

Die Bildungsreform 2017, Grundinformationen

Onlinedokument zum Beitrag „Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen“ im Band 2 des Nationalen Bildungsberichts Österreich 2018

- **Hintergrund:** Ausgehend von einer Initiative der Landeshauptleute wurde aufbauend auf dem Bericht einer verwaltungsinternen Expert/innenarbeitsgruppe Schulverwaltung wurde im September 2017 eine umfassende Reform der Schulverwaltung (Änderung von 36 Bundesgesetzen und der Bundesverfassung) beschlossen, die ab September 2018 schrittweise umgesetzt wird.
- **Eckpunkte:** Die Änderungen betreffen eine Reihe von Dimensionen auf unterschiedlichen Ebenen der Schul- und Verwaltungsstrukturen:
 - (1) ein „Autonomiepaket“ betrifft die Unterrichtsorganisation (Klassen-/Gruppengrößen, Unterrichtseinheiten, Öffnungszeiten) und die Personalauswahl und -fortbildung,ⁱ die Spielräume auf Schulebene sollen erweitert werden;ⁱⁱ
 - (2) die Bildung von Schulclustern, umfasst eine organisatorische Zusammenfassung von Einzelschulen und die Einrichtung von Leitungspositionen (Clusterleitung, Bereichsleitung) sowie der Schulclusterkonferenz;
 - (3) die Ressourcenzuteilung innerhalb der Bundesländer soll transparenter nach einheitlichen Kriterien und Verfahren geregelt werden,ⁱⁱⁱ wobei das Verrechnungs- und Informationssystem der Lehrpersonen auf Bundesebene vereinheitlicht, und mit materiellen Informationen verbunden wird;^{iv}
 - (4) die Schulpartnerschaft wird in einigen Punkten modifiziert, es werden zusätzlich Schulclusterbeiräte eingerichtet, denen Schulforen und Schulgemeinschaftsausschüsse ihre Aufgaben übertragen können,^v;
 - (5) eine starke Reduzierung und Änderung der Schulversuche wird vorgesehen; und
 - (6) die Behördenstruktur wird neu geordnet (Einrichtung von Bildungsdirektionen inklusive Neuordnung der Schulaufsicht).
- **Schulcluster:** Schulen gleicher oder verschiedener Art^{vi} können sich bei Erhaltung der einzelnen Schulstandorte zu Schulclustern als neue Form der Dienststelle zur Bündelung der vorhandenen Ressourcen (Lehrfächerverteilung, Administration) zusammenschließen, es ist eine Clusterleitung vorgesehen, die die Aufgaben der Schulleitung übernimmt, zusätzlich sind Bereichsleitungen (auch „Standortleitung“) vorgesehen (die im ersten Jahr von den Schulleiterinnen und Schulleitern der ursprünglichen Schulen wahrgenommen werden).
Das Aufgabenprofil der Clusterleitung umfasst Schulentwicklung und Unterrichtsorganisation, Personalführung- und -entwicklung, Managementaufgaben, das Aufgabenprofil der Bereichsleitung umfasst pädagogischen Support, Qualitätsmanagement/-sicherung, Personaleinteilung und -einführung.
Die Bildung von Clustern erfolgt freiwillig, unter bestimmten Bedingungen ist ein Zusammenschluss aber auch „anzustreben“ (geografische Nähe und kleine und rückläufige Schülerzahl an zumindest einer der Schulen),^{vii} bei hohem Einvernehmen der beteiligten Schulen können jedenfalls Zusammenschlüsse stattfinden.^{viii}
Es gibt Obergrenzen von maximal acht Schulen (2.500 Schüler/innen), die allgemeine Untergrenze von 200 Schülerinnen und Schülern kann bei Pflichtschulclustern auch unterschritten werden, bei mehr als drei Schulen oder Größen ab 1.300 Schülerinnen und Schülern müssen die Vertretungen der betroffenen Lehrpersonen zustimmen.
- **Behördenstruktur:** Es wird eine neue Form einer gemeinsamen Bund-Länder-Behörde zur Vollziehung des Schulrechts, des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts geschaffen (Bildungsdirektion),^{ix} die einheitlich geregelt und strukturiert zweifach weisungsgebunden ist

(Bundesvollziehung: Bildungsminister/in, Landesvollziehung: Landeshauptleute, die als Präsidentinnen und Präsidenten fungieren können); für reine Beratungsfunktionen wird ein breit besetzter Beirat eingerichtet.^x

Zwei Bereiche: Der *Präsidialbereich* als zentrale Geschäftsstelle ist für die rechtlichen, budgetären und organisatorischen Aufgaben, darunter den Einsatz der Lehrpersonalressourcen und die Schulpsychologie zuständig, die Leitung vertritt die Bildungsdirektorin/den Bildungsdirektor.

Der *Pädagogische Dienst* nimmt als zweiter Bereich die Schulaufsicht wahr (Qualitätsmanagement, Mitwirkung am Bildungscontrolling und der Personalbewirtschaftung, inklusive Pädagogik). Die Schulaufsicht ist in regionalen Teams (Bildungsregionen) organisiert.

Die Rahmenbedingungen für das Bildungscontrolling (Definition Schulqualität, Benchmarks, Planungs- und Berichtswesen) werden durch Ministerialverordnung festgelegt, ein dreijähriger Schulqualitätsbericht ist dem Nationalrat vorzulegen, im Bildungsministerium wird eine Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung eingerichtet.

- **Umsetzung:** Zwischen der parlamentarischen Beschlussfassung der Bildungsreform 2017 und ihrer Umsetzung erfolgte der Antritt einer neuen Regierung, deren bildungspolitisches Programm wesentliche Veränderungen gegenüber der vorherigen Politik ankündigte und die neue Prioritäten in den Vordergrund stellte.^{xi} Aufgrund der Komplexität der Reform wurde im Frühjahr 2018 eine umfassende projektförmige, extern unterstützte Top-down-Programmorganisation aus 12 Paketen konzipiert, die auch mit einer weitgehenden Umstrukturierung des Ministeriums und dessen Arbeitsweise einhergeht.^{xii} Die Umsetzung der Reform erfolgt jedoch weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit, auch die Landes- und Schulebene ist nicht informiert, jedenfalls bis zum Zeitpunkt der Durchführung unserer Interviews im Sommer 2018.

Die *Schulcluster*^{xiii} sollen 2018 mit Pilotprojekten starten, 2019 erweitert werden es sind jedoch keine Informationen über den Fortgang verfügbar. Die Website des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF, 2018, Abschnitt IV) enthält eine Erläuterung der Gesetzestexte und Ablaufpläne für die Clusterbildung, für die konkreten Entscheidungsprozesse wird mit 8–12 Monaten gerechnet.

Die *Bildungsregionen*^{xiv} befinden sich in der Aufbauphase mit der Bestellung der Leitungsgremien, und der Ausschreibung der weiteren Funktionen.

Quellen: Expert/innenarbeitsgruppe Schulverwaltung (2015); BMBWF (2017a), Siehe ... auch den Entwurf und die Materialien zum Bildungsreformgesetz 2017 unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00299/index.shtml.

Literatur:^{xv}

Altrichter, H., Brauckmann, S., Lassnigg, L., Moosbrugger, R. & Gartmann, G. B. (2016). Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 263–304). Graz: Leykam. <http://doi.org/10.17888/nbb2015-2-7>

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2017a). *Bildungsreform. Autonomiepaket und Bildungsdirektion. Informationsunterlage* (Version: 8. September 2017). Verfügbar unter https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/brf_ueb.pdf?6bre14

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2017b). *Bildungsreform. Wichtige Gesetzesanpassungen zusätzlich zum Autonomiepaket und zur Behördenorganisation*. Informationsunterlage 08.09.2017. https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/brf_ga.pdf?6bre14

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2018a). *Schritt für Schritt zur neuen Lehrkraft. Ein anwendungsorientierter Leitfaden für Schulleitungen*. Verfügbar unter https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/spe/leitfaden_ausw_1k.pdf?6eiq65

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2018b). *Informationen zum Schulrecht. Handbuch Erweiterung der Schulautonomie durch das Bildungsreformgesetz 2017*. Verfügbar unter https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/180924_Autonomie_Handbuch_A4_BF.pdf?6n9b6g

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2018c) *Geschäfts- und Personaleinteilung*. Verfügbar unter https://bmbwf.gv.at/fileadmin/user_upload/Das_Ministerium/Gesch%C3%A4fts-_und_Personaleinteilung_Stand_17.07.2018.pdf

Lassnigg, L. (2018a). Bildungsfinanzierung in Österreich: Intransparenz und Irr-rationalität. In Schüchner, V. & Schwarzenbacher, I. (Hrsg.), *Bildungschancen FAIRteilen. Modelle gerechter Schulfinanzierung* (S. 17–41, Schulheft, 42. Jg., Nr. 168). Innsbruck: Studienverlag. Verfügbar unter <http://www.equi.at/dateien/finanz-SH.pdf>

Lassnigg, L. (2018b). *Austrian government agenda on education – quick presentation and assessment*. Presentation at European Semester 2019 Indepth session – education, 24. September 2018, Berlaymont, Brussels.

Expert/innenarbeitsgruppe Schulverwaltung (Altersberger, R., Eigner, A., Flatz, A., Friesl, C., Gappmaier, P., Helm, H., Steiner, S. & Weilguny, A.; BMBWF Hrsg.). (2015). *Freiraum für Österreichs Schulen. Empfehlungen zur neuen Steuerung*. Wien: Bundesministerium für Bildung und Frauen. Verfügbar unter <http://www.pv-landwirtschaftslehrer.tsn.at/aktuell/freiraum.pdf>

ANMERKUNGEN

ⁱ BMBWF (2018a).

ⁱⁱ BMBWF (2018b); für eine Einschätzung der Entwicklung der Schulautonomie bietet der vorliegende Beitrag nicht ausreichend Raum, vgl. Altrichter, Brauckmann, Lassnigg, Moosbrugger und Gartmann, (2016).

ⁱⁱⁱ Die Kriterien können durch Ministerialverordnung konkretisiert werden, zur Orientierung dienen jedenfalls folgende Aspekte: Zahl SchülerInnen, Bildungsangebot, sozio-ökonomischer Hintergrund, Förderbedarf der SchülerInnen, deren im Alltag gebrauchten Sprache, regionale Bedürfnisse.

^{iv} Die Frage der Ressourcenzuteilung kann im vorliegenden Beitrag nur sehr begrenzt berücksichtigt werden, vgl. die umfassende Dokumentation in Lassnigg(2018a).

^v Neben den Vertreter/innen der Schulpartnerschaft sollen den Clusterbeiräten auch Repräsentantinnen und Repräsentanten der regionalen Kooperationspartner angehören: außerschulische Jugendarbeit, regionales Vereinswesens in Kultur, Sport usw.), regionale Sozialarbeit, regionale Schulerhalter, regionale Industrie/Gewerbe, regionale Sozialpartner.

^{vi} Es sind Cluster von Pflichtschulen oder Bundesschulen oder Mischcluster vorgesehen, Cluster können sich auch weiter zusammenschließen (Schulelusterverbund, Campus) und auch Grenzen von Bildungsdirektionen überschreiten.

^{vii} Abstände von weniger als 5 Straßenkilometern, weniger als 100 Schüler/innen (Pflichtschulen) oder 200 Schüler/innen (Bundesschulen), Abnahme „tendenziell und merklich“ innerhalb drei Jahren.

^{viii} *Bundesschulen*: von Amts wegen oder Anregung von Leitungen oder Dienststellenausschuss, Zustimmung der Schulkonferenzen nach Beratung der Schulpartnerschaft, pädagogische und organisatorische Zweckmäßigkeit durch Organisationsplan; *Pflichtschulen*: von Amts wegen oder Anregung von Schulerhaltern, Landesregierung, Zentrallausschuss APS oder BPS, Zustimmung Schulkonferenzen nach Beratung der Schulpartnerschaft und Schulerhalter, pädagogische und organisatorische Zweckmäßigkeit durch Organisationsplan.

^{ix} Artikel 7: Bundesgesetz über die Einrichtung von Bildungsdirektionen in den Ländern (Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz – BD-EG)

^x Dem Beirat gehören an: Bildungsdirektor/in, Vorsitzende der Geschäftsstelle des Beirats (=Leiter/in des Präsidialbereichs), Zentrallausschuss für Landeslehrer/innen APS, BS, Fachausschuss für Bundeslehrer/innen AHS, Schülerheime, BMHS, andere Bundesbedienstete, Landesschülervertretung AHS, BMHS, BS, Gemeindebund, Städtebund, Familienvertreter, Elternvertreter APS, BS, AHS, BMHS (Dachorganisationen), Kirchen und Religionsgesellschaften, gesetzliche Interessensvertretungen, Minderheiten.

^{xi} Für einen Überblick siehe Lassnigg, L. (2018b); siehe auch BMBWF (2017b).

^{xii} Größere Umstrukturierungen betreffen die Etablierung eines Generalsekretariats das gegenüber den Sektionsleitungen weisungsberechtigt ist, weiters die Zusammenführung der Allgemeinbildung und der Berufsbildung in einer Sektion, sowie die Etablierung einer Sektion Bildungsentwicklung & Bildungsmonitoring, die u.a. die Funktionen Bildungsentwicklung und -controlling; Bildungsstatistik und -monitoring; sowie Qualitätsentwicklung und -sicherung umfasst (BMBWF, 2018c).

^{xiii} Website des BMBWF zu Schulcluster: <https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/cluster/index.html>.

^{xiv} Website des BMBWF zu Bildungsregionen: <https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/bd/index.html>.

^{xv} Anmerkung: Alle Internetverlinkungen repräsentieren den Stand von 04.11.2018 und könnten sich in der Zwischenzeit verändert haben.