

Policy Brief

No. 2018-2

Juli 2018

Die bildungspolitische Herausforderung: Transparente Finanzierung der Governance-Strukturen und -praktiken

Autoren:

Lorenz Lassnigg (lassnigg@ihs.ac.at)

Mario Steiner (msteiner@ihs.ac.at)

Redakteur:

Thomas König (koenig@ihs.ac.at)



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

1 Kontext

Die öffentliche Diskussion zur österreichischen Bildungspolitik ist zerrissen zwischen Skandalisierungen und überzogenen Erwartungen. Hohe Kosten und schlechte Leistungen werden kritisiert; gleichzeitig gilt Bildung als Allheilmittel für fast alle gesellschaftlichen Probleme und Herausforderungen. Tatsächlich gibt es viele Probleme im österreichischen Bildungswesen, aber im Vergleich sind die Leistungen zumindest mittelmäßig. Die seit den 1990ern entfalteten Reformaktivitäten waren dahin gehend erfolgreich, als die Kosten einigermaßen gedämpft und die Kompetenzen der SchülerInnen mit nicht deutscher Alltagssprache etwas verbessert werden konnten. Ein beträchtlicher Teil unserer Jugend erreicht die erforderlichen Grundkompetenzen nicht; dies ist freilich mehr oder weniger in allen Ländern der Fall. Allerdings sind – für ein elitär strukturiertes Bildungswesen – die Spitzleistungen in Österreich vergleichsweise gering.

Wie zu erwarten war (Lassnigg 2015, 2016), haben die in Umsetzung befindlichen Bildungsreformen von 2016 und 2017 in vielen Punkten die Konflikte und Probleme der österreichischen Bildungsorganisation eher offengelegt und variiert als sie zu lösen. Die bekannten Grundprobleme, die in der österreichischen Verfassung begründet sind, bleiben bestehen: Nach wie vor überschneiden sich die Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern, während Schulen und Gemeinden, die am nächsten an der Praxis liegen, wenig zu sagen haben. Immer noch fallen Finanzierung und Mittelaufbringung (weitgehend durch den Bund) und Verausgabung des Großteils der Mittel (durch die Länder) auseinander.

Das Programm der aktuellen Regierung enthält zum Bereich „Bildung“ eine Reihe an Punkten, die eine Kehrtwendung von bisherigen Reformvorhaben signalisieren (BKA 2017, 59-67). Im öffentlichen Diskurs wurden einige Aspekte herausgegriffen, wie das Zurück zu den Ziffern-Noten, Bildungspflicht statt Schulpflicht, Deutschkenntnisse als Zugangsvoraussetzung zum Unterricht, Differenzierung statt gemeinsamer Schule und Aufrechterhaltung der Sonderschule, leistungsabhängige Besoldung. Allerdings ist der Inhalt der neuen Politik noch nicht sehr klar, und der neue Bildungsminister hat in seinen ersten Stellungnahmen die Notwendigkeit von Prioritätensetzungen betont. Im vorliegenden Policy Brief wird ein Thema beleuchtet, das absolute Priorität verdient und auch Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung vieler weiterer bildungspolitischer Maßnahmen ist: Die transparente Finanzierung der Governance-Strukturen und -praktiken.

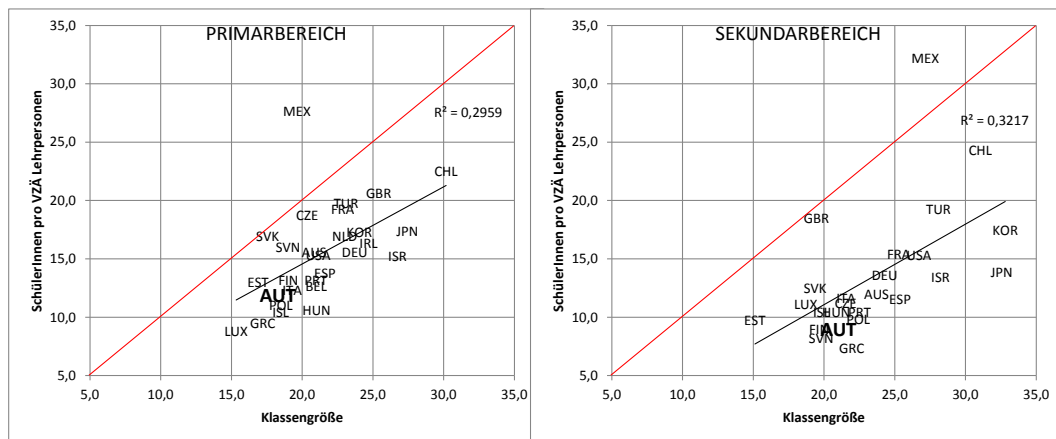
Bisher wird die Ressourcenausstattung in den politischen Diskussionen in Österreich unter falschen Prämissen diskutiert: In der Regel geht es um die Höhe der Mittel, doch die verfügbaren Daten zeigen deutlich, dass die Probleme in der Verteilung der im

großen und ganzen zureichenden Mittel bestehen (2). Im Bildungsbereich bestehen große Ungleichheiten in der Mittelzuteilung, die sich empirisch nachweisen lassen, deren Gründe allerdings im Dunkeln liegen (3). Der Policy Brief schließt mit konkreten Vorschlägen, um transparente und bedarfsgerechte Mittelflüsse an die Schulen zu gewährleisten (4).

2 Verteilung der Mittel als wesentliches bildungspolitisches Problem

Umfassende Studien zur Bildungsfinanzierung und -verwaltung, darunter ein OECD-Gutachten, haben die gravierenden strukturellen Probleme der Wirksamkeit der Bildungsausgaben dokumentiert (Lassnigg et al., 2016; Lassnigg/Vogtenhuber, 2015; Lassnigg 2015, 2016, 2017c; Bruneforth, et al., 2015; Nusche, et al., 2016). Es bestehen Diskrepanzen zwischen der empirischen Evidenz und der öffentlichen Problemwahrnehmung: In der öffentlichen Darstellung geht es in der Regel um die Höhe der Bildungsausgaben. Viele AkteurInnen teilen den Eindruck eines grundlegenden Ressourcenmangels und für Verbesserungen wird immer wieder eine weitere Erhöhung gefordert (und teilweise auch versprochen). Allerdings sind die Pro-Kopf-Ausgaben vergleichsweise hoch, wie im Folgenden gezeigt werden kann; das Problem ist die Mittelverteilung.

Grafik 1: Zusammenhang zwischen Klassengröße und SchülerInnen-Lehrkräfte-Relation (2013)



Quelle: Bruneforth et al. (2016) auf Basis von OECD, Darstellung IHS.

Anmerkungen: Öffentliche und private Bildungseinrichtungen, Belgien: Klassengröße bezieht sich auf französischen Teil; Irland: nur öffentliche Schulen; Australien: SchülerInnen pro Lehrperson in Sek I inkl. Sek II. OECD-Länder.

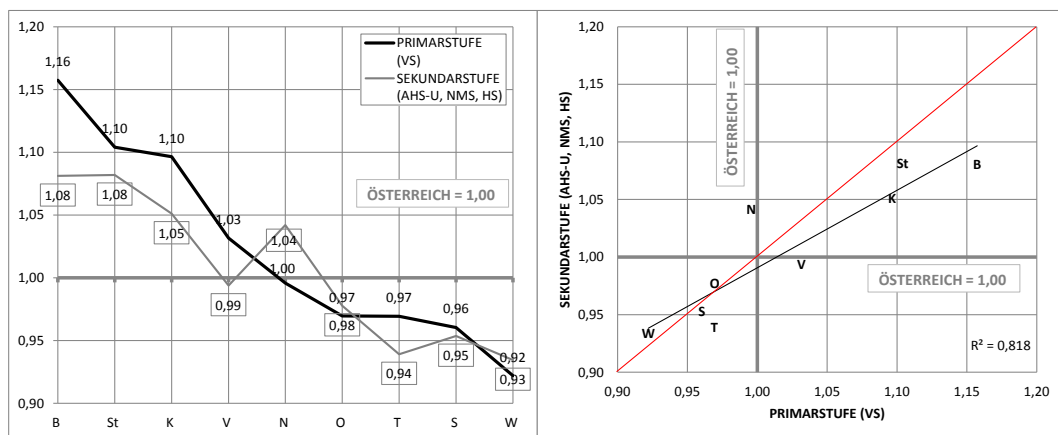
Die rote Linie deutet gleich hohe Werte an, je weiter unterhalb dieser Linie ein Land liegt, desto niedriger ist die SchülerInnen-LehrerInnen-Relation im Vergleich zur Klassengröße.

Die im politischen Diskurs am häufigsten angeführte Maßzahl ist die Klassengröße (SchülerInnen pro Klasse). Ein besserer Indikator für die effiziente Ressourcenverwertung ist allerdings die Zahl der SchülerInnen pro Lehrperson. Der internationale Vergleich zeigt, dass zwischen diesen beiden Variablen zwar eine gewisse positive Korrelation besteht, aber auch teilweise gegenläufige Abweichungen vorliegen (Grafik 1). Im Primarbereich liegt Österreich an fünftbesten Stelle bei der Klassenschülerzahl (18,3 bzw. 72% des schlechtesten EU Landes) und an sechstbesten Stelle bei der SchülerInnen-LehrerInnen-Relation (11,9 bzw. 58% des schlechtesten EU Landes). Im Sekundarbereich ist die KlassenschülerInnenzahl etwas höher, Österreich liegt an neunten Stelle (21,0 bzw. 83% des schlechtesten EU Landes), während die SchülerInnen-LehrerInnen-Relation Österreich an drittbesten Stelle ausweist (9,0 bzw. 49% des schlechtesten EU Landes). Das liegt deutlich unter dem Erwartungswert, der bei 12 liegt. Das deutet darauf hin, dass die bestehenden Governance-Mechanismen eine günstige Ressourcensituation in relativ ungünstige KlassenschülerInnenzahlen übersetzen.

3 Ungleichheiten

Die empirische Evidenz verweist mithin darauf, dass die *Verteilung* der Ressourcen das wesentliche bildungspolitische Problem darstellt. Auch die OECD stellt im Einklang mit den österreichischen Studien fest, dass die *bessere Nutzung der Ressourcen im Vordergrund stehen muss*. Dies betrifft insbesondere die *Verteilungsmechanismen*, denn, wie die empirische Analyse zeigt, bestehen große Ungleichheiten in der Ressourcenausstattung von Schulen, und zwar sowohl zwischen Bundesländern als auch zwischen unterschiedlich dicht besiedelten Regionen Österreichs.

Grafik 2: Unterschiede der Ausgaben pro SchülerIn in der Primarstufe und der gesamten Sekundarstufe zwischen den Bundesländern (Index: Österreich = 1,00)



Quelle: Bruneforth et al. (2015), Berechnung und Darstellung IHS; linker Teil: Bundesländer geordnet nach dem Index in der Primarstufe; rechter Teil: direkter Zusammenhang zwischen Primar- und Sekundarstufe

Vergleicht man auf Ebene der Bundesländer (Grafik 2 sowie Tabelle 1), so wird ersichtlich, dass die Ausgaben pro SchülerIn im Primarbereich im Burgenland (höchster Wert) um 25% höher als in Wien (niedrigster Wert) liegen, im Sekundarbereich sind diese Unterschiede vor allem wegen der geringeren Variation der AHS-Ausgaben etwas geringer, aber auch hier liegt die Steiermark (höchster Wert) um 16% über Wien (niedrigster Wert).

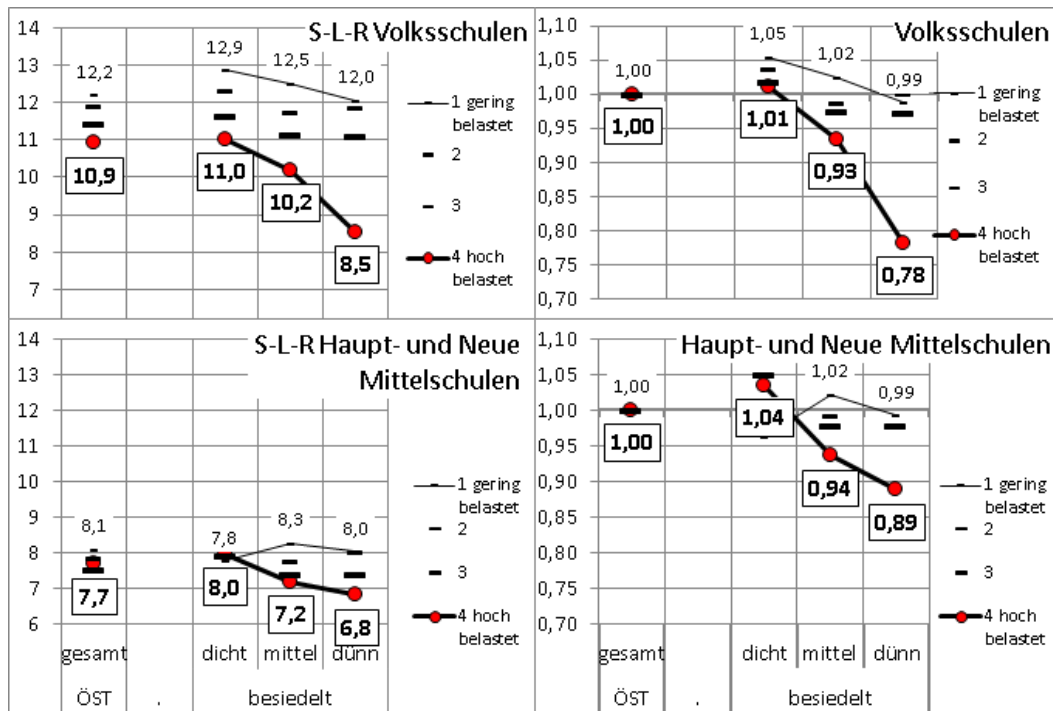
Tabelle 1: Ausgaben pro SchülerIn im Jahr (in EURO, 2012)

	Volksschule (VS)	Hauptschule (HS), Neue Mittelschule (NMS)	AHS-Unterstufe	HS+NMS+AHS-U
B	7,345	10,975	7,983	10,106
K	6,958	10,606	8,355	9,825
N	6,319	10,62	7,935	9,739
O	6,153	9,59	7,872	9,139
S	6,094	9,286	8,088	8,913
St	7,006	10,978	8,177	10,113
T	6,151	9,085	7,85	8,778
V	6,547	9,775	7,759	9,289
W	5,851	9,123	8,415	8,734
ÖST	6,346	9,984	8,128	9,347

Quelle: Bruneforth et al. (2015), Berechnung und Darstellung IHS

Ein weiteres Problem sind die *Verteilungsprobleme zwischen Stadt und Land*: während die sachlichen und pädagogischen Herausforderungen in den städtischen Metropolregionen in der Regel größer sind, erfolgt eine starke Lenkung der Ressourcen in Richtung der ländlichen Gebiete (Lassnigg 2017a). Dieses Problem tritt nicht nur zwischen Wien und den anderen Bundesländern, sondern auch innerhalb der Bundesländer zwischen den städtischen und den ländlichen Regionen auf. Grafik 3 zeigt, dass hoch belastete Schulstandorte in den dicht besiedelten Gebieten mehr SchülerInnen pro Lehrperson haben als im österreichischen Durchschnitt. In den sozial belasteten Volksschulen in dicht besiedelten Gebieten ist die SchülerInnenzahl pro Lehrperson um ca. 20% höher als in den dünn besiedelten Gebieten (11,0 vs. 8,5); analog dazu liegt die Zahl bei den NMS-Hauptschulen ca. 10% höher (8,0 vs. 6,8). Hier werden aufgrund der leichter erzielbaren ‚Economies of Scale‘ in den städtischen Gebieten den sozial belasteten SchülerInnen weniger Ressourcen zugeteilt als in den ländlichen Gebieten (in den gering belasteten Schulen sind die Unterschiede weniger groß).

Grafik 3: Zusammenhang zwischen Ressourcenzuteilung und sozialer Benachteiligung des Schulstandortes für Volks- und NMS-Hauptschule



Quelle: Eigene Darstellung, Berechnung aufgrund von Nationaler Bildungsbericht (2015), Bd.II, Tab. 8.3, S.334.

Erläuterung: Gezeigt wird immer die SchülerInnen-LehrerInnen-Relation (S-L-R); in jedem Geviert ist die ganz linke Spalte ÖST Durchschnitt, die restlichen Spalten zeigen Regionen nach Besiedelungsdichte; die Linien/Punkte zeigen Schulen nach Belastungsindikator. Die beiden links angesiedelten Gevierte unterscheiden nach Besiedlungstypen und sozialer Belastung des Schulstandortes, die beiden rechten zeigen den Index von S-L-R auf den österreichischen Durchschnitt (ÖST gesamt).

Aufgrund der unterschiedlichen demografischen Entwicklung hat Wien relativ an Ressourcen verloren, weil die Herausforderungen dort stark gewachsen sind, ohne dass die Mittelzuteilung damit Schritt gehalten hat. Aber auch innerhalb der Bundesländer gibt es in den städtischen Regionen große Herausforderungen, denen die vorhandenen Verteilungsmechanismen nicht Genüge tun. Insbesondere die hohe Konzentration der Zuwanderung auf (städtische) Regionen und bestimmte Schulen innerhalb dieser Regionen wird von den Verteilungsmechanismen nicht ausreichend berücksichtigt, und die Sprachförderung der ZuwanderInnen ist nicht transparent nachvollziehbar. Auch gibt es Hinweise auf viele Fehldeutungen und die Sprachstandserhebungen weisen teilweise auf einen insgesamt höheren Sprachförderungsbedarf bei ‚einheimischen‘ Kindern hin (AK-Wien, 2017).

Entscheidend ist, dass die Gründe für das Zustandekommen dieser Ungleichheiten nicht nachvollziehbar sind. In der politischen Diskussion wird häufig auf die Bedeutsamkeit der *Verwaltungskosten* hingewiesen, es fehlt jedoch eine klare empirische Grundlage für diesen Faktor: Die offiziell ausgewiesenen

Verwaltungskosten sind eher gering, eine Umverteilung von Aufgaben der LehrerInnen zu Verwaltungspersonal führt zunächst eher zu Kostensteigerungen, nicht zu den versprochenen Einsparungen. Auch die gern angeführten Faktoren wie Stellenplanüberschreitungen oder anderwärtige Verwendungen machen quantitativ eher einen kleinen Anteil aus. Und es ist auch kein Zusammenhang zwischen höheren Ausgaben und besseren Leistungen bei den Bildungsstandards nach Bundesländern erkennbar.

4 Transparente und bedarfsgerechte Mittelflüsse an die Schulen

Das Regierungsprogramm sieht neben vielen anderen Punkten einerseits die Erweiterung der „Autonomie des Schulstandortes über die Verwendung der zugeteilten Ressourcen (gemäß Autonomie-Paket)“ (BKA 2017, 62) vor und verspricht andererseits transparente Leitlinien für die Ausstattungsplanung und eine „Vereinheitlichung und Harmonisierung der Berechnungssysteme für die Zuteilung von Ressourcen an unterschiedliche Schultypen“ (63).¹ Dies soll „durch gemeinsame Erarbeitung einer Bund-Länder-Vereinbarung“ (63) geschehen.

Unabhängig von den Komplexitäten der Verwaltungsstruktur und ihrer Lösung können konkrete Schritte zur Erhöhung der Transparenz der Mittelverteilung gesetzt werden. Ein wesentlicher Anreiz besteht darin, dass dies die Reform der Verwaltungsstruktur und die Schulautonomie unterstützt und in ihrer Wirksamkeit absichert. Folgende Schritte wären im Einklang mit den vorhandenen Forschungsansätzen und den Vorschlägen der OECD zu setzen:

1. Die Schritte zur Vereinheitlichung der Datengrundlagen und der Monitoring-Informationen über die Bundes- und LandeslehrerInnen, die in der Verwaltungsreform vorgesehen sind, sind in transparenter Weise umzusetzen, sodass diese Informationen der öffentlichen Rechenschaftspflicht unterliegen und auch der Forschung zur Verfügung stehen. Die Ausgaben für die Lehrpersonen sind der bei weitem wichtigste Ausgabenposten im Schulwesen, und tragen zu den großen unerklärten Unterschieden der Ausgaben pro PflichtschülerIn bei. Ein erster Ansatz zur Verbesserung der Transparenz wurde mit Publikationen des Ministeriums aus den Controllingdaten über die Jahre 2013 bzw. 2014 gemacht,

¹ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der im Regierungsprogramm geforderte „Aufbau einer längerfristig angelegten Lehrerressourcenplanung in allen Schultypen auf Basis demografischer Entwicklungsfaktoren“ (BKA 2017, 63) bereits 1999 angegangen, dann jedoch nicht weiter verfolgt wurde; siehe das Projekt „Personalbedarf im österreichischen Schulwesen“, das für die Personalentwicklung ein einfach handzuhabendes langfristiges Planungsinstrument entwickelte (Müller/Puchner 1999; Lassnigg/Nemeth 1999).

dann jedoch wieder eingestellt (BMBF 2014, 2015; Auswertungen siehe Lassnigg 2015, 222-231). Diese enthalten beispielsweise Informationen über das Beschäftigungsmaß und die Mehrdienstleistungen, die die entsprechenden politischen Auseinandersetzungen unterfüttern und ‚rationalisieren‘ können. Daher reicht es nicht, diese Informationen nur verwaltungsintern zu generieren.

2. Die Verteilung der Mittel innerhalb der Länder an die Schulen ist ein entscheidender Parameter für die materiellen Spielräume der Schulen. Die hohen unerklärten Ausgabenunterschiede einerseits und die fehlende oder schwache Bindung der Ausgaben an die Leistungen andererseits deuten auf entscheidende Verzerrungen dieser Verteilung hin. Die fehlende Transparenz ist eine Quelle von Misstrauen unter den beteiligten Kräften, und sie stärkt die Vertretung von Sonderinteressen und deren Verfechtern in den Verhandlungen. Die Heterogenität zwischen Stadt und Land ist ein wesentlicher Faktor in diesen Verteilungen. Die Reform 2017 setzt zwar gewisse Kriterien, lässt aber die Verteilung der Mittel durch die Bildungsdirektionen an die Schulen nach wie vor weitgehend offen (mit der Möglichkeit von Verordnungen durch das Ministerium, z.B. für formelbasierte Finanzierung) und gibt den Schulen keine entsprechenden Möglichkeiten der Kontrolle oder Beeinspruchung der Verteilung. Hier wären zur Herstellung der Transparenz zwei politische Maßnahmen erforderlich: Erstens ist sicherzustellen, dass die Bildungsdirektionen öffentlich nachvollziehbare Kriterien der Mittelverteilung an die Schulen formulieren, und zweitens, dass die Schulen auch die Möglichkeit der Beeinspruchung dieser Verteilung bekommen, was auch erst ihre Autonomie wirklich stärken kann (Lassnigg 2017b). Rein verwaltungsinterne Berechnungssysteme schaffen weder ausreichende Transparenz für die bildungspolitischen Auseinandersetzungen noch stärken sie die Schulautonomie.
3. Ein wichtiger Punkt der Reform im Hinblick auf die Stärkung der Transparenz ist die vorgesehene Qualitätsberichterstattung an das Parlament. Da letztlich die Frage der Finanzen immer zum zentralen Thema der bildungspolitischen Auseinandersetzungen wird, müsste diese Berichterstattung eine ausreichend detaillierte quantitative Darstellung der Mittel und ihrer Verteilung an die Schulen umfassen.

Literatur

- AK-Wien (2017) Migration und Mehrsprachigkeit. Wie fit sind wir für die Vielfalt? Policy Briefs 1-7
https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/bildung/Migration_und_Mehrsprachigkeit.html
- BKA (2017) Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022.
https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%E2%80%932022.pdf/
- BMBF (2015) Basisdaten BundeslehrerInnen. Broschüre. Wien.
- BMBF (2014) Basisdaten LandeslehrerInnen. Broschüre. Wien.
- Bruneforth, Michael; Chabera, Bernhard; Vogtenhuber, Stefan; Lassnigg, Lorenz (2015) OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Austria. Paris: OECD Education.
<http://irihs.ihs.ac.at/4709/>
- Bruneforth, Michael; Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan; Schreiner, Claudia; Breit, Simone (Hg.) (2016) Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015. Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren. Graz: Leykam.
<http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-1.2>
- Lassnigg, Lorenz (2015) Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens. IHS-Forschungsbericht.
<http://irihs.ihs.ac.at/4684/>
- Lassnigg, Lorenz (2016) Faktenbasierte Anregungen für eine neue Kultur in der Bildungspolitik und Bildungsreform: Kooperation und Augenmaß. IHS Policy Brief 14. <http://irihs.ihs.ac.at/4051/>
- Lassnigg, Lorenz (2017a) Urban Education in Austria: ‘Repression’ of the Topic and a ‘Reversed’ Political Agenda, in: Pink, William T.; Noblit, George W. (Hg.), Second International Handbook of Urban Education, 2017. Cham: Springer, 1307-1333. <http://irihs.ihs.ac.at/4208/>
- Lassnigg, Lorenz (2017b) Stellungnahme zum Schulreformpaket 2017.
<http://www.equi.at/de/projekte/schwerpunkt/7/Stellungnahme+zum+Schulreformpaket+2017>
- Lassnigg, Lorenz (2017c) Bildungsfinanzierung in Österreich: Intransparenz und Irrrationalität, in: Schüchner, Vucko; Schwarzenbacher, Iris (Hg.), Bildungschancen FAIRteilen. Modelle gerechter Schulfinanzierung. Schulheft 42/4, 17-41.

- Lassnigg, Lorenz; Bruneforth, Michael; Vogtenhuber, Stefan (2016) Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. In: Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015. Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen, Graz: Leykam, 305-352. <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-1.2>
- Lassnigg, Lorenz; Nemeth, Günther (1999) Personalbedarf im österreichischen Schulwesen, Teil II: Modell für die Abschätzung des Personalbedarfs. IHS-Forschungsbericht. <http://irihs.ihs.ac.at/1166/>
- Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2015) Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures. (May) IHS Sociological Series 107. <http://irihs.ihs.ac.at/3586/>
- Müller Karl H.; Puchner Gudrun (1999) Personalbedarf im österreichischen Schulwesen, Teil I: Szenarienmodelle für die Entwicklung der Schülerbestände im österreichischen Bildungssystem 1997-2030. IHS-Forschungsbericht. <http://irihs.ihs.ac.at/1129/>
- Nusche, Deborah; Radinger, Thomas; Busemeyer, Marius R.; Theisens, Henno (2016) OECD Review of school resources. Austria. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/austria/oecd-reviews-of-school-resources-austria-2016-9789264256729-en.htm>

Das IHS hat systematisch Expertise zum österreichischen Bildungssystem aufgebaut. Um Verbesserungen zu erreichen, ist es nötig, bisherige Entwicklungen zu verstehen und zu korrigieren. Damit sie in einer nachhaltigen Richtung zusammenwirken können, müssen die zahlreichen Mitwirkenden in den komplexen Bildungsstrukturen zu einer gemeinsamen Problemwahrnehmung und zu gemeinsamen Zieldefinitionen kommen, was aufgrund der zersplitterten und konfliktgeladenen politischen und administrativen Strukturen und Praktiken in Österreich schwierig ist. Die IHS-Expertise enthält Vorschläge v.a. auf der Ebene der strukturellen Rahmenbedingungen und des politischen Umganges zwischen den Mitwirkenden, um Verbesserungen zu erreichen:

- 1. Professionalisierung der Praxis und professionelle Organisation parallel zur Interessenvertretung*
- 2. Herstellung von Transparenz der Ressourcenverwendung und Objektivierung des Finanzbedarfs*
- 3. Autonomie möglichst weitgehend nach Bedarf projektförmig entwickelt, aber nicht um jeden Preis*
- 4. Governance-AkteurInnenkonstellation: Analyse der Positionierung, Politik und Wirkungen der Interessenvertretungen der Lehrpersonen*
- 5. Schulstruktur-Mittelstufe-Übergänge: State-of-the-Art-Review zu den Potentialen und Problemen einer gemeinsamen Schule aufgrund der wissenschaftlichen Ergebnisse zu den internationalen Reform-Erfahrungen*
- 6. Geteilte Situationsdefinition und Erwartungen: Aufklärungs- und Deliberations-Prozess über die ideologischen Unterschiede und die Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer gemeinsamen Basis der Beteiligten.*

Der vorliegende Policy Brief bringt konkrete Vorschläge, die eine Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit weiterführender Maßnahmen sind.