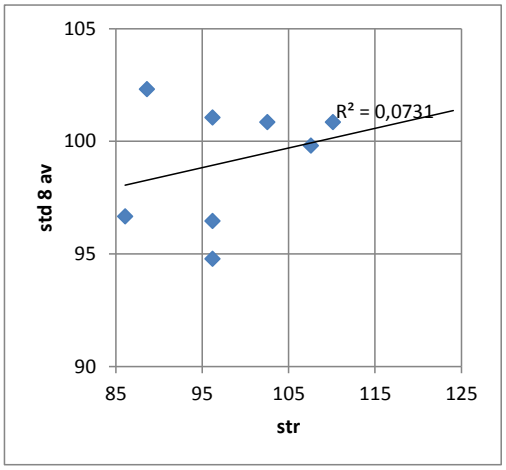


ohne Wien

Hauptschule



Neue Mittelschule

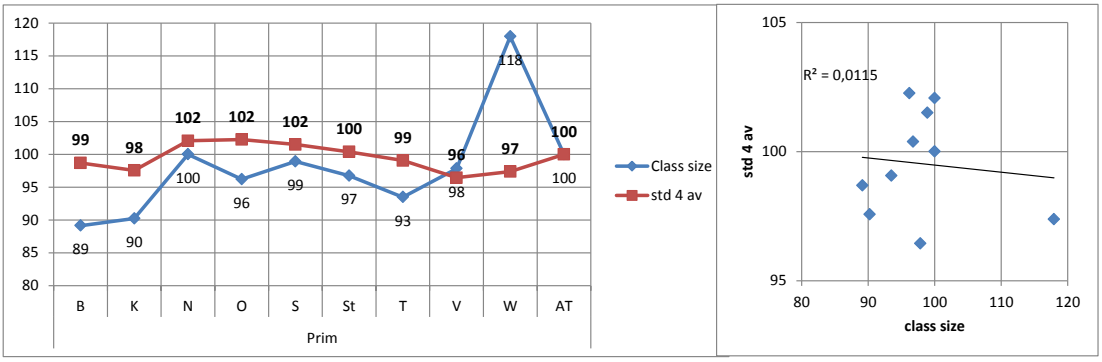


ANH-Abb. 45: Klassengröße und Bildungsstandards Math 2013 4./8. Stufe Engl. 8.St

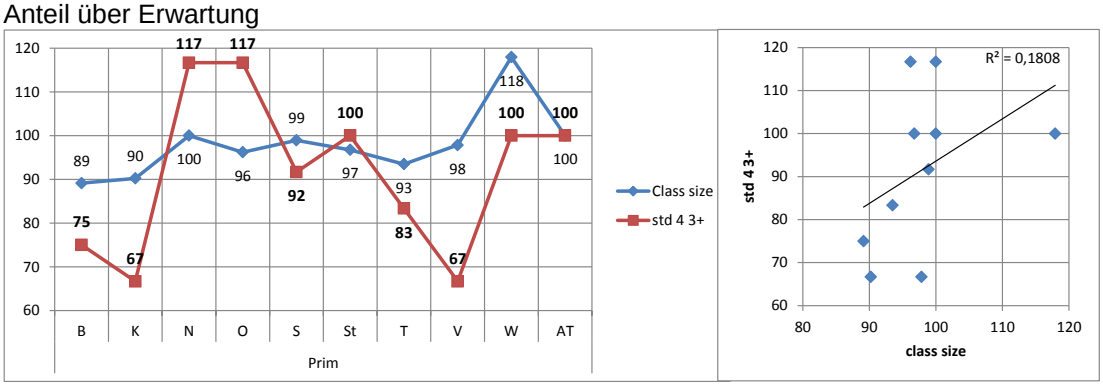
Score (av), Anteil über Erwartung (3+), und Anteil Mindeststandard nicht erreicht (bis 1)

a) Math VS und Standards 4.Stufe

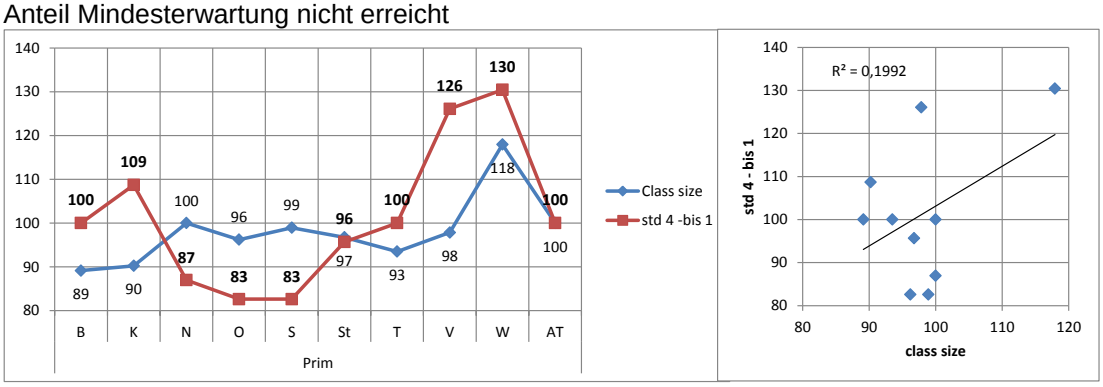
Durchschnitts-Score



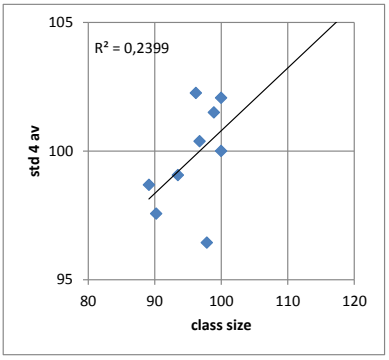
Anteil über Erwartung

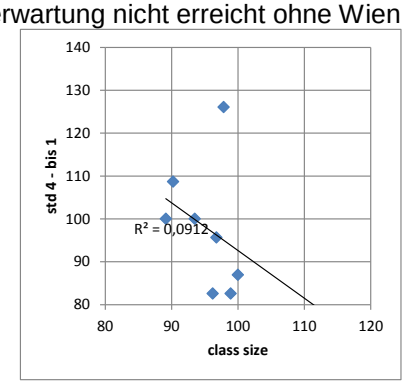


Anteil Mindesterwartung nicht erreicht



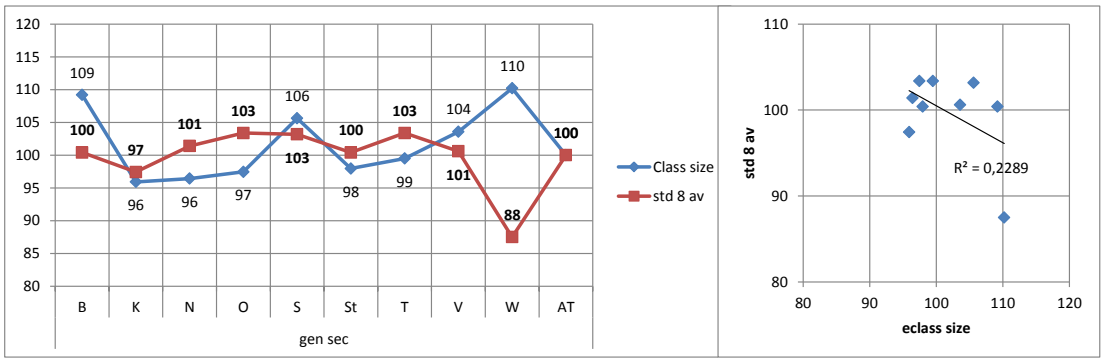
Durchschnitts-Score Scatter ohne Wien / Anteil Mindesterwartung nicht erreicht ohne Wien



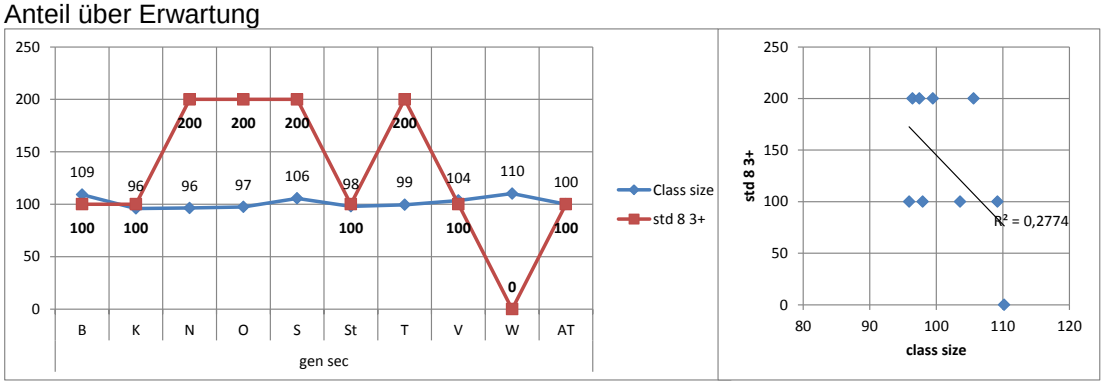


b) Math Hauptschule und Standards 8.Stufe APS

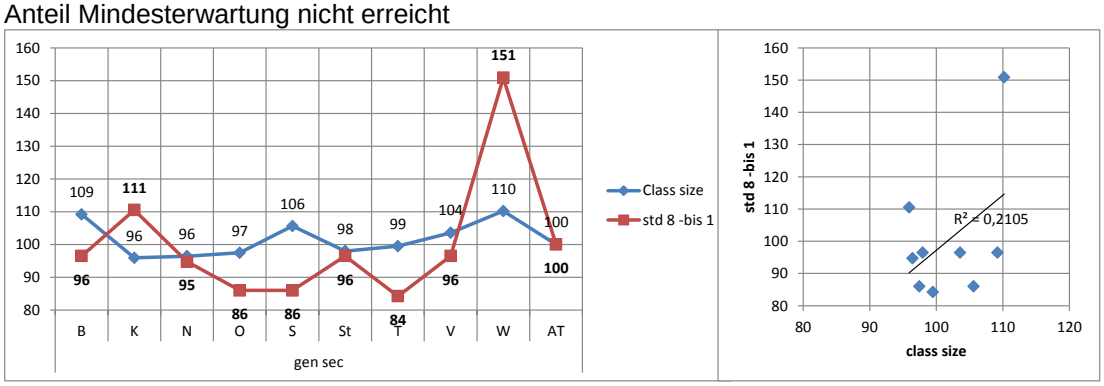
Durchschnitts-Score



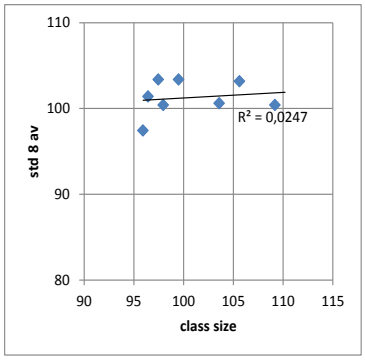
Anteil über Erwartung



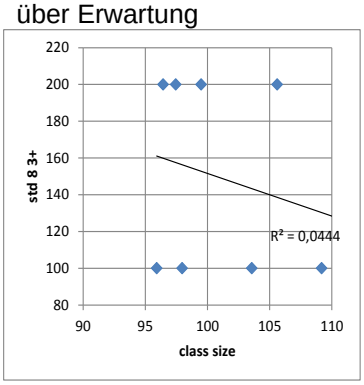
Anteil Mindesterwartung nicht erreicht



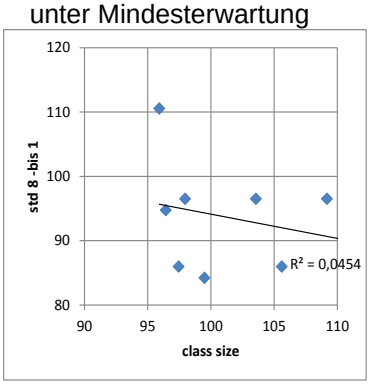
Ohne Wien: Score



über Erwartung

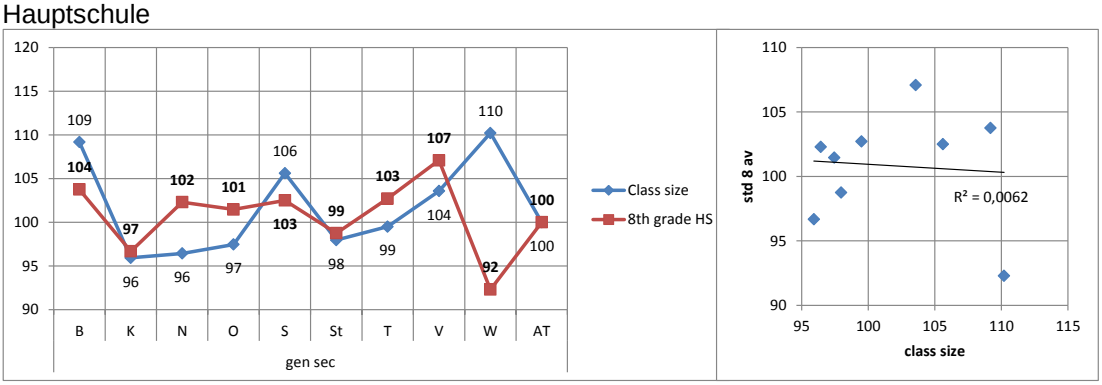


unter Mindesterwartung

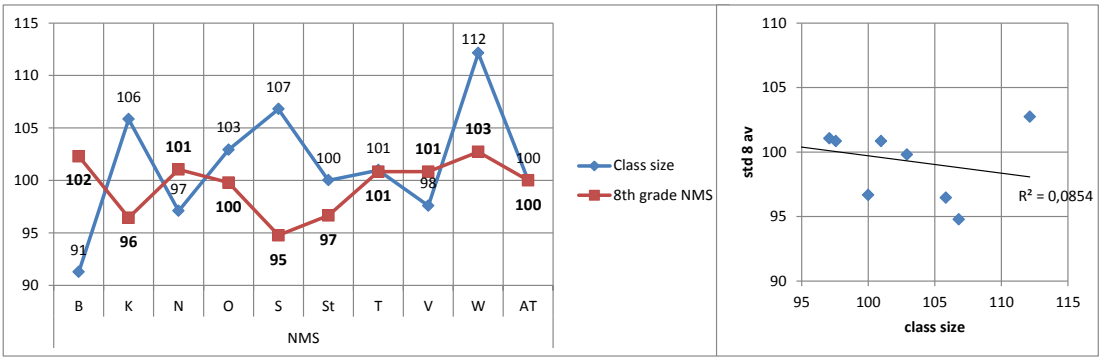


c) Engl Klassengröße Hauptschule, NMS und Standards Score 8.Stufe

Hauptschule

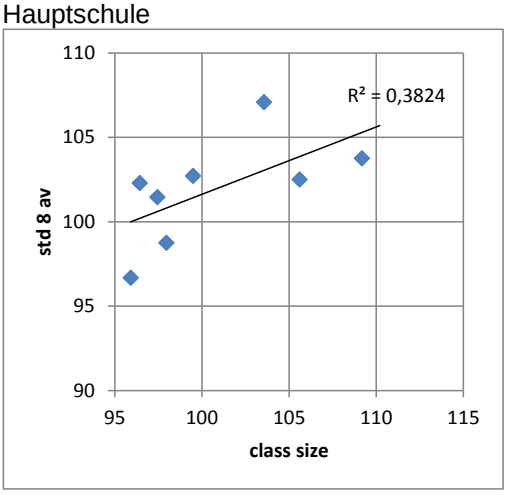


Neue Mittelschule

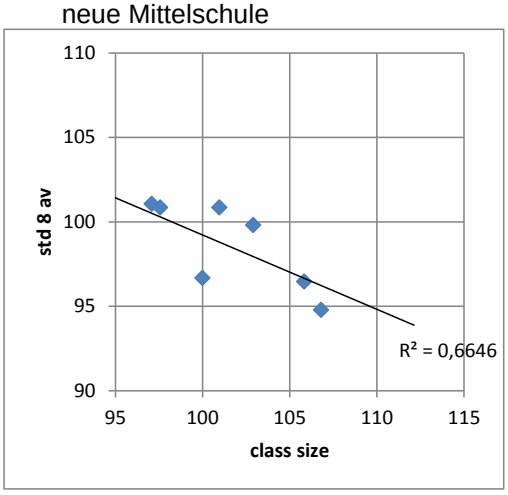


ohne Wien

Hauptschule



neue Mittelschule

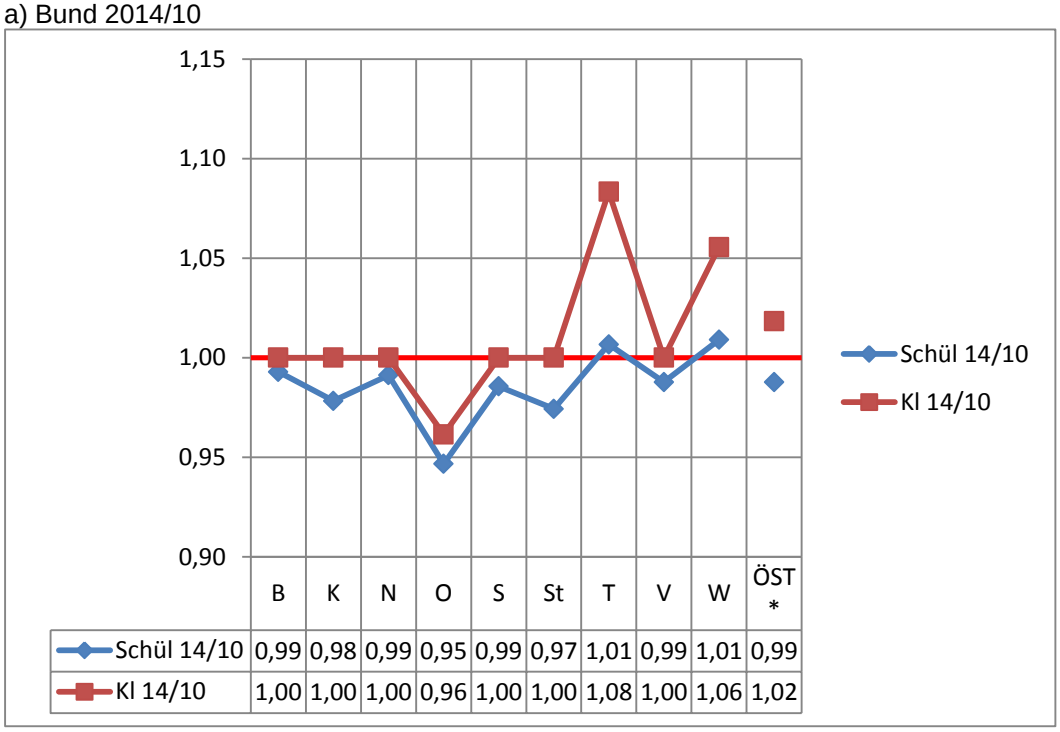


ANHANG 5 Illustrationen Profession

BMBF-Basisdaten Lehrpersonen

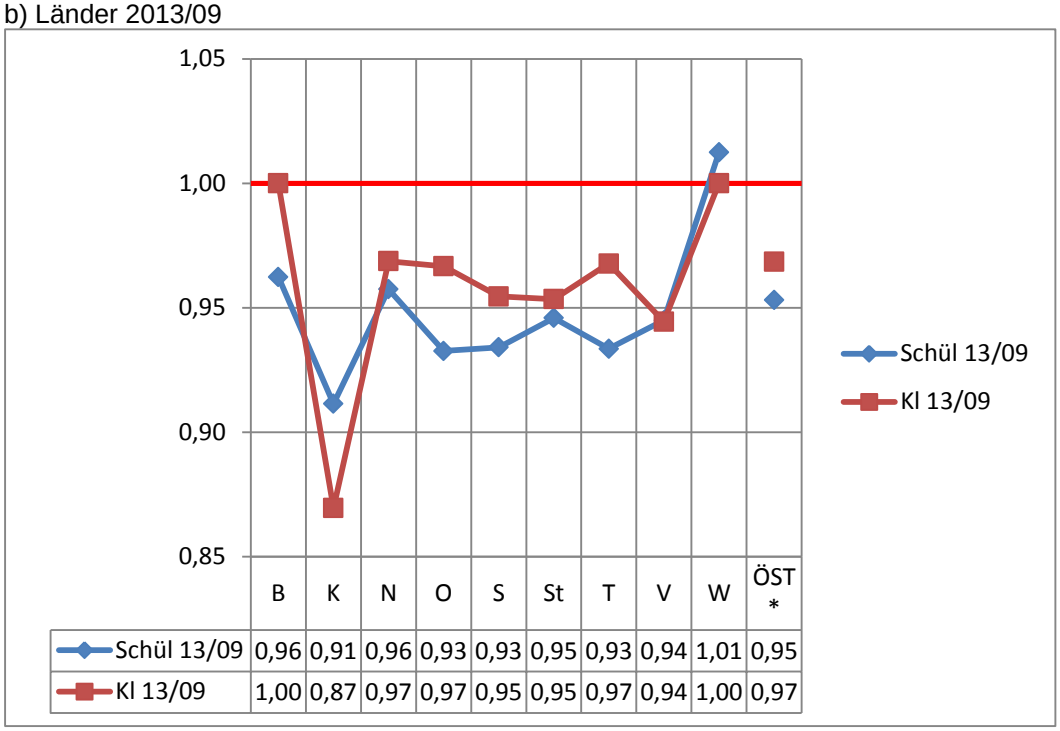
ANH-Abb. 46: Entwicklung SchülerInnen und Klassen, Index

a) Bund 2014/10



	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
Schül 14/10	0,99	0,98	0,99	0,95	0,99	0,97	1,01	0,99	1,01	0,99
Kl 14/10	1,00	1,00	1,00	0,96	1,00	1,00	1,08	1,00	1,06	1,02

b) Länder 2013/09

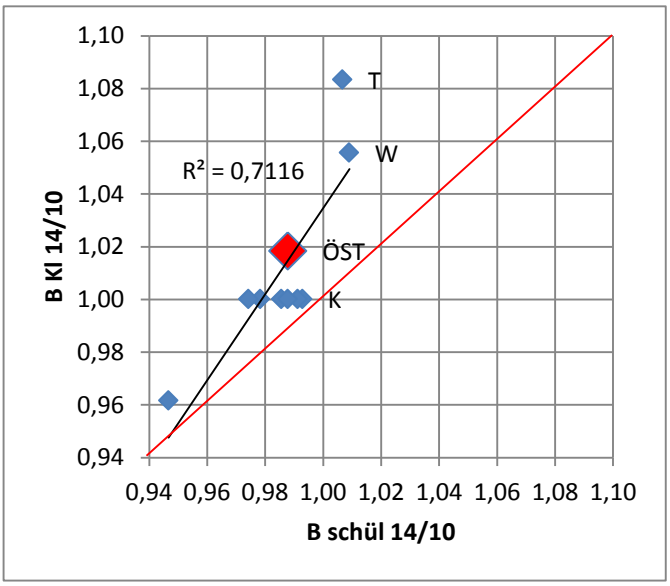


	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
Schül 13/09	0,96	0,91	0,96	0,93	0,93	0,95	0,93	0,94	1,01	0,95
Kl 13/09	1,00	0,87	0,97	0,97	0,95	0,95	0,97	0,94	1,00	0,97

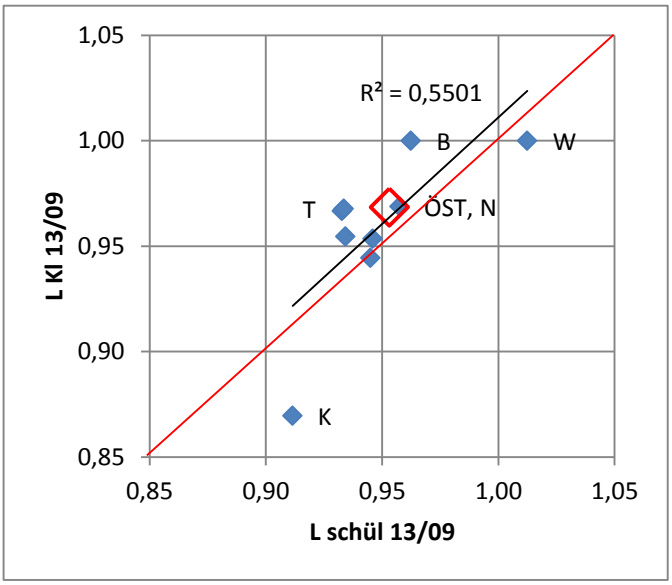
Quelle: eigene Berechnung, Darstellung aufgrund von BMBF (2015) Basisdaten BundeslehrerInnen & BMBF (2014) Basisdaten LandeslehrerInnen

Vergleich SchülerInnen-Klassen Index

a) Bund



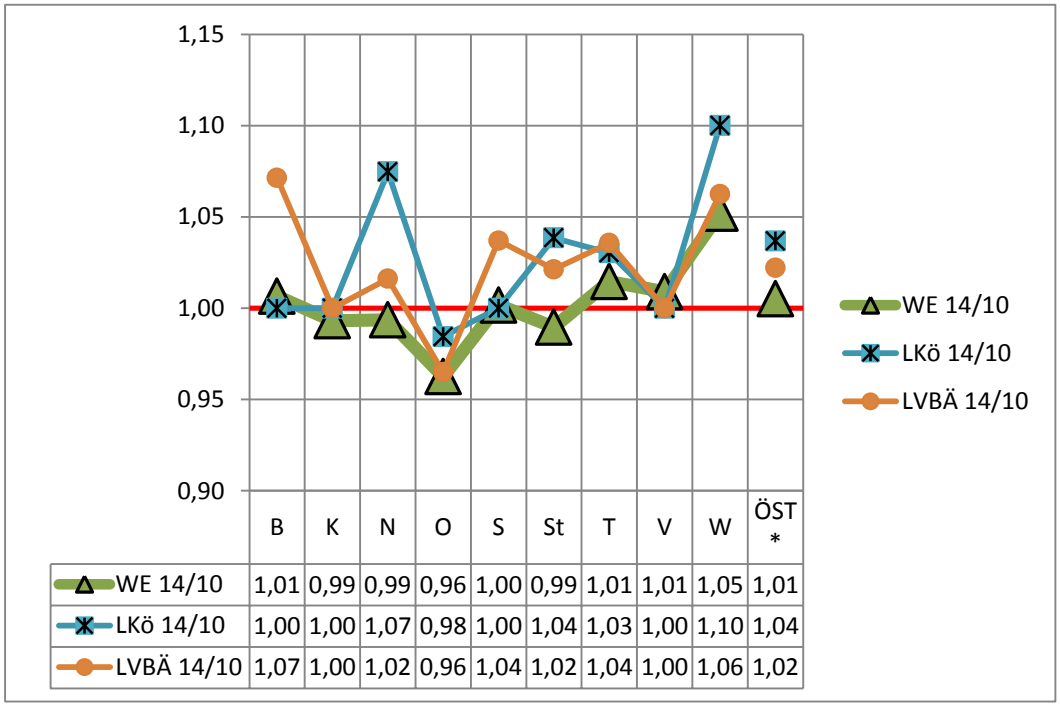
b) Länder



Quelle: eigene Berechnung, Darstellung aufgrund von BMBF (2015) Basisdaten BundeslehrerInnen & BMBF (2014) Basisdaten LandeslehrerInnen

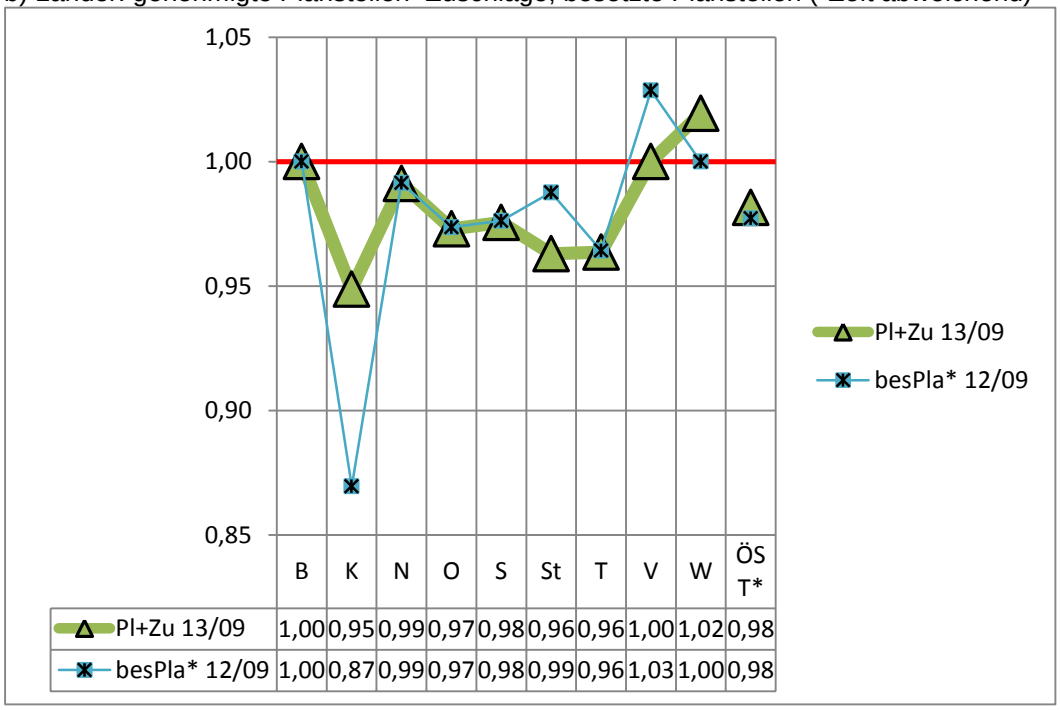
ANH-Abb. 47: Parameter Lehrpersonen Index

a) Bund: Werteinheiten (Grundkontingent+Zuschläge), Köpfe, Vollbeschäftigungsäquivalente 2014/10



	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
WE 14/10	1,01	0,99	0,99	0,96	1,00	0,99	1,01	1,01	1,05	1,01
LKö 14/10	1,00	1,00	1,07	0,98	1,00	1,04	1,03	1,00	1,10	1,04
LVBÄ 14/10	1,07	1,00	1,02	0,96	1,04	1,02	1,04	1,00	1,06	1,02

b) Länder: genehmigte Planstellen+Zuschläge, besetzte Planstellen (*Zeit abweichend)

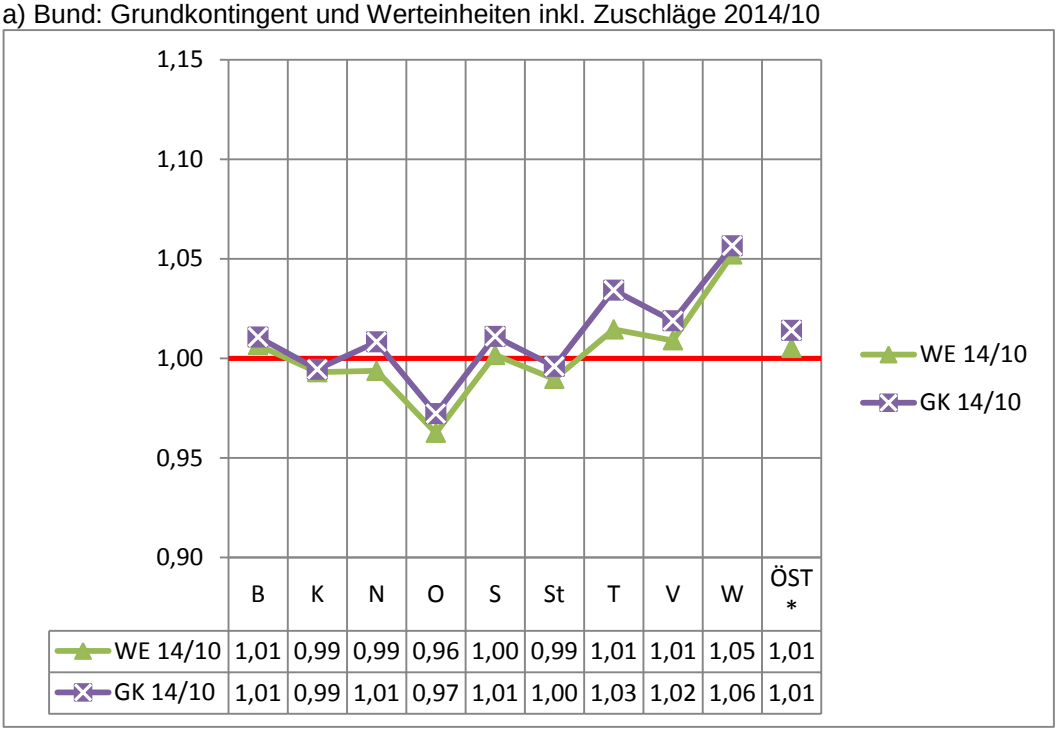


	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST*
Pl+Zu 13/09	1,00	0,95	0,99	0,97	0,98	0,96	0,96	1,00	1,02	0,98
besPla* 12/09	1,00	0,87	0,99	0,97	0,98	0,99	0,96	1,03	1,00	0,98

Quelle: eigene Berechnung, Darstellung aufgrund von BMBF (2015) Basisdaten BundeslehrerInnen & BMBF (2014) Basisdaten LandeslehrerInnen

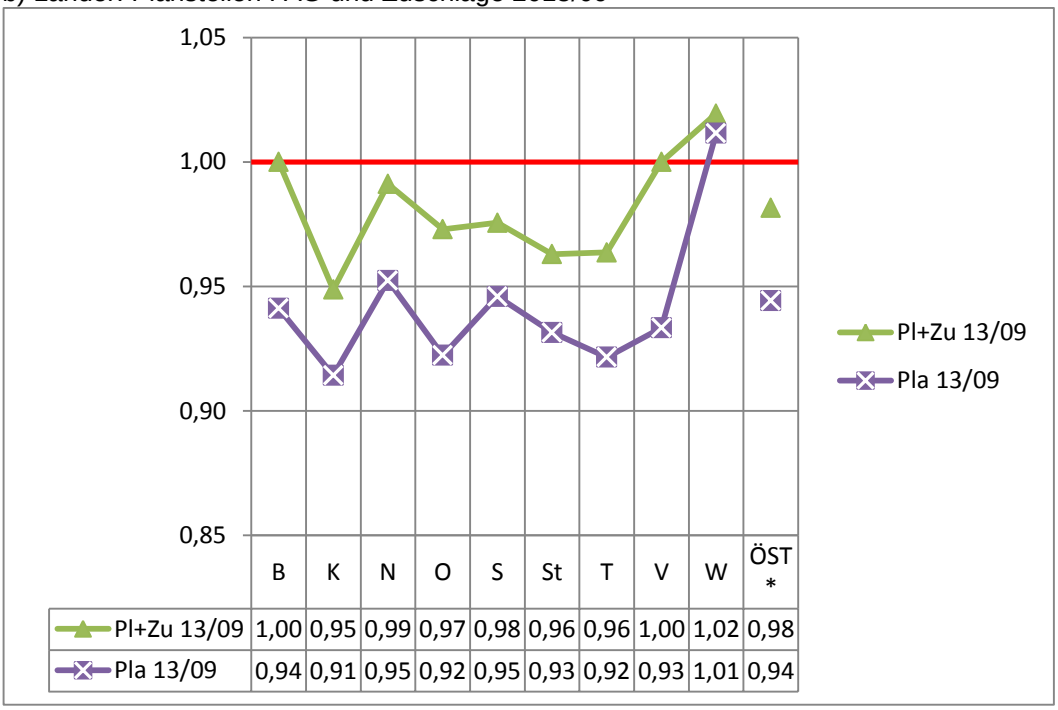
ANH-Abb. 48: Grundkontingent und Zuschläge Index

a) Bund: Grundkontingent und Werteinheiten inkl. Zuschläge 2014/10



	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
WE 14/10	1,01	0,99	0,99	0,96	1,00	0,99	1,01	1,01	1,05	1,01
GK 14/10	1,01	0,99	1,01	0,97	1,01	1,00	1,03	1,02	1,06	1,01

b) Länder: Planstellen FAG und Zuschläge 2013/09

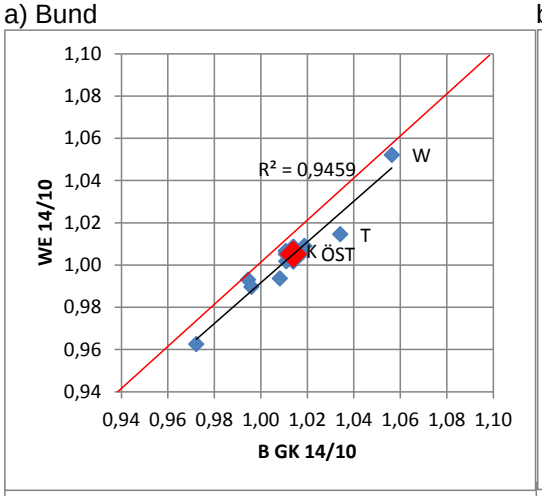


	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
Pl+Zu 13/09	1,00	0,95	0,99	0,97	0,98	0,96	0,96	1,00	1,02	0,98
Pla 13/09	0,94	0,91	0,95	0,92	0,95	0,93	0,92	0,93	1,01	0,94

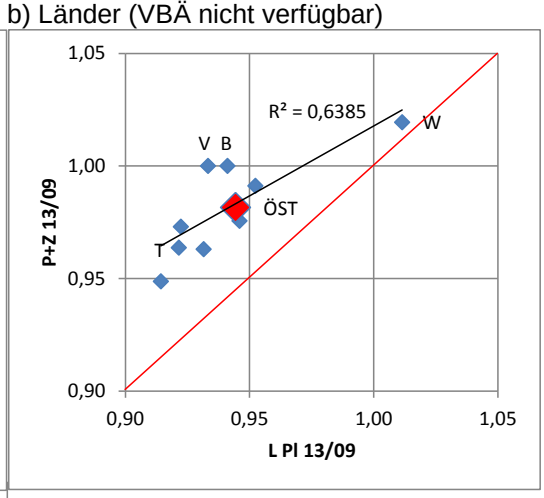
Quelle: eigene Berechnung, Darstellung aufgrund von BMBF (2015) Basisdaten BundeslehrerInnen & BMBF (2014) Basisdaten LandeslehrerInnen

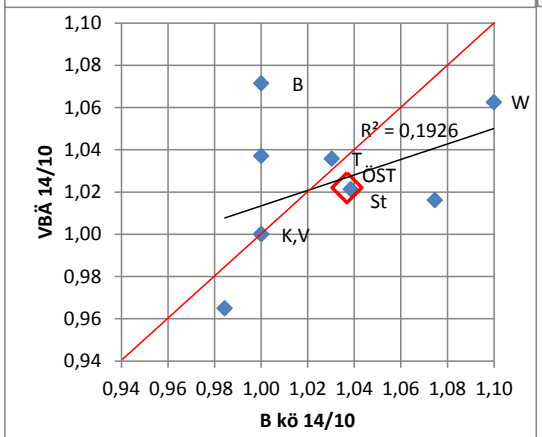
Vergleich Parameter Lehrpersonen

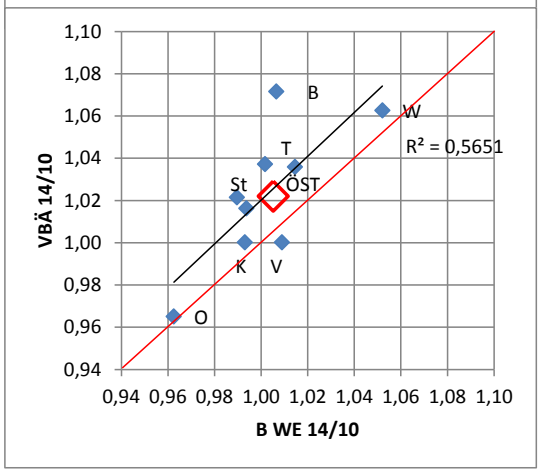
a) Bund



b) Länder (VBÄ nicht verfügbar)



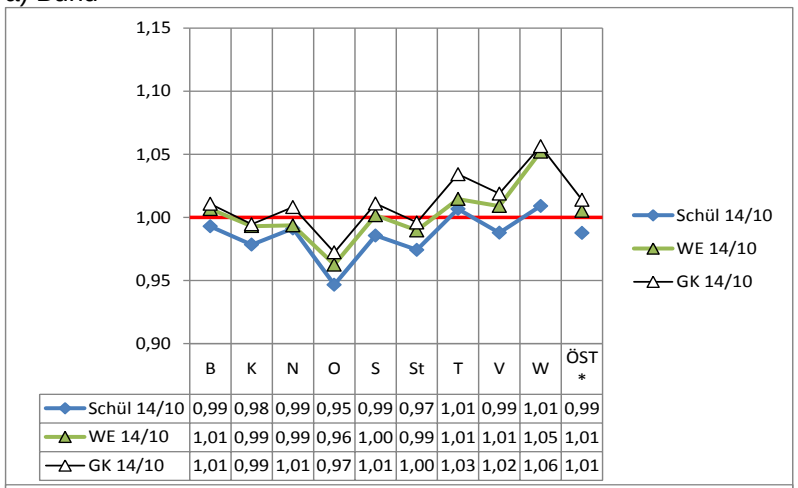




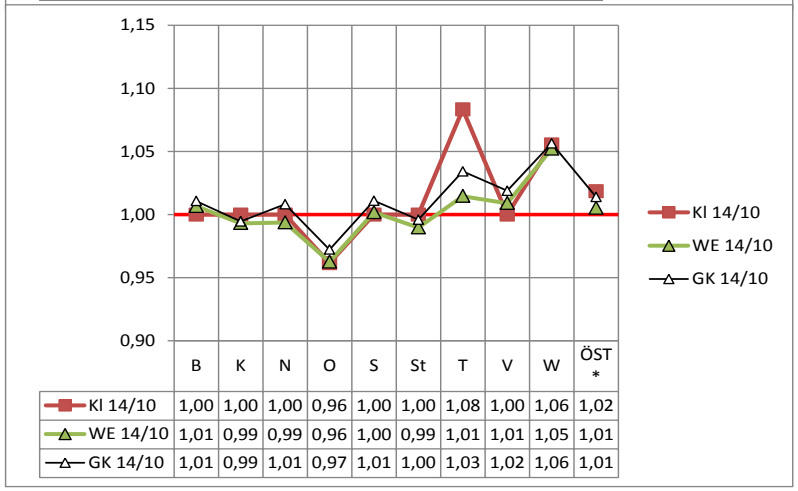
Quelle: eigene Berechnung, Darstellung aufgrund von BMBF (2015) Basisdaten BundeslehrerInnen & BMBF (2014) Basisdaten LandeslehrerInnen

ANH-Abb. 49: SchülerInnen, Klassen, Lehrpersonen Index

a) Bund

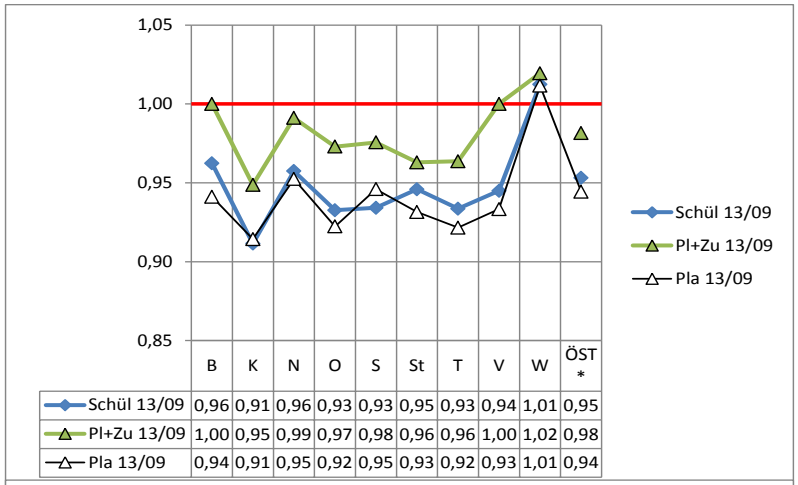


	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
Schül 14/10	0,99	0,98	0,99	0,95	0,99	0,97	1,01	0,99	1,01	0,99
WE 14/10	1,01	0,99	0,99	0,96	1,00	0,99	1,01	1,01	1,05	1,01
GK 14/10	1,01	0,99	1,01	0,97	1,01	1,00	1,03	1,02	1,06	1,01

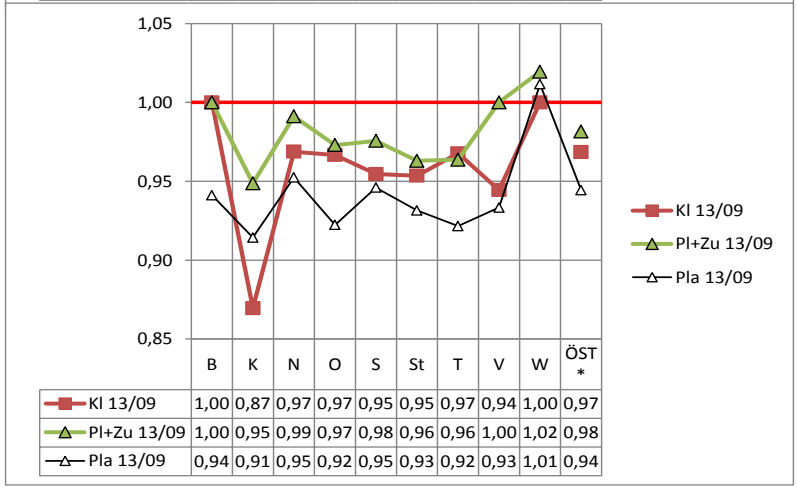


	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
Kl 14/10	1,00	1,00	1,00	0,96	1,00	1,00	1,08	1,00	1,06	1,02
WE 14/10	1,01	0,99	0,99	0,96	1,00	0,99	1,01	1,01	1,05	1,01
GK 14/10	1,01	0,99	1,01	0,97	1,01	1,00	1,03	1,02	1,06	1,01

b) Länder



	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
Schül 13/09	0,96	0,91	0,96	0,93	0,93	0,95	0,93	0,94	1,01	0,95
Pl+Zu 13/09	1,00	0,95	0,99	0,97	0,98	0,96	0,96	1,00	1,02	0,98
Pla 13/09	0,94	0,91	0,95	0,92	0,95	0,93	0,92	0,93	1,01	0,94

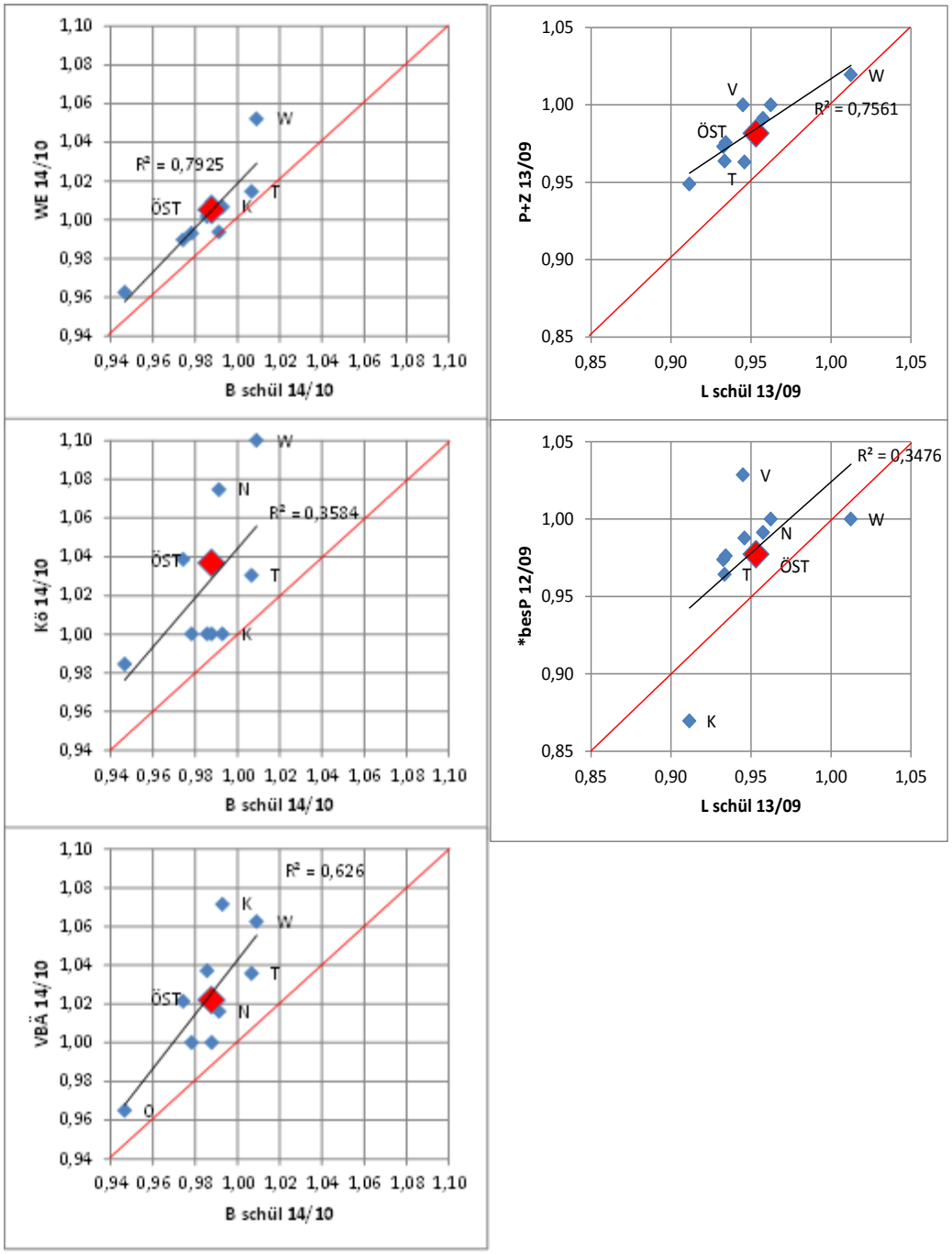


	B	K	N	O	S	St	T	V	W	ÖST *
Kl 13/09	1,00	0,87	0,97	0,97	0,95	0,95	0,97	0,94	1,00	0,97
Pl+Zu 13/09	1,00	0,95	0,99	0,97	0,98	0,96	0,96	1,00	1,02	0,98
Pla 13/09	0,94	0,91	0,95	0,92	0,95	0,93	0,92	0,93	1,01	0,94

Vergleich SchülerInnen, Klassen, Lehrpersonen Index

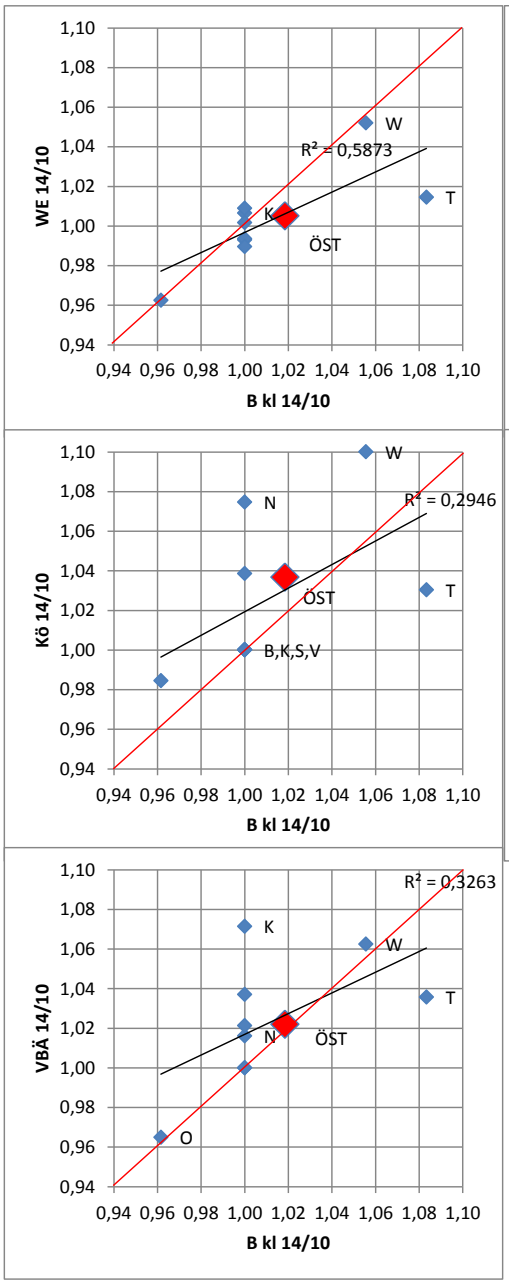
a) Bund SCHÜL x Werteinheiten, Köpfe, VBÄ

b) Länder SCHÜL x Planung+Zuschl. genehmigt besetzte Planstellen

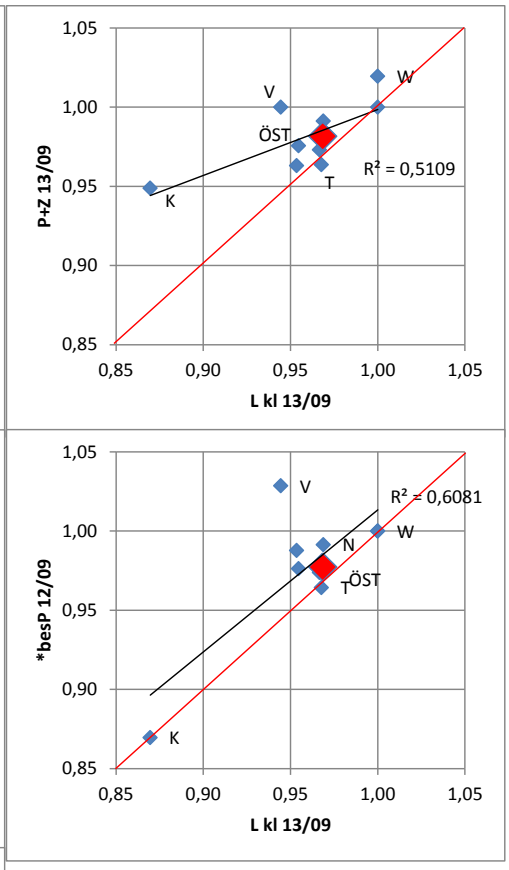


Quelle: eigene Berechnung, Darstellung aufgrund von BMBF (2015) Basisdaten BundeslehrerInnen & BMBF (2014) Basisdaten LandeslehrerInnen

a) Bund KLASSEN x Werteinheiten, Köpfe, VBÄ



b) Länder KLASSEN x Planung+Zuschl, besetzte Planstellen



Quelle: eigene Berechnung, Darstellung aufgrund von BMBF (2015) Basisdaten BundeslehrerInnen & BMBF (2014) Basisdaten LandeslehrerInnen

Beschäftigungsindikatoren von Bundes- und LandeslehrerInnen

ANH-Tab. 5: Beschäftigungsmerkmale Landes- im Vergleich zu BundeslehrerInnen AHS

a) insgesamt Beschäftigungsausmaß und –verteilung der LandeslehrerInnen

		Köpfe	Verteilung	Geburtsjahr	mittl.Alter	VBÄ-Anteil
Köpfe total	*Total*	*67,600*	*100%*	*1966*	*46*	*0,87*
VBÄ > 1 (vollb+MDL)	1+	1,500	2%	1983	29	1,08
VBÄ=1 (vollbeschäftigt)	1	40,200	59%	1966	47	1,00
Zwischensumme Vollbeschäftigt inkl MDL	*>1*	*41,700*	*62%*	*1966*	*46*	*1,00*
Teilbeschäftigt zusammen	*0>1*	*25,900*	*38%*	*1968*	*44*	*0,65*
darunter…	.75-.99	11,900	18%	1966	46	0,86
	.50-.74	8,500	13%	1969	43	0,61
	.25-.49	2,800	4%	1971	41	0,36
	.00-.24	2,700	4%	1972	40	0,12

		VBÄ (Jahresmittel)	MDL (Jahres-stundensumme)	*mdl/Woche (39W)	VBA*Std.norm	** effektive Std norm+mdl*	*effektive Stunden-Std norm	durchschnittl. Std.norm **
Köpfe total	*Total*	*0,87*	*21,46*	*0,55*	*18,66*	*19,21*	*-2,35*	*21,55*
VBÄ > 1 (MDL)	1+	1,08	10,24	0,26	23,29	*23,55*	2,01	21,54
VBÄ=1 (Vollbeschäftigt)	1	1,00	29,97	0,77	21,59	*22,36*	0,83	21,53
Zwischensumme Vollbeschäftigt inkl MDL	*>1*	*1,00*	*29,97*	*0,77*	*21,59*	*22,36*	*0,83*	*21,53*
Teilbeschäftigt zusammen	*0>1*	*0,65*	*7,79*	*0,20*	*13,96*	*14,15*	*-7,44*	*21,60*
darunter…	.75-.99	0,86	10,92	0,28	18,64	*18,92*	-2,66	21,58
	.50-.74	0,61	6,84	0,18	13,07	*13,24*	-8,35	21,59
	.25-.49	0,36	3,99	0,10	7,76	*7,86*	-13,80	21,67
	.00-.24	0,12	1,00	0,03	2,68	*2,70*	-18,95	21,65

Angaben mit* sind aufgrund von Annahmen geschätzt (39 Wochen pro Jahr, für Umrechnung von Jahres-Mehrdienstleistungen auf Wochen); ** die Stundenorm variiert um 22 Stunden wegen der unterschiedlichen Verteilung von Volks- und HauptschullehrerInnen in den Kategorien, die unterschiedliche Normen haben.

Quelle: BMBF Controlling Information, eigene Auswertung

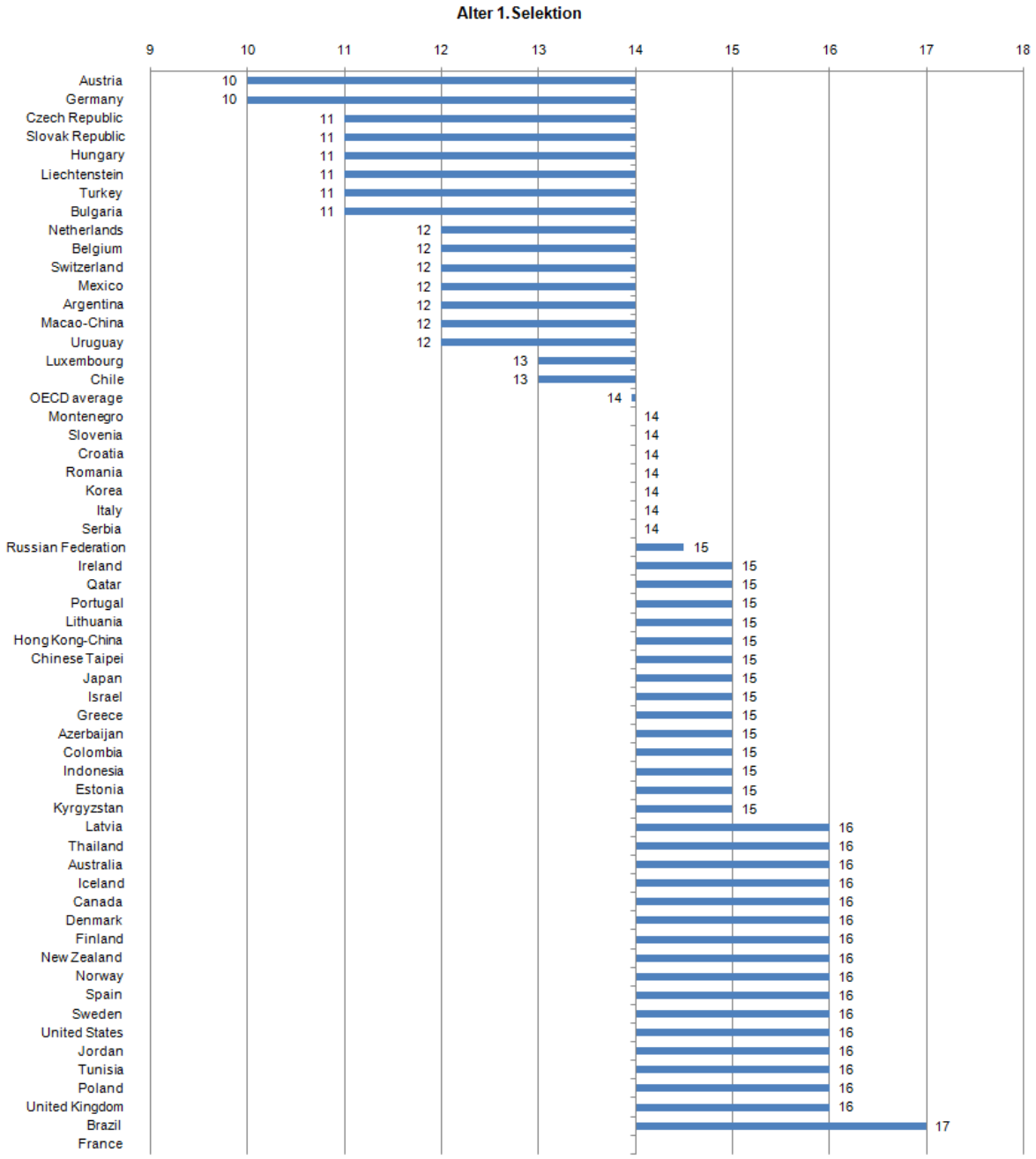
b) Parameter für BundeslehrerInnen AHS

		Köpfe	Verteilung	Geburtsjahr	mittl.Alter	VBÄ-Anteil	WE
Köpfe total	Total	20,300	100%	1966	46	0,95	18,9
VBÄ > 1 (Mehrdienstleistungen-MDL)	1+	9,400	46%	1965	47	1,16	23,1
VBÄ=1 (Vollbeschäftigt)	1	3,600	18%	1964	48	1,03	20,5
Zwischensumme Vollbeschäftigt inkl MDL	*>1*	12,900	64%	1965	47	1,12	22,3
Teilbeschäftigt zusammen	*0>1*	7,400	36%	1969	43	0,65	12,9
darunter…	.75-.99	3,100	15%	1966	46	0,86	17,2
	.50-.74	2,600	13%	1969	43	0,63	12,5
	.25-.49	1,100	5%	1973	39	0,38	7,5
	.00-.24	0,600	3%	1971	41	0,15	3,0

Quelle: BMBF Controlling Information, eigene Auswertung

ANHANG 6 Illustrationen Schulstruktur

Alter der Kinder und Jugendlichen bei der ersten Selektion in leistungsabhängige Programme



Quelle: eigene Auswertung von PISA 2006.

Autoren: Lorenz Lassnigg

Titel: Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens

Projektbericht/Research Report

© 2015 Institute for Advanced Studies (IHS),
Josefstaedter Straße 39, 1080 Wien Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • http://www.ihs.ac.at