

ibw

Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Schulgovernance – Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel

**Ableitung eines idealtypischen Modells
für Österreich anhand internationaler Evidenz**

Impressum

ibw-Kurzexpertise

Wien, 2015

ISBN 978-3-902742-99-5

Medieninhaber und Herausgeber:

ibw

Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

(Geschäftsführer: Mag. Thomas Mayr)

Rainergasse 38 | 1050 Wien

T: +43 1 545 16 71-0

F: +43 1 545 16 71-22

info@ibw.at

www.ibw.at

ZVR-Nr.: 863473670

Kontakt:

schmid@ibw.at

Diese Studie wurde im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellenvereinigung erstellt.

Inhaltsverzeichnis

1	Zielsetzung der Kurzexpertise	1
2	Status Quo der österreichischen Schulgovernance	2
3	Internationale Trends, Best Practice und die Verortung Österreichs	10
4	Schulgovernance NEU	16
4.1	Reformstau in Österreich	16
4.2	Notwendige Reformdimensionen	17
4.3	Grundpfeiler des neuen Bildungsmanagements.....	19
4.4	Gesetzliche Rahmenbedingungen	25
4.5	Systemische Veränderungen auf einen Blick	26
4.6	Kurzfasit.....	29
5	Appendix	31
5.1	Lehrerdienst- und -besoldungsrecht NEU	31
5.2	BIFIE NEU	32
6	Literaturquellen	34

1 Zielsetzung der Kurzexpertise

Nationale Studien sowie der internationale Vergleich zeigen deutlich auf, dass die derzeitige Form der österreichischen Schulgovernance eine suboptimale Struktur aufweist. Österreich gehört im internationalen Vergleich zur Gruppe jener Länder, in der die Entscheidungsstruktur durch viele Akteure gekennzeichnet ist (ähnlich wie in Japan, Deutschland, Frankreich und Italien). Die Schulgovernancestrukturen der meisten PISA-Top-Performer zeichnen sich jedoch durch deutlich „schlankere“ Systeme aus.

In der vorliegenden Kurzexpertise „Schulgovernance – Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel“ wird, neben einer kurz gefassten „Bestandsaufnahme“ der derzeitigen Ineffizienzen der österreichischen Schulgovernance, eine Modellversion für eine Schulgovernance NEU erstellt. Dabei handelt es sich um ein Modell, das versucht, die aus der nationalen und internationalen Forschung bekannten Informationen sowie Best Practices zu verdichten und so ein idealtypisches Schulgovernance-Modell für Österreich zu kreieren. Folgende zentrale Fragen stellen sich? Wie sollte/könnte ein „optimales“ Schulgovernancemodell aussehen? An welchen systemischen Eckpunkten müsste somit ein derartiger Paradigmenwechsel ansetzen?

Die vorliegende Kurzexpertise ist ein Update der ibw-Kurzexpertise aus dem Jahr 2009. Es wurde insbesondere die jüngere Forschungsliteratur aufgearbeitet und gerafft skizziert. Auch das Modell einer neuen Schulgovernance wurde gegenüber der Version aus dem Jahr 2009 weiterentwickelt. Dabei ist die Grundstruktur erhalten geblieben – einige Details wurden jedoch anhand von Erfahrungen aus anderen Systemen eingearbeitet und somit das Gesamtmodell im Sinne logischer Stringenz und Klarheit (hoffentlich) verbessert/weiterentwickelt. Zudem wurden einige wesentliche Systemelemente – wie die Finanzierung oder die Organisation der Schulinspektion – detaillierter ausgeführt.

Warum „Schulgovernance NEU“?

- Wie internationale Schülerleistungsvergleiche (PISA, TIMSS, PIRLS) zeigen, liegen die österreichischen SchülerInnen und PflichtschulabsolventInnen hinsichtlich ihrer Leistungen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften nur im OECD-Mittelfeld.
- Diese Leistungen werden aber mit im internationalen Vergleich sehr hohen öffentlichen Ausgaben erzielt.
- Eine effizientere Schulverwaltung macht nicht nur Mittel frei, die direkt für den Unterricht eingesetzt werden können – effiziente Schulverwaltung bedeutet auch bessere Anreizstrukturen für LehrerInnen und Schulleitung.

2 Status Quo der österreichischen Schulgovernance

Die wesentlichen Grundstrukturen und Systemkomponenten der aktuellen österreichischen Schulgovernance haben sich während der letzten Jahre (seit Erscheinen der Vorgängerstudie im Jahr 2009¹) nur in Details jedoch nicht in ihrer Grundausrichtung verändert.

So bedeutete die „Abschaffung“ der Bezirksschulräte im Jahr 2013/14 in der Realität lediglich eine interne Neuordnung in der Bildungsverwaltung: Die Bezirksschulinspektoren sind nunmehr beim Landesschulrat angesiedelt. Damit sind jedoch keine wesentlichen Änderungen in den Aufgaben und Tätigkeiten verbunden. Die Salzburger Nachrichten (vom 27.12.2013) fassen dies so zusammen: „Abgeschafft wird die Behörde Bezirksschulrat – ein (nach politischem Proporz) besetztes Gremium, das fallweise tagt. Es werden also nur Sitzungsgelder eingespart werden – in Summe eine "Bagatelle“. Auch der Rechnungshof kommt zu einer ähnlichen Bewertung: Dabei „handelt es sich nach Ansicht des RH allerdings nur um einen kleinen Beitrag zur Verwaltungsreform“ (Stellungnahme des Rechnungshofs 2013, S. 2).

Relevante Reformschritte wurden mit der Etablierung der Bildungsstandards, deren landesweite standardisierte Überprüfung sowie mit der gegenwärtig noch die Einführungsphase durchlaufende teilzentrale Reife- und Diplomprüfung gesetzt. Der Informationsstand über Schülerleistungen wird dadurch deutlich verbessert (auch auf schulischer und individueller Ebene). Nach wie vor sind damit jedoch keine Konsequenzen im Falle schulischer Underperformance verknüpft (zur Bedeutung dieses Zusammenhangs für die Effizienz eines Bildungssystems vgl. WÖBMANN 2005).

Daher lässt sich grosso modo nach wie vor der damals gezogene Befund aufrechterhalten, dass Österreich im internationalen Vergleich hohe öffentliche Bildungsausgaben tätigt, denen jedoch nur ein mittelmäßiger Outcome gegenübersteht und dass dies auf **Ineffizienzen der österreichischen Schulverwaltung und fehlgeleitete Anreizmechanismen** aufgrund einer bürokratisch organisierten Schulgovernance hinweist.

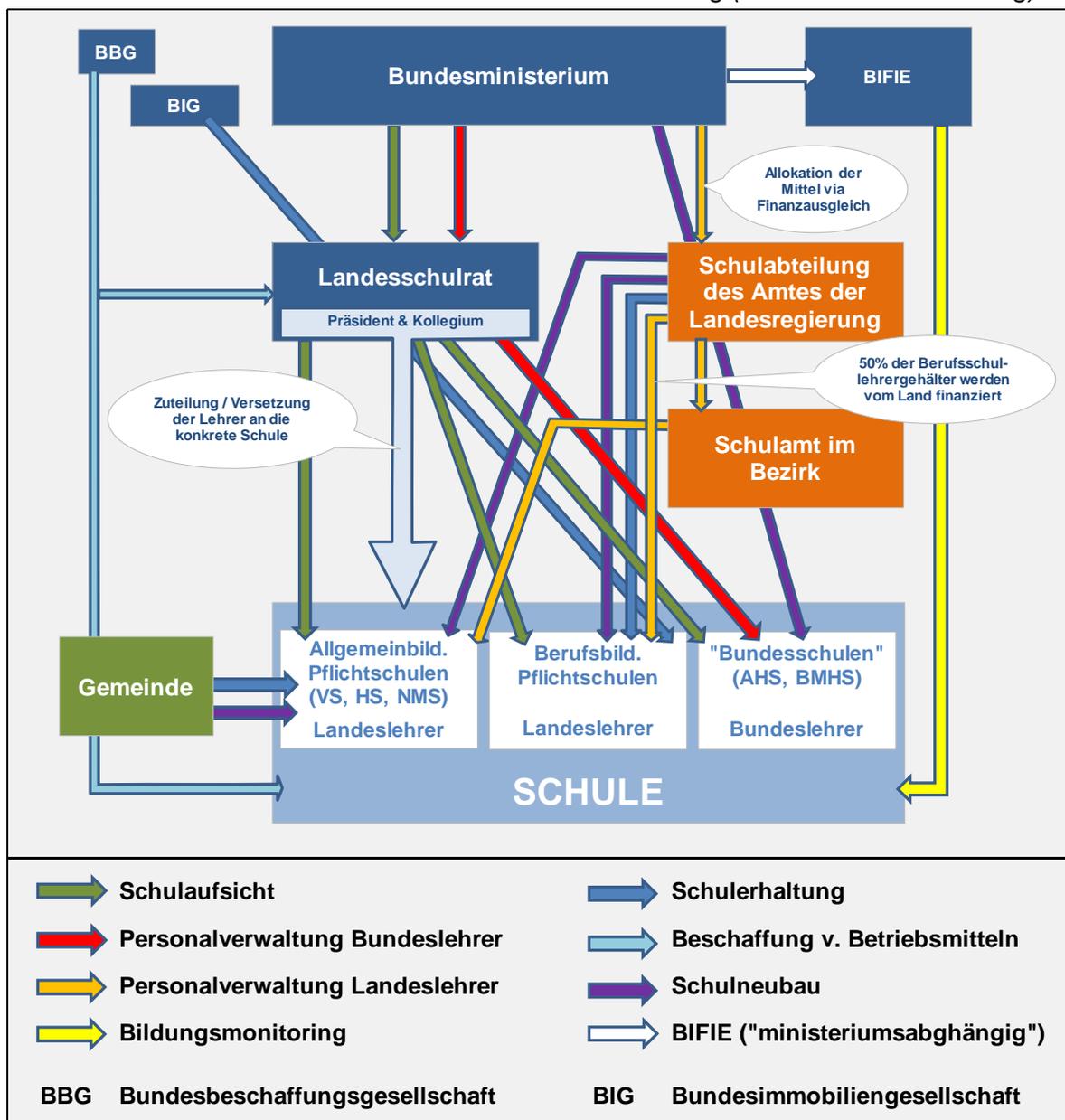
Charakteristisch für die österreichische Schulgovernance sind folgende Befunde:

- **Zersplitterte Kompetenzverteilung:** Geringe Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Akteure (alle drei Gebietskörperschaften Bund, Land und Gemeinde sowie die Bezirksebene sind involviert). Dies wird u.a. von der Aufgabenreformkommission, vom Rechnungshof und von wissenschaftlichen Studien moniert:

„...nehmen sich die Kasuistik der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, der Parteienproporz in verfassungsrechtlichen Sonderbehörden, die Zentralisierung der Entscheidungszuständigkeiten, die Diskrepanz von Entscheidungszuständigkeit und Leistungsverantwortung sowie die Behäbigkeit der umständlichen Entscheidungsabläufe als gewaltige Anachronismen aus.“ (Bericht der Aufgabenreformkommission 2001)

Exemplarisch lässt sich die zersplitterte Kompetenzverteilung an folgendem Schaubild zur aktuellen Struktur der Schulverwaltung zeigen:

¹ Vgl. SCHMID et al. 2009

Abb. 1: Schaubild zur aktuellen Struktur der Schulverwaltung (*vereinfachte Darstellung*)

Quelle: ibw, eigene Darstellung

Anmerkung: In einigen Bundesländern (Wien, Niederösterreich, Burgenland, Oberösterreich und der Steiermark) sind die Agenden der Ämter der Landesregierung (des Schulamts) auf den Landesschulrat (LSR) übertragen worden. Somit ist die Diensthoheit über die Landeslehrer in Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg nicht den Schulbehörden des Bundes übertragen.

Augenfälligster Ausdruck für die zersplitterte Kompetenzverteilung ist die organisationsrechtliche „Zwitterstellung“ der Landesschulräte (diese sind zwar entgegen ihrem Namen Bundesbehörden, die Länder wirken aber an deren Aufbau mit).“ (Rechnungshof et al. 2009). Und „die Länder haben im Rahmen ihrer Ausführungsgesetze unterschiedliche Regelungen über die Aufgabenverteilung (Zuständigkeiten) zwischen folgenden Behörden vorgesehen:

Landesregierung – Bezirkshauptmannschaft, Bezirkshauptmannschaft – Bezirksschulrat, Kollegium des BSR – Vorsitzender (Amt) des BSR;

Landesregierung – Landesschulrat, Kollegium des LSR oder Präsidenten (Amt) des LSR und Gemeinden und Gemeindeverbände.“ (Rechnungshof et al. 2009).

Folglich plädiert der Rechnungshof für eine „Straffung und Vereinheitlichung der Verwaltungsstrukturen und den Abbau von Doppelgleisigkeiten.“ (Rechnungshofbericht 2007)

Laut LASSNIGG et al. 2007 besteht: „... auf beiden Seiten von Ausgaben und Erträgen Informationsmangel und Intransparenz. In den letzten Jahren wurde einiges verbessert, aber die Situation ist noch bei weitem nicht befriedigend.“

Diese zersplitterte Kompetenzverteilung hat auch Folgewirkungen im Bereich des Lehrerdienst- und -besoldungsrechts. Das Nebeneinander von LandeslehrerInnen und BundeslehrerInnen sowie von vertragsbediensteten LehrerInnen und verbeamtete LehrerInnen ist sachlich kaum zu begründen. Zudem sind damit unterschiedliche Regelungen zur Arbeitszeit und der Besoldung (Basisgehalt, Senioritätsdynamik und Zulagenregelungen) verknüpft.

„Darüber hinaus bestehen neun unterschiedliche Diensthoheitsgesetze.“ (Rechnungshof et al. 2009)

Komplizierend und insbesondere aus einer Reformperspektive kontraproduktiv wirkend kommt hinzu, dass die operativen und administrativen Ebenen stark verpolitisiert und von parteipolitischen Interessen durchwirkt sind (bspw. diverse Kollegien bei Landesschulrat und Bezirksschulrat, Schulleiterbestellungen).

➤ Bürokratisch administrierter Zuteilungsmechanismen der LehrerInnen an die Schulen

In den meisten Ländern – und insbesondere bei PISA-Top-Performern – werden LehrerInnen nicht (mehr) mittels eines bürokratisch administrierten Zuteilungsmechanismus den Schulen zugewiesen (wie dies u.a. in Österreich der Fall ist), sondern es besteht ein offener Lehrerarbeitsmarkt. Wesentlich dabei ist die Bewerbung seitens der LehrerInnen für eine Stelle an einer konkreten Schule und die Auswahlkompetenz der Schule selbst (SCHMID 2009 und 2014).

Entsprechend negative finanzielle (budgetäre) Effekte sind sowohl für die Beschäftigung von Bundes- als auch Landeslehrern belegt (Rechnungshof 4/2012 und 5/2013): „Die Finanzierung der Landeslehrer an öffentlichen Pflichtschulen erforderte die Einbindung einer Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und der Länder. Die fehlende Übereinstimmung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung verursachte Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und einen erhöhten Verwaltungsaufwand.“

Für leitende (z.B. Direktoren), administrative (z.B. Administratoren) und unterstützende technische Tätigkeiten (z.B. Betreuung IT-Arbeitsplätze) wurden im Schuljahr 2011/2012 rd. 2.500 Vollbeschäftigungsäquivalente vom Unterricht abgezogen. Der Einsatz von Verwaltungsbediensteten an Stelle von Lehrern für diese Tätigkeiten brächte Einsparungen von rd. 13 Mio. EUR jährlich.“ (Rechnungshof 5/2013).

➤ Unkoordinierte und ineffiziente Schul- sowie Schulstandortentwicklung

Auch bei der Frage der qualitativen Weiterentwicklung der Schulstandorte sowie zur Koordinierung derselben zeigen sich ausgeprägte Ineffizienzen: So fanden im Schuljahr 2012/13 an rd. 50% aller Schulstandorte (5.804) in Österreich Schulversuche statt. Diese „dienten häufig als Ersatz für fehlende bzw. zu starre rechtliche Bestimmungen. Eine erhebliche Anzahl an Schulversuchen hatte das Erprobungsstadium bereits überschritten und war quasi dauerhaft eingerichtet“. Sie werden zudem üblicherweise nicht wissenschaftlich evaluiert und „das BMBF [hat] keinen gesamthaften Überblick über Schulversuche und konnte seine Steuerungsfunktion nur mangelhaft wahrnehmen.“ (Rechnungshof 1/2015)

Schul(standort)entwicklung ist gekennzeichnet durch „fehlende bzw. nicht operationalisierte Zielvorgaben... Außerdem hatte das BMBF keinen Gesamtüberblick über den Umsetzungsstand – einschließlich der damit verbundenen Kosten – der Adaptierungsmaßnahmen zur Ermöglichung moderner Unterrichtsformen und ganztägiger Schulformen sowie zur Erweiterung der Lehrerarbeitsplätze.“ All dies liegt dem Rechnungshof zufolge in der „Vielschichtigkeit der Schulverwaltung“ begründet. Sie „erschwerte die schulartenübergreifende Nutzung von Schulraum.“ (Rechnungshof 15/2014). Dies ist nicht zuletzt in der kleinteiligen Schulstruktur im Pflichtschulbereich ein Problem: 29% aller oberösterreichischen und 39% aller steirischen Volksschulen haben weniger als vier Klassen. (Rechnungshof 12/2014)

➤ Suboptimales Evaluierungssystem (Outcomekontrolle)

Der ibw-Befund aus dem Jahre 2009, dass die österreichische Version der Outcomekontrolle mit ihrer lediglich unregelmäßigen und meist nur anlassbezogene Inspektion sowie den nicht existenten landesweiten, standardisierten Schülerleistungstest nur mehr bedingt zulässig ist, da mittlerweile Bildungsstandards (für die 4. und 8. Schulstufe) und deren Überprüfung etabliert sind und die standardisierte teilzentrale Reife- und Diplomprüfung kurz vor ihrer flächendeckenden Einführung steht.

Kritisch ist jedoch anzumerken, dass zum einen keine Minimalstandards definiert sind, zum zweiten gehen mit schulischer Nichterreichung von Bildungszielen keine Konsequenzen einher. SchülerInnen, LehrerInnen, SchulleiterInnen und Schulaufsicht erhalten zwar die Ergebnisse der Standardüberprüfung, Konsequenzen wie bspw. Forcierung der Schulinspektion oder die Verpflichtung zu schulbezogenen Qualitätsverbesserungsmaßnahmen im Falle deutlicher Abweichungen von den Bildungszielen, sind damit jedoch nicht verbunden. Auch die starke Abhängigkeit des BIFIE vom Bildungsministerium (sowohl personell als auch finanziell) und die Vermengung von inhaltlichen Aufgaben der Qualitätssicherung (Erstellung und Überprüfung der Bildungsstandards sowie der „Zentralmatura“) mit Agenden schulischer Qualitätsentwicklung bzw. der angewandte Bildungsforschung ist kritisch zu hinterfragen.

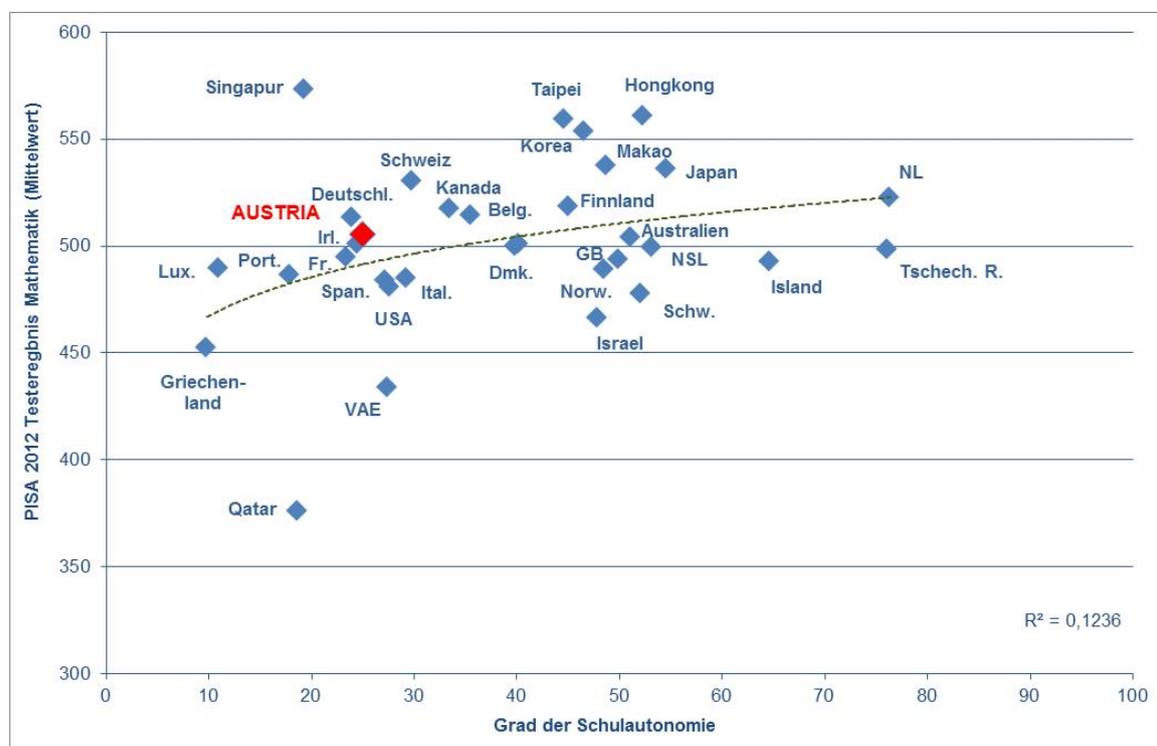
Zudem sind bei der Schulaufsicht keine wesentlichen Reformen erkennbar: Nach wie vor ist daher für diesen Bereich der Befund des Rechnungshofes aus dem Jahr 2007 bezeichnend, wonach „die Schulaufsicht [...] nicht in der Lage war, ihre Aufgaben effizient wahrzunehmen. Bei der Erfüllung von Kernaufgaben, [...] bestanden erhebliche Defizite.“

In Summe muss somit von einem nach wie vor suboptimalen Evaluierungssystem gesprochen werden.

Setzt man diese nationalen Befunde in den internationalen Kontext, dann verfügt Österreich über ...

- ... ein föderalistisch geprägtes und vergleichsweise hochgradig bürokratisiertes, stark reguliertes und hierarchisches System der Schulverwaltung
vgl. dazu das Schaubild zur aktuellen Schulverwaltung (Abbildung 1)
- ... eine geringe Schulautonomie (vor allem in den Bereichen Personalangelegenheiten und finanzieller Gestaltungsspielraum) – vgl. Abb. 2

Abb. 2: Schulautonomie und Schülerleistungen



Quelle: OECD PISA 2012, ibw-Auswertungen

Anmerkungen: Die Angaben basieren auf den Antworten der Schulleitungen. Der Grad der Schulautonomie ergibt sich als Mittelwert der Dimensionen Lehrereinstellung, Lehrerkündigung, Schulbudget, Mittelverwendung innerhalb der Schule, Bestimmung der Kursinhalte sowie der Kursangebote an der Schule und der Beurteilung der Schülerleistungen. Er entspricht dem Anteil der SchülerInnen, bei denen Schulleitung sagt, das ausschließlich die Schule selbst über diese Agen- den entscheidet (d.h. über vollständige Schulautonomie verfügt). Berücksichtigt sind nur Länder mit einem Prokopfeinkommen von mindestens 25.000 US-\$.

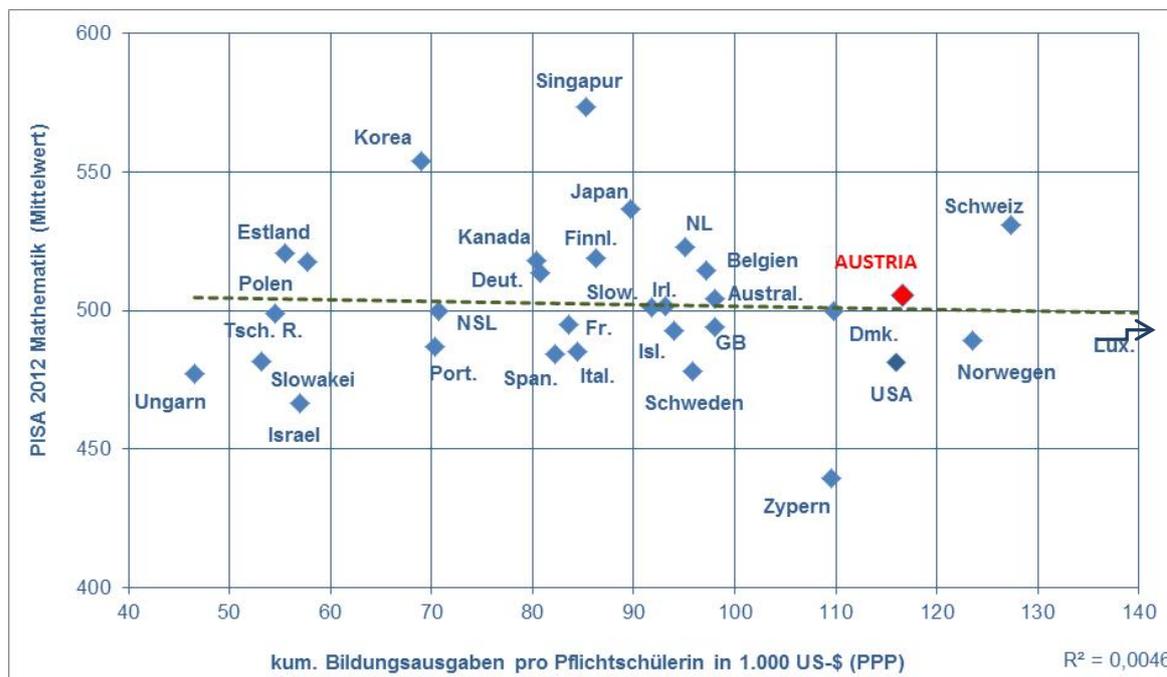
Laut SCHMID und PIROLT (2005) zeigen internationale Vergleichsstudien, dass Schulsysteme, die sich an Elementen des New Public Management orientieren (Stichwort Kompetenzdevolution von der Behörde zur Schule: Schulautonomie, Leistungsstandards), bessere Schülerleistungen hervorbringen können als Schulsysteme, die sich bürokratischer Steuerungsstrukturen bedienen.

„Schulverwaltungsreformen gehen international in Richtung Local- bzw. School-Empowerment. Dies bedeutet, dass es zu einer Kompetenzverlagerung auf die lokale oder schulische Ebene in Kombination mit einer verstärkten Outcomekontrolle kam“ (SCHMID et al. 2007). Dementsprechend nehmen die zentral- bzw. bundesstaatlichen Behörden hauptsächlich eine generelle Regulierungs- und Aufsichtsfunktion (Bildungsstandards, (teil-)zentrale Prüfungen, externe Outcomekontrolle) ein, während dessen substantielle Entscheidungen (z.B. Personalaufnahme) durch die lokale Verwaltung bzw. die Schule durchgeführt werden.

➤ ... einen hohen Verwaltungsaufwand

Österreich tätigt pro PflichtschülerIn eine der höchsten Bildungsausgaben weltweit. Unter den PISA-Teilnahmeländern sind diese Ausgaben nur in Luxemburg, der Schweiz und Norwegen höher als in Österreich. Zu analogen Schlussfolgerungen kommen auch LASSNIGG et al. 2007 (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Bildungsausgaben und schulischer Erfolg



Quelle: OECD PISA 2012, ibw-Darstellung

Anmerkung: Es wurden nur Länder mit einem Bruttonettoprodukt pro Kopf von mindestens 20.000 US-\$ berücksichtigt. Luxemburg hat kumulierte Ausgaben von 189.000 US-\$ und erzielt 490 Kompetenzpunkte in der Testdomäne Mathematik.

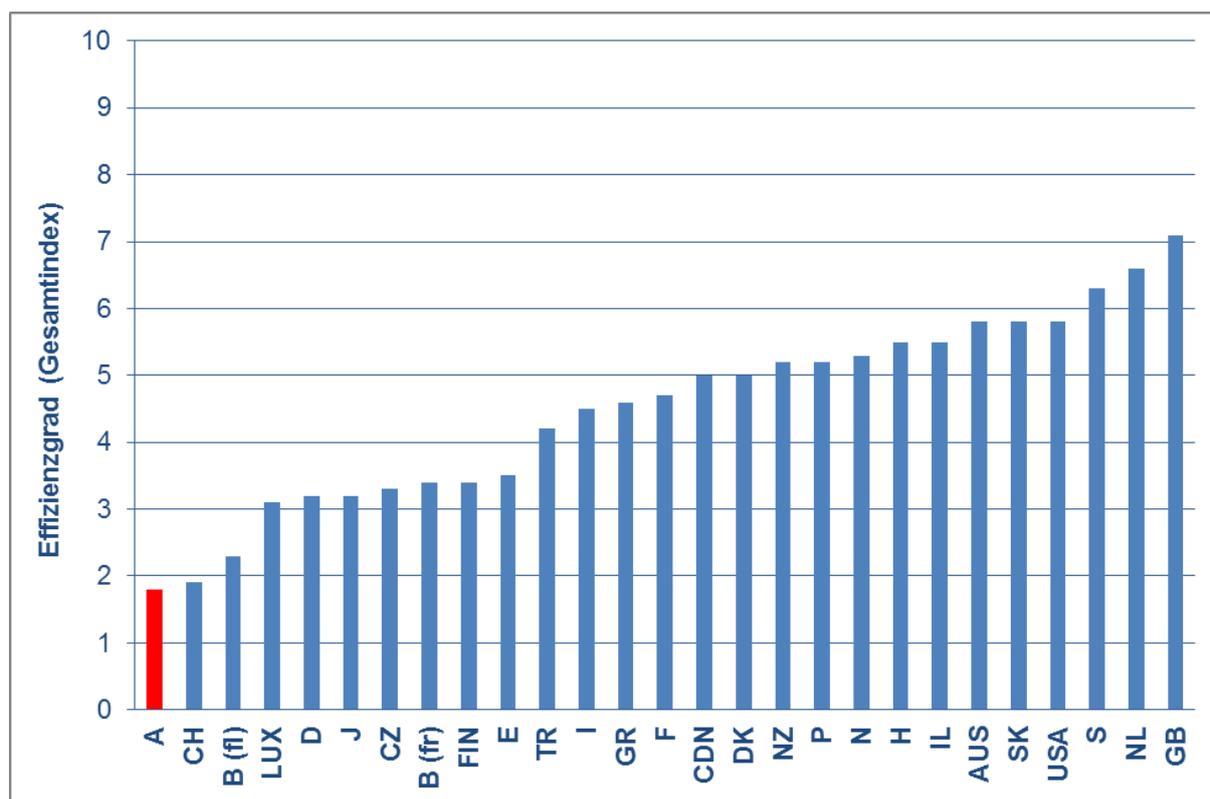
Der Studie von LASSNIGG et al. (2007) zufolge, weisen Österreichs Schulen einen im internationalen Vergleich sehr hohen Anteil an Personalbewirtschaftungskosten auf. Dies bedeutet, dass die Personalkosten der LehrerInnen insgesamt weit über den Ausgaben liegen, die aufgrund von Altersverteilung der LehrerInnen und dem Grundgehaltsschema im Ländervergleich als angemessen angenommen werden könnten. Um den westeuropäischen Mittelwert zu erreichen, bedürfte es demnach einer Reduktion der Personalbewirtschaftungskosten um mindestens 12% der jeweiligen Schulausgaben – was einem Einsparungspotenzial von rund 650 Mio. Euro entspräche².

Auch in diesem Bereich sind keine wesentlichen Reformen zu beobachten. Nach wie vor hat bspw. der Bund nur marginale Information sowie Kontrolle über die Bildungsausgaben der Länder. (Rechnungshofbericht 4/2012)

Die OECD zieht folgendes generelle Fazit:

„Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens ist in Österreich unvorteilhaft für alle Arten der Effizienz.“ (OECD GONAND et al. 2007)

Abb. 4: Effizienzgrad von nationalen Schulsystemen



Quelle: GONAND et al. (2007); ibw-Darstellung

² Wie viel mit einer Reform eingespart werden könnte, ist unklar. Der Verwaltungsreform-Experte und Ex-Rechnungshofchef Franz Fiedler ortete ein Sparpotenzial von 100 Mio. Euro. Bernd Schilcher, ehemals Vorsitzender der Expertenkommission, geht von bis zu einer Milliarde Euro aus, worin aber auch Reformen wie Abschaffung der Klassenwiederholungen und Reduktion der Drop-Outs in der Sekundarstufe II inkludiert sind (APA-Meldung März 2009).

Die österreichische Schulverwaltung in ihrer derzeitigen Form hat demnach negative Auswirkungen hinsichtlich der Verwaltungseffizienz (nicht zuletzt auf der Ausgabenseite) sowie der Schülerleistungen. Dies zeigt sich bspw. bei internationalen Kompetenzvergleichen wie PISA und PIRLS, wo Österreich nicht auf jenen Spitzenplätzen landet, die man angesichts der hohen Ausgaben erwarten würde.

Das Gegenteil ist der Fall, wie die PISA-Studie belegt: Ein beträchtlicher Anteil der Schüler verfügt auch nach Absolvierung der Pflichtschule nicht über jene Grundkompetenzen, die für eine weitere Ausbildung und/oder einen Berufsstart notwendig wären (vgl. dazu das BMWA 2008, S. 260).

Mittelfristig sind somit die Humanressourcen für den Wirtschaftsstandort Österreich in Gefahr, da die Defizite im Bereich der Erstausbildung auch langfristige negative Auswirkungen für die weiterführenden Bildungswege sowie schlussendlich für die Employability haben.

Die Lösung liegt auf der Hand: Österreich muss keine neuen Experimente wagen, sondern kann **aus den Erfahrungen erfolgreicher Schulgovernance-Reformen lernen** und insbesondere jene der PISA-Top-Performer als Vorbilder heranziehen.

Wie im nächsten Kapitel gezeigt wird, ist der „klassisch bürokratische Top-Down-Steuerungsansatz“ für die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen offensichtlich nicht mehr adäquat. Er musste daher in diesen Ländern auch dezentralen Formen der Schulverwaltung (in Kombination mit einer systematischen Outcomekontrolle) weichen. Für das österreichische Schulgovernancesystem ist jedoch nach wie vor dieses Paradigma konstituierend. Damit einher geht eine ausgeprägte **Steuerungsillusion**, dass von „oben“ (d.h. von Bildungsbehörden) gelenkte Interventionen das Innere (d.h. die Aktivitäten auf schulischer Ebene) eines Systems verändern bzw. intentional „steuern“ könnten. Augenfälligster Ausdruck dafür ist die Detaildichte der gesetzlichen Regelungen und Vorgaben mit der das Agieren der Akteure geregelt werden soll.

Lange Zeit konnte man für Österreich auch eine **Outcome-Illusion** konstatieren. Mit der Teilnahme an den internationalen Schülerleistungsstudien (PISA etc.) wurden erstmals einer breiteren Öffentlichkeit die doch ernüchternden Befunde bewusst.

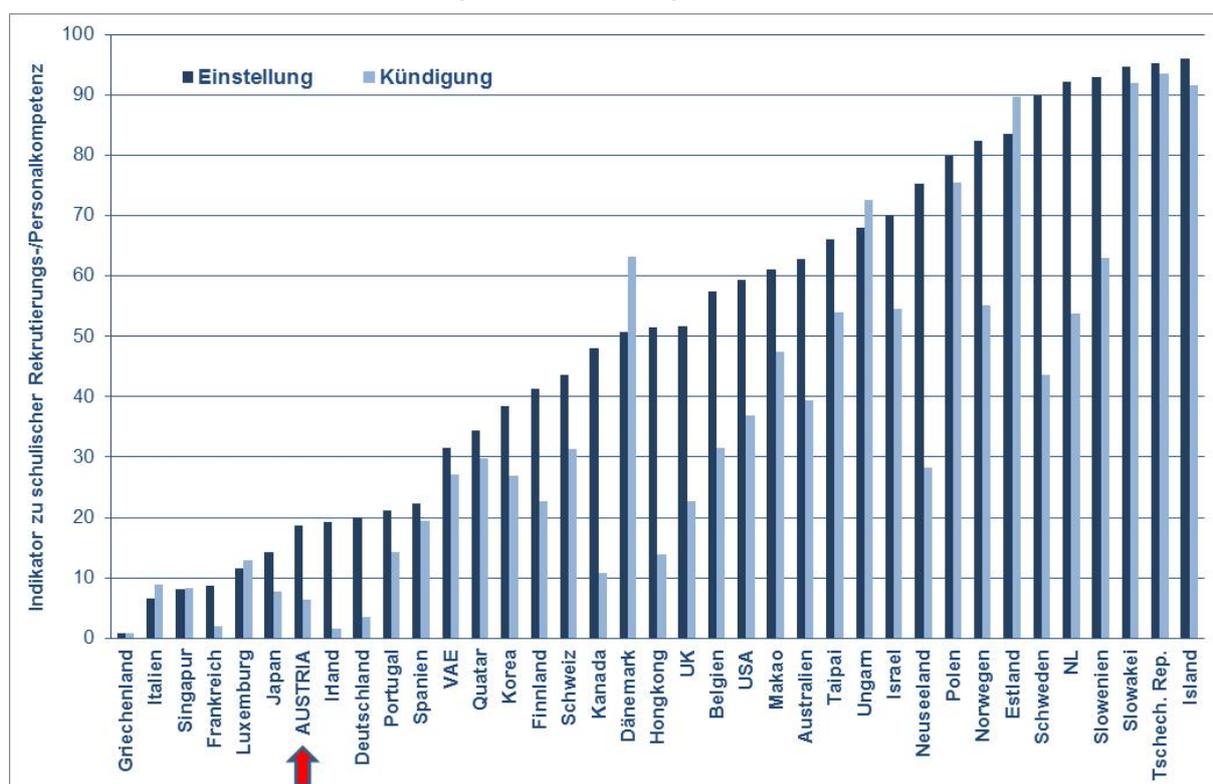
3 Internationale Trends, Best Practice und die Verortung Österreichs

Die wesentlichen international vergleichbaren Informationen zu systemischen Parametern der Schulgovernance werden hauptsächlich von der OECD (bspw. bei PISA, TALIS) sowie von Eurydice erhoben sowie bereitgestellt. Sie werden nachstehend skizzenhaft präsentiert. Die Zusammenschau dieser Metabefunde ermöglicht eine Verortung Österreichs und somit Hinweise auf Reformrückstände. Zudem werden in diesem Kapitel Länder genannt, die als exemplarisches Best Practice gelten und somit für eine österreichische Reform beispielgebend sein können. Folgende zehn zentrale Dimensionen für erfolgreiche Schulgovernancesysteme lassen sich festmachen:

1. In den meisten Ländern gibt es einen offenen Arbeitsmarkt für LehrerInnen

In den meisten Ländern sind Schulen wesentlich in den Entscheidungsprozess der Lehrereinstellung eingebunden: Entweder sie entscheiden darüber völlig autonom oder aber sie stimmen sich zumindest mit ihrem Schulträger bzw. der regionalen Schulbehörde ab.

Abb. 5: Rekrutierungs-/Personalkompetenz von Schulen
Schulautonomie bei der Einstellung und Entlassung von LehrerInnen



Quelle: OECD PISA 2012, ibw-Darstellung

Anmerkung: Die Angaben basieren auf den Antworten der Schulleitungen. Indikator entspricht dem Anteil SchülerInnen die Schulen besuchen, in denen die Schulleitung angab, dass sie „nur Schulleitung und/oder LehrerInnen“ über Einstellung bzw. Entlassung der LehrerInnen entscheiden.

Wie Abbildung 5 prägnant verdeutlicht, gehört Österreich zu jenen Ländern, wo die Schulen nur geringen Einfluss auf die Rekrutierung (Einstellung sowie Kündigung) ihrer LehrerInnen

haben. Auch unter Berücksichtigung einer schulischen Mitbestimmungskompetenz („gemeinsam mit den Schulbehörden“) zeigt sich, dass Österreich nach wie vor am unteren Ende der Länder rangiert.

Demgegenüber haben in der überwiegenden Mehrheit der Länder die Schulen deutlich ausgeprägtere Rekrutierungs- und Personalkompetenzen. Etliche von ihnen können auch als Best Practice fungieren. Hervorzuheben sind diesbezüglich neben den Niederlanden, die skandinavischen Länder, einige osteuropäische Staaten (Tschechische Republik, Polen, Slowakei) aber auch Neuseeland sowie die Schweiz.

Geringer ist die Entscheidungskompetenz der Schulen, was eine Entlassung/Kündigung von Lehrern betrifft. Aber es gibt auch hier etliche Länder, in denen die Schulen Entscheidungskompetenz haben. Österreich rangiert wiederum an Ende dieser Reihe. So teilen bspw. lediglich 12% der österreichischen LehrerInnen die Auffassung, dass an ihrer Schule Lehrkräfte aufgrund fortwährend schlechter Leistung entlassen würden. Es zählt damit zur Gruppe jener 18 europäischen Vergleichsländer mit dem niedrigsten Zustimmungsgangrad (ähnlich niedrige Werte sind auch für Irland, Norwegen, Slowenien und die Türkei ausgewiesen), vgl. dazu (EURYDICE 2013 S. 56). Dies korrespondiert auch mit dem Befund, dass Österreich eines der Vergleichsländer mit dem höchsten (67%) Anteil an LehrerInnen ist, die mehr als 10 Jahre an derselben Schule beschäftigt sind – im europäischen Schnitt beträgt dieser Anteil lediglich knapp 40% (ibid. S. 55).

2. Rückgang verbeamteter Dienstverhältnisse von LehrerInnen

Laut EURYDICE 2013 (vgl. auch SCHMID 2009) sind in Europa mittlerweile in zahlreichen Ländern Lehrkräfte als Angestellte im öffentlichen Dienst beschäftigt, die den allgemeinen Bestimmungen des Arbeitsrechts unterliegen und meistens auf kommunaler Ebene oder Schulebene angestellt sind. Nach wie vor gibt es aber auch noch viele beamtete LehrerInnen. Vorsicht ist jedoch bei der Interpretation dieser Begriffe geboten, da diese eng mit der öffentlichen Verwaltungsstruktur und -kultur eines Landes zusammenhängen. So haben bspw. traditionellerweise Beamte in der Schweiz kein unbefristetes (und schon gar keine „unkündbares“) Dienstverhältnis, sondern sind immer auf Zeit bestellt. Insbesondere sind, wie EURYDICE (2013) betont, nur mehr in wenigen europäischen Staaten LehrerInnen Beamte auf Lebenszeit.

Als Arbeitgeber der LehrerInnen fungieren neben den zentralstaatlichen Schulbehörden auch regionale Behörden oder aber die Schule selbst. In Bulgarien, Estland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien und der Tschechischen Republik sind die Schulen die alleinigen Arbeitgeber der Lehrer. In Belgien, Schweden, dem Vereinigten Königreich sowie in den Niederlanden hängt diese Rolle stark mit der jeweiligen Schulträgerschaft zusammen. Länder, die in den letzten Jahren wichtige Reformen in diesem Bereich durchgeführt haben sind u.a. Schweiz, Dänemark, Norwegen oder Italien (vgl. dazu SCHMID 2009).

3. Arbeitszeitenregelung nur auf Basis der Unterrichtszeit ist ein „Auslaufmodell“

Wie schon in SCHMID (2009) analysiert und auch anhand der aktuellen Informationen in EURYDICE (2013) wieder bestätigt, ist die traditionelle Regelung der Lehrerarbeitszeit aus-

schließlich auf Basis ihrer Unterrichtsverpflichtung ein „Auslaufmodell“. In den meisten Ländern ist die Lehrerarbeitszeit nämlich zudem entweder durch verpflichtende Anwesenheitszeiten an der Schule und/oder im Rahmen eines Jahresgesamtarbeitszeitmodells festgelegt.

Diesbezüglich interessante Länderbeispiele sind: In den Niederlanden ist nur die Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte gesetzlich geregelt, die Schule entscheidet autonom innerhalb dieser Zeitkontingents über den Lehrereinsatz. In Schweden ist die jährliche Gesamtarbeitszeit sowie die Zahl der Präsenzstunden in der Schule gesetzlich festgelegt. Im Vereinigten Königreich (England, Wales und Nordirland) ist die Präsenzzeit, d. h. die Zahl der Stunden, in denen die Lehrkräfte in der Schule oder an einem anderen von der Schulleitung festzulegenden Ort zur Verfügung stehen müssen, gesetzlich festgelegt.

4. Bildungsstandards mit Mindestlevels und deren regelmäßige Überprüfung durch externe landesweite Tests

Die externe Überprüfung der Schülerleistungen durch Bildungsstandards verfolgt zwei Ziele: Systemmonitoring und Feedback-Informationen für die jeweilige Schule. Viele Länder haben mittlerweile derartige standardisierte Feedbackinstrumente entwickelt und setzen sie auch ein. Wesentlich ist auch, dass eine schulische Selbstevaluierungskultur entwickelt wird (hier ist Finnland beispielgebend). Flankierend kann auch eine externe Schulaufsicht (bspw. nach niederländischem Modell) Aufgaben wie die externe Evaluation der Schulen (Schulinspektion) und Anregung zur Qualitätsverbesserung erfüllen. Wichtig ist dabei: Schulinspektion ist keine Schulaufsicht und auch keine Beratung. D.h. die Qualitätsverbesserung liegt in der Verantwortung der Schule selbst.

5. Externe Schulevaluation („Schulinspektion“) ist Aufgabe der zentralen Ebene

In 27 von 31 untersuchten Bildungssystemen ist die externe Schulevaluation („Schulinspektion“) auf zentraler Ebene angesiedelt (vgl. EURYDICE 2015). Österreich gehört zu den wenigen Ländern, wo dies nicht der Fall ist. Dies erschwert ein einheitliches Vorgehen nach übergeordneten Bewertungskriterien.

In einigen Vergleichsländern (Dänemark, Irland, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich) wurden in den letzten Jahren **risiko-basierte Evaluierungssysteme** eingeführt. Sie stellen schwerpunktmäßig darauf ab, jene Schulen zu identifizieren, die nicht die vorgegebenen/erwarteten Bildungsziele erreichen. Von EURYDICE (2015) werden die positiven Implikationen dieses Evaluierungsansatzes hinsichtlich gesteigerter budgetärer Effizienz und Fokussierung der Aufmerksamkeit auf die relevanten zu verbessernden Bildungsbereiche/Schulen hervorgehoben. Nur in wenigen Ländern (Frankreich, Litauen, Polen, Vereinigtes Königreich) werden die Ergebnisse auch dezidiert dazu verwendet, um konkrete „Problemschulen“ oder Exzellente Schulperformanz öffentlich sichtbar zu machen.

6. Interne Schulevaluierung ist mittlerweile fast überall verpflichtend

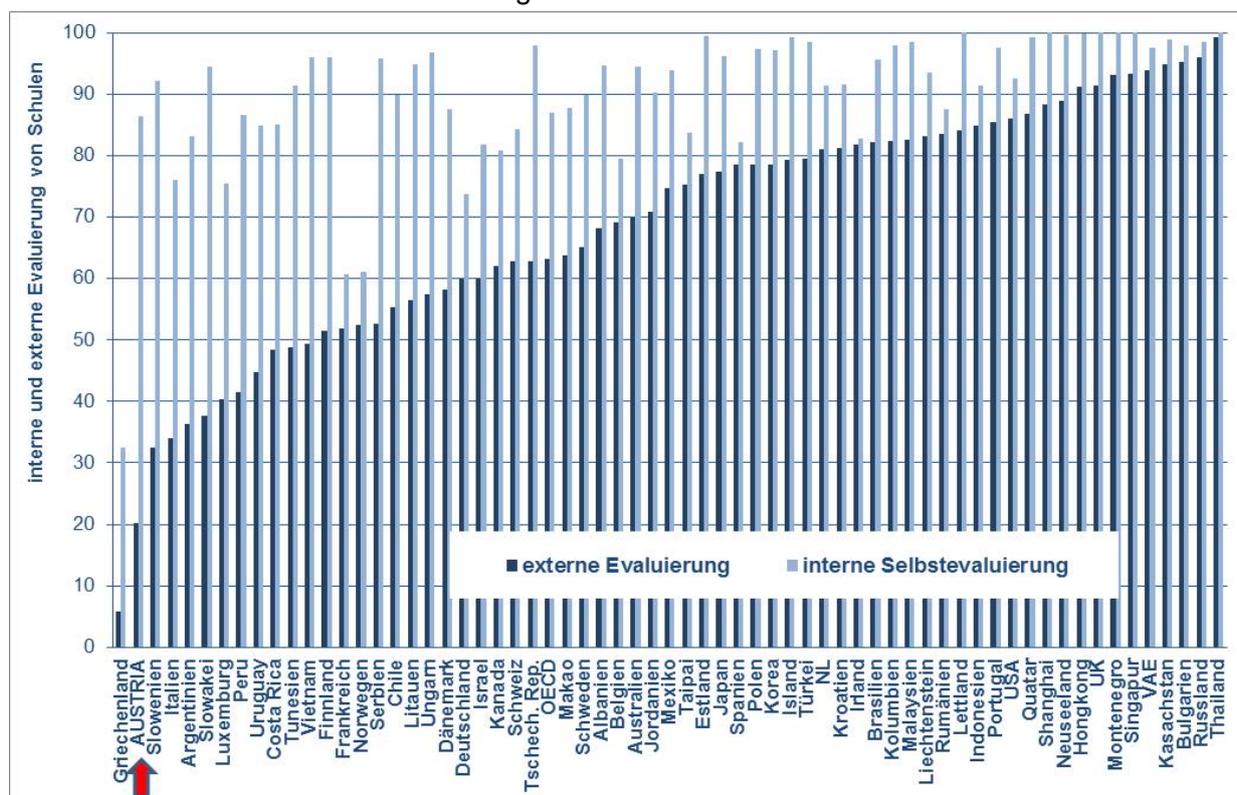
Interne Schulevaluierung ist mittlerweile in der Mehrheit der europäischen Länder verpflichtend vorgeschrieben (laut Eurydice ist dies auch in Österreich der Fall). Während der letzten Dekade hat sich somit ein Wandel von einer Empfehlung zu einer Verpflichtung vollzogen.

Nach wie vor auffallend ist, dass die Ergebnisse derartiger Evaluierungen auf der Schulebene in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß genutzt werden. Ob und wie sie genutzt werden, hängt üblicherweise vom Ermessen der konkreten Schule ab.

In den meisten Bildungssystemen wird sowohl interne als auch externe Schulevaluation eingesetzt. Zumeist können die externen Evaluatoren auch diese internen Ergebnisse nutzen.

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass nur in Griechenland offensichtlich weniger Schulen regelmäßig extern evaluiert/inspiziert werden als in Österreich (vgl. Abbildung 6). In Österreich liegt der Anteil extern evaluerter Schulen bei lediglich 20%. Dies untermauert die schon zuvor zitierten Befunde des Rechnungshofs.

Abb. 6: Externe und interne Evaluierung von Schulen



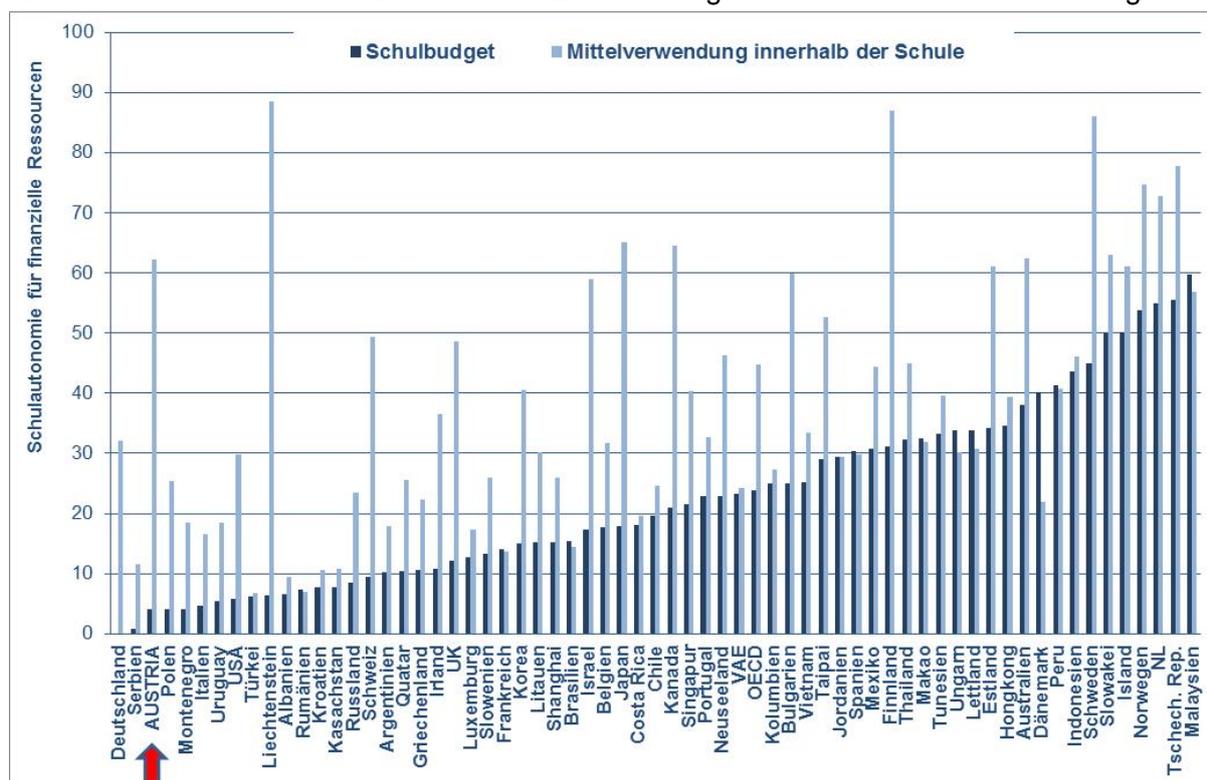
Quelle: OECD PISA 2012, ibw-Darstellung

Anmerkung: Die Angaben basieren auf den Antworten der Schulleitungen. Anteile der SchülerInnen an Schulen, für die die Schulleitung angegeben hat, dass sie intern bzw. externe evaluiert werden.

7. Eigene Schulbudgets sind in vielen Ländern etabliert

Auch in Bezug auf Schulbudgets ist die ausgeprägte Bandbreite schulautonomer Gestaltungsspielräume im internationalen Vergleich auffallend (vgl. Abbildung 7). Niederlande, etliche südostasiatische Länder, die Tschechische Republik und die Slowakei sowie einige skandinavische Länder haben bspw. schulische Globalbudgets – Österreich rangiert wiederum am Ende der Rangreihung. Das Ausmaß an Schulautonomie bei der Mittelverwendung innerhalb der Schulen ist generell hoch – dieser Wert muss jedoch vor dem Hintergrund der Relevanz der Schulbudgets relativiert werden.

Abb. 7: Schulautonomie im Bereich Finanz: Schulbudgets und deren Mittelverwendung



Quelle: OECD PISA 2012, ibw-Darstellung

Anmerkung: Die Angaben basieren auf den Antworten der Schulleitungen. Indikator entspricht dem Anteil der SchülerInnen, die Schulen besuchen, in denen die Schulleitung angab, dass „nur Schulleitung und/oder LehrerInnen“ über die Mittelverwendung bzw. die Formulierung schulischer Budgets entscheiden.

8. Formelbasierte Schulfinanzierung

Allgemein ist die Einführung eines formelbasierten Schulfinanzierungsmodells mit einer dezentralisierten Verwaltung des Budgets für öffentliche Schulen verbunden. Im Rahmen eines solchen Modells bekommt jede Schule einen Pauschalbetrag, über deren Verwendung die Schule selbstständig entscheiden kann. Grundlage für die Zuteilung eines solchen Budgets ist eine Formel, die einen Pro-Kopf-Betrag errechnet. In einer Vielzahl an Ländern geht der Trend mittlerweile weg von einfachen, auf der bloßen Anzahl der Schüler/innen beruhenden Formeln hin zu komplexeren Berechnungssystemen, die auch unterschiedliche Lernbedürfnisse der SchülerInnen, Unterschiede in Ausrichtung und Ziel der Curricula, unterschiedliche Kosten des Lehrbetriebs etc. berücksichtigen. Besonders stark ist in den letzten Jahren der erste der genannten Faktoren in den Mittelpunkt gerückt, nämlich die unterschiedlichen Lernbedürfnissen und somit Gleichheitsgrundsätze (FAZEKAS 2012, BACHER et al. 2010).

Formelbasierte Schulfinanzierungsmodelle existieren bereits seit den späten 1960er Jahren, hier vor allem in den Vereinigten Staaten, Australien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich (vgl. bspw. KUSCHEJ und SCHÖNPFLUG 2010). Im Laufe der 1990er Jahre haben einige Länder – darunter das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Neuseeland – eine radi-

kale Dezentralisierung des Schulsystems eingeleitet, die auch eine Ausweitung dieser formalbasierten Schulfinanzierung auf das gesamte Schulwesen zur Folge hatte³ (ibd.).

9. „Autonomie und Rechenschaftslegung“ gehören zusammen

Der internationale Vergleich und die Verortung Österreichs verdeutlichen, wie heterogen relevante Systemkomponenten der Schulgovernance ausgestaltet sind, und dass Österreich von diesen zumeist deutlich abweicht. Auch relevante international beobachtbare Reformtrends wurden in Österreich nicht oder lediglich ansatzweise nachvollzogen.

Wesentlich ist jedenfalls auch darauf hinzuweisen, dass es – wie HANUSHEK und WÖBMAN (2010, S. 24ff) zeigen – auf das Zusammenspiel der Systemelemente ankommt, ob positive Effekte generiert werden. Damit Schulautonomie positiv wirkt, ist es insbesondere wichtig, regelmäßig externe (standardisierte) Leistungsüberprüfungen durchzuführen und auch eine entsprechende Rechenschaft/Verantwortlichkeit der Schulen sicherzustellen. Dies verhindert opportunistisches Verhalten dezentraler Entscheidungsträger. Ebenfalls positiv wirken diesen Studien zufolge eine **„private“ Schulträgerschaft in Kombination mit einheitlicher öffentlicher Finanzierung**. Auch die OECD kommt zu ganz analogen Befunden (vgl. SUTHERLAND und PRICE 2007, S. 17).

³ Anfang der 2000er Jahre gab es in Europa formelbasierte Schulfinanzierungsmodelle in der einen oder anderen Form in insgesamt 13 Ländern, landesweit jedoch nur in England und den Niederlanden.

4 Schulgovernance NEU

Es zeigt sich also, dass Österreichs Schulgovernancesystem in vielen Aspekten von international gängiger Praxis sowie den Entwicklungstrends der letzten Dekaden teilweise deutlich abweicht. Im Bereich Schulautonomie (insb. der Personalkompetenz sowie des finanziellen Ressourceneinsatzes) ist Österreich „Schlusslicht“. Aber auch in den Dimensionen Outcomekontrolle und Beschäftigungsmodi der LehrerInnen (Beschäftigtenstatus, Arbeitszeitregelungen etc.) verfolgen viele Länder deutlich andere Wege. In den letzten 20 Jahren zielten einer komparativen Studie zufolge (SCHMID et al. 2007) in den analysierten Vergleichsstaaten (Australien, Deutschland, Finnland, Lettland, Neuseeland, Polen, Tschechische Republik, Ungarn, England) so gut wie alle Reformbemühungen im Bildungsbereich – mit Ausnahme Österreichs und Deutschlands – auf eine Verschiebung strategisch wichtiger Kompetenzen (Personalhoheit, Finanzhoheit) auf die Ebene der lokalen Selbstverwaltung (Gemeinde, Provinzen, Regionen) oder die Schulen direkt (in den Niederlanden, Australien und in Neuseeland) ab.

Dementsprechend nehmen die zentral- bzw. bundesstaatlichen Behörden hauptsächlich eine Aufsichtsfunktion ein, während dessen substantielle Entscheidungen (z.B. Personalaufnahme) durch die lokale Verwaltung bzw. die Schule getroffen werden. Noch weiter geht beispielsweise Neuseeland: Hier wurde zwischen den Schulen explizit eine explizite Wettbewerbssituation um die SchülerInnen hergestellt. In den besagten Staaten ist also ein „Umbau“ der stark bürokratisch verwalteten Schulgovernance-Systeme in Richtung mehr lokaler Entscheidungskompetenzen sowie schulischer Autonomie von statten gegangen.

4.1 Reformstau in Österreich

Die in Österreich (sowie in Deutschland) durchgeführten bildungspolitischen Reformversuche haben dagegen bislang zu keiner deutlichen Verschiebung in Richtung **Local Empowerment** oder **School Empowerment** geführt, auch wenn einzelne Akzente in Richtung School-Empowerment durchaus bemerkbar sind. Diese sind im internationalen Vergleich aber in einem vernachlässigbar geringen Ausmaß erfolgt. Beide Systeme sind nach wie vor stark vom **bürokratischen Verwaltungshandeln** geprägt.

Zwar sind im Rahmen des „Österreich-Konvents“ und auch seitens der vom Bildungsministerium eingesetzten Zukunfts- und Expertenkommissionen etliche Aspekte der österreichischen Schulverwaltung/Schulgovernance zur Diskussion gestellt worden – eine Übereinkunft im Sinne einer gemeinsamen, von den diversen politischen Akteuren getragenen Position bzw. Grundkonzeption hat sich aber bislang noch nicht herauskristallisiert. Auch das Beamtendienstrecht war und ist Gegenstand politischer Verhandlungen. In diesem Themenfeld gibt es ebenfalls bislang erst wenige Neuregelungen (grundsätzliche Einigung auf höhere Einstiegsgehälter und eine Abflachung der Lebenseinkommenskurve, Abschaffung schulfester Stellen).

Aktuell gibt es einen neuen Anlauf zu einer umfassenderen Reform der österreichischen Schulverwaltung in Form einer eigens dafür von der Bundesregierung eingesetzten Expertengruppe. Ob damit tatsächlich vergleichbare systemisch/gesamthafte Reformprozesse

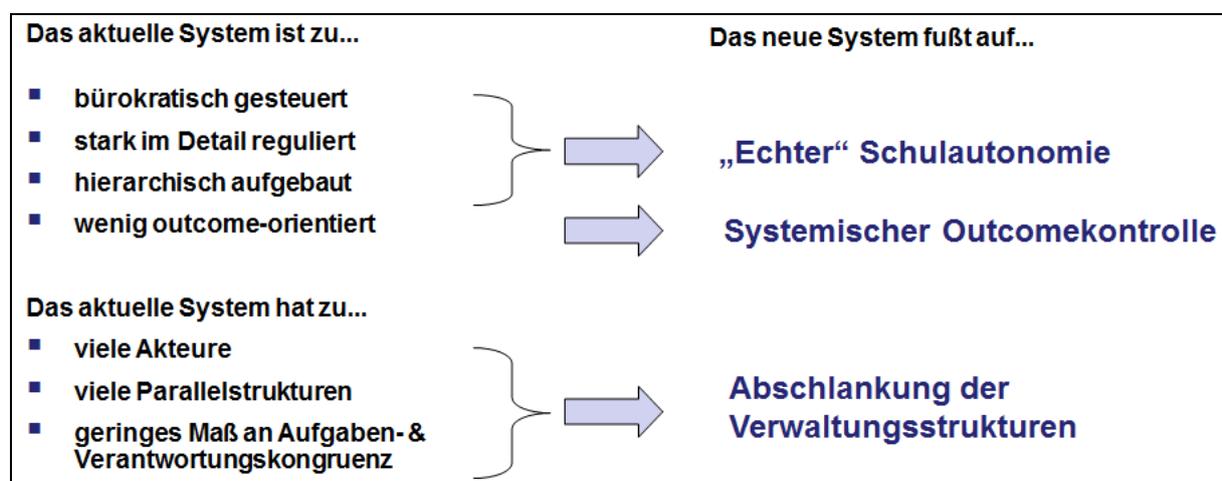
angestoßen werden, wie sie in Vergleichsländern bereits vor Jahren/Jahrzehnten angegangen wurden, ist allerdings offen.

Wie gezeigt wurde, liegen stringente Analysen zum Stand und den kontraproduktiven Auswirkungen des derzeitigen Systems zur Genüge vor. Alle darin angeführten Reformansätze und -vorschläge wurden bislang jedoch nicht aufgenommen. Aus dem internationalen Vergleich lässt sich ableiten, dass zumeist keine inkrementellen Veränderungen, sondern umfangreiche Gesamtreformen in Angriff genommen wurden und daher auch für Österreich – gerade auch vor dem Hintergrund der bislang zu konstatierenden innerösterreichischen Reformblockaden – dieser gesamtheitliche Ansatz offenbar notwendig ist/wäre.

Es stellt sich somit die Frage, wie ein „optimales“ Schulgovernancemodell für Österreich aussehen sollte/könnte. Zu diesem Zweck wurde versucht, die aus der nationalen und internationalen Forschung bekannten Informationen zu verdichten und so ein idealtypisches Schulgovernance-Modell für Österreich zu kreieren.

4.2 Notwendige Reformdimensionen

Neben der Beschreibung der wesentlichen „Einzel“-Funktionen der diversen Systemelemente werden nachstehend auch die Funktionszusammenhänge zwischen diesen Systemelementen dargestellt. Kurz zusammengefasst lassen sich die notwendigen Reformpunkte und -optionen folgendermaßen darstellen:



Quelle: ibw, eigene Darstellung

Eine derartige Gesamtreform erfordert das Hinterfragen von Funktionalität und Effizienz derzeit institutionell etablierter Akteure und deren Aufgabenzuschneide sowie der diversen Steuerungsmechanismen (bspw. das auf Detailvorgaben basierende Top-Down-Steuerungsparadigma). Wesentlich ist auch der systemische Blickwinkel: Es kommt auf das Zusammenspiel der Systemelemente an, ob positive Effekte generiert werden. Systemische Pfeiler eines neuen Gesamtsystems wären eine echte Schulautonomie (insb. bezgl. Rekrutierungs- und Personalentwicklungskompetenz für die LehrerInnen) sowie externe (und schulinterne) Leistungsevaluierung. Die Länder hätten keine Verwaltungsagenden mehr, sie könnten jedoch als Schulträger eine operativ aufgewertete Rolle einnehmen. Sie hätten

dadurch umfassende Gestaltungsmöglichkeiten und würden einem einheitlichen Bundescontrolling unterliegen.

Kerndimensionen einer systemischen Reform der österreichischen Schulgovernance

- Für Österreich kann der Schluss gezogen werden, dass eine **Vereinfachung der Entscheidungsstrukturen** möglich und sinnvoll wäre. In einem System mit Entscheidungsträgern auf Bundes-, Landes-, Bezirks-, Gemeinde- und Schulebene ist die für eine effiziente Governance notwendige Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung nicht verwirklicht.
- Grundsätzlich können für eine derartige organisatorische **Straffung der Entscheidungsstrukturen** zwei Modelle aus dem internationalen Vergleich als Vorlage dienen: Im Falle eines „Local-Empowerment-Modells“ (wenig Einfluss des Bundes, starke Entscheidungsmacht der Region, relativ geringe Schulautonomie) wäre das „Gravitationsfeld“ die Region/der Schulbezirk – im Falle eines Schul-Empowerment-Modells (zentrale Behörden legen die Rahmengesetzgebung fest – hohes Ausmaß an Schulautonomie) wäre es die Schule selbst. Der in dieser Kurzexpertise verfolgte Ansatz setzt am Schul-Empowerment-Modell an. Als internationale Best-Practice-Modelle können hier die Niederlande sowie zu gewissen Aspekten die skandinavischen Länder fungieren.
- In einem systemischen Verständnis von Steuerungsregimen muss die **Devolution von Kompetenzen** als nur ein, wenn auch wichtiges, Element im generellen Setting eines Bildungssystems gesehen werden. Sie ist aber immer eingebunden und gekoppelt mit anderen Systemelementen: den Mitteln und Formen der Entscheidungsbefugnisse (curriculare, finanzielle sowie personelle Hoheit) sowie vorgegebenen Zielen (Lehrpläne, Bildungsstandards) und der Transparenz des Zielerreichungsgrades (standardisierte Überprüfungen der Bildungsstandards). Ein derartiges System ist somit ein **Qualitätssicherungsregelkreis**.
- Jede Überlegung, inwieweit das österreichische Schulgovernance-Regime verändert werden könnte, muss folgende Aspekte beachten:
 - Einer Devolution von Kompetenzen müssen entsprechende **(nationale) Kontroll-/Qualitätssicherungsmechanismen** gegenüberstehen: Stichwort Bildungsstandards, Ausbau des Bildungsmonitorings (regelmäßige Evaluierung aller Schulen). Derartige Evaluierungen sollten an mehreren Zeitpunkten in der Bildungslaufbahn der Schüler stattfinden, um so einen kontinuierlichen Qualitätsmanagement-Prozess zu ermöglichen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Etablierung von Rückmeldestrukturen der Evaluierungen.
 - **Schulische Selbstevaluation** und **externe Schulinspektion** sowie ein **Bildungsmonitoring** stellen einen wichtigen und integralen Bestandteil der Qualitätssicherung eines Bildungswesens dar.
 - **Präzisierung der Rolle** der externen **Schulinspektion** und des **Bildungsmonitorings**.
 - Ein höheres Ausmaß an Schulautonomie bedingt auch ein **neues Aufgabenportfolio der SchulleiterInnen** und muss daher mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen für diese einhergehen.

4.3 Grundpfeiler des neuen Bildungsmanagements

Die angeführten Kerndimensionen für eine Reform der österreichischen Schulgovernance lassen sich wie folgt skizzieren:

Grundlegend ist eine **neue Kompetenzverteilung** und somit **neues Steuerungsparadigma**:

Grundidee der neuen Schulgovernance ist, dass die Bundesebene die Rahmenstruktur definiert, die Ausführungsagenden jedoch vor Ort angesiedelt sind. Dies impliziert auch die Devolution der Kompetenzen an die Schule (deutlicher Ausbau der Schulautonomie). Komplementär dazu steht die Etablierung eines Bildungsmonitorings, das auf den Säulen schulischer Selbstevaluierung und externer systemischer Bildungskontrolle fußt. Der regionalen Ebene kommen Koordinierungsaufgaben im Sinne der regionalen Bedarfsfeststellung nach Schulformen und -kapazitäten und der Initiierung eines adäquaten schulischen Angebotes („regionaler Bildungsplan“/ Educational Boards) zu. Zudem können Bundesländer die Schulträgerschaft übernehmen und sich so konkret auf der operativen Schulebene einbringen.

Die „Schulgovernance neu“ fußt somit auf drei Ebenen (in Abbildung 5 skizziert):

- Bundesebene: strategische Ebene, Koordination (nationaler Bildungsplan) und Monitoring [Bundesministerium und ausgelagerte weisungsunabhängige Schulinspektion]
- Regionale Ebene: regionale Koordination des schulischen Angebots (keine Schulverwaltungsagenden) [regionale Educational Boards]
- Schulebene: operative Ebene

Aus einer **hierarchischen** Perspektive sind die neuen Ebenen der Kompetenzverteilung mit folgenden **Aufgabenzuschnitten** verknüpft:

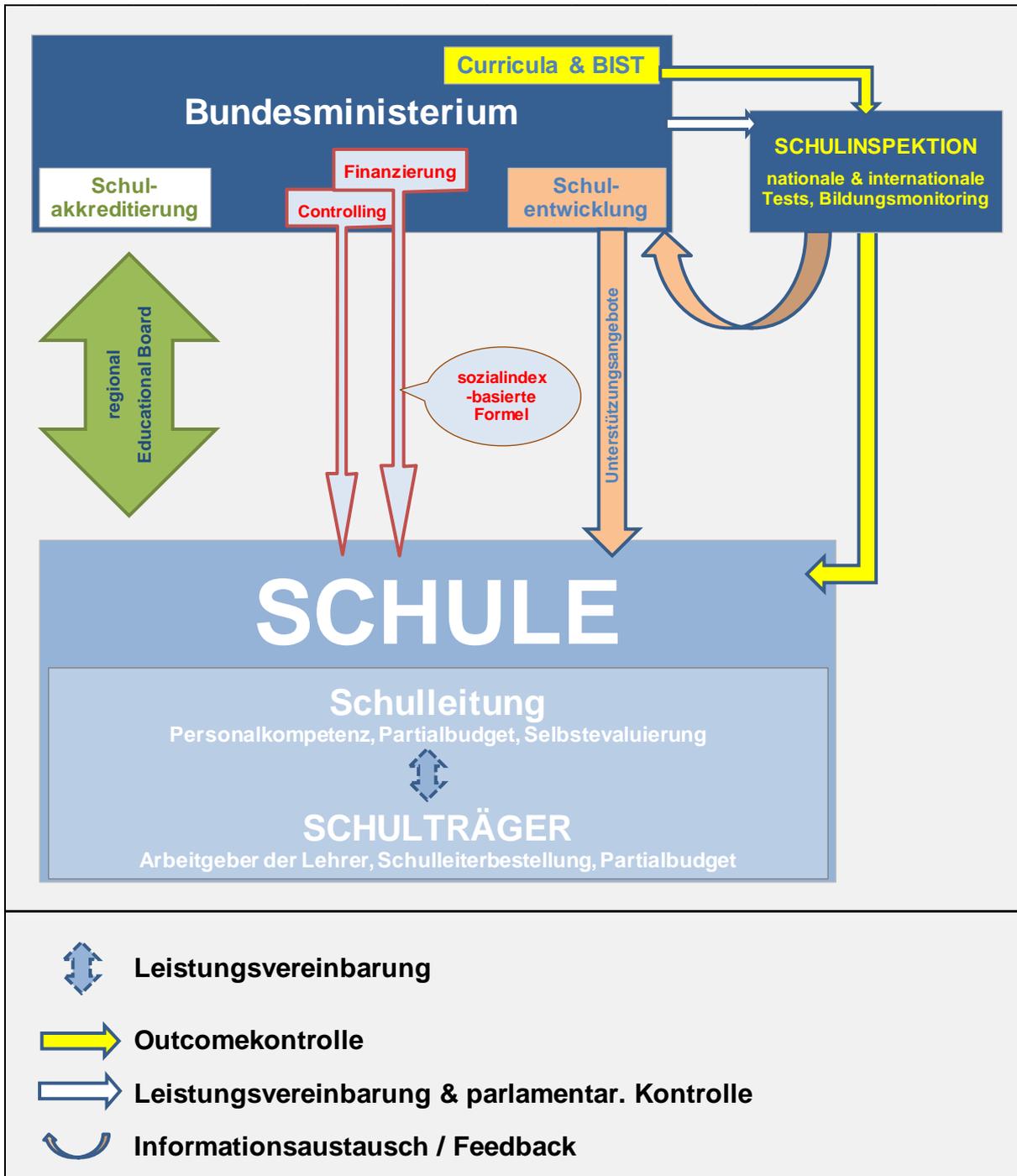
Bundesebene:

Der bisherige Ansatz einer detaillierten Top-Down-Steuerung (inkl. der hohen Bedeutung der regionalen Bildungsverwaltung – sprich Länderkompetenzen) wird abgeschafft. Stattdessen übernimmt die Bundesebene strategische Aufgaben: Sie definiert die Rahmenstruktur der Schulgovernance NEU. Die Bundesebene setzt den legislativen und administrativen Rahmen und übernimmt Systemmonitoring-Aufgaben (Schulinspektion, formelbasierte Bildungsfinanzierung und bundesweites einheitliches Verwaltungscontrolling, Bildungsstandards, (teil)zentrale Prüfungen). Sie entwickelt auch die Bildungsstandards. Im Bundesministerium werden die regionalen Bildungspläne hinsichtlich einer länder- und bundesstaatlichen Gesamtabstimmung koordiniert. Außerdem wird eine eigene Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung etabliert, die Unterstützung in diesem Bereich für Schulen anbietet.

Das Bundesministerium ist die zentrale Akkreditierungsbehörde für die Schulen/Schulträger. Für einen positiven Bescheid müssen Antragsteller vordefinierte Kriterien (Kriterienkatalog) erfüllen. Nur akkreditierte Schulen werden öffentlich finanziert.

Bei der Erstellung der Rahmenlehrpläne, der Bildungsstandards sowie der zentralen Prüfungen übernimmt ein Gremium (zusammengesetzt aus den Sozialpartnern und Schulleiter-, Lehrer-, Elternvertretern) beratende Funktion. Dieses Gremium hat ein Begutachtungsrecht.

Abb. 5: Schaubild zur Schulverwaltung NEU
Vereinfachte Darstellung der wesentlichen Funktionen



Quelle: ibw, eigene Darstellung

Anmerkung: BIST = Bildungsstandards

Die **Schulinspektion** ist eine auf Bundesebene angesiedelte, jedoch vom Ministerium weisungsfreie Institution (mit eigenem Globalbudget). Die Leitung wird durch den Nationalrat bestellt. KandidatInnen müssen sich einem Hearing unterziehen. Die Schulinspektion ist gekennzeichnet durch eine echte Personalautonomie bezüglich der Rekrutierung ihrer Beschäftigten. Die Spezifikation der Schulinspektion und des systemischen Monitorings erfolgt autonom im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Ihre Beschäftigten sind Privat-angestellte, Arbeitgeber ist die Schulinspektion selbst.

Das Bundesministerium erstellt den **nationalen Bildungsplan** mittels eines Konsultationsprozesses mit den regionalen Educational Boards.

Regionale Ebene:

Die regionalen Educational Boards sind als beratendes Gremium konzipiert. Sie haben die primäre Aufgabe, die Initiative für ein ausreichend adäquates (den Bedarfslagen entsprechendes) schulisches Angebot in der Region zu setzen. Sollte es einen Zusatzbedarf an Schulen geben, ist vorrangig das regionale Educational Board zuständig, dies zu organisieren (d.h. einen geeigneten Schulträger zu finden). Subsidiär hat der Bund diese Aufgabe wahrzunehmen.

Die regionalen Bildungspläne werden gemeinsam von folgenden Akteuren erstellt:

- Sozialpartner
- Gemeinde-/Bezirksvertreter
- Elternvertreter
- Schulträger
- Vertreter jener Bundesländer, die in den Wirkungsbereich der regionalen Educational Boards fallen
- Vertreter weiterführender Ausbildungsgänge (Universität, Fachhochschulen etc.)

Das regionale Educational Board ist eine übergeordnete regionale Einheit. Ihre Größe wird nach bildungspolitischen Erfordernissen und Kriterien im Sinne der Entwicklung eines adäquaten flächendeckenden regionalen Schulstandortkonzepts festgelegt. Sie ist daher nicht deckungsgleich mit der Ebene der Bundesländer. Man kann davon ausgehen, dass österreichweit in etwa 20 bis 30 regionale Boards eingerichtet werden sollten.

Schulebene:

Die Schulebene ist gekennzeichnet durch eine echte **Autonomie** (inkl. Globalbudgets, Entwicklung von Schulprofilen, Personalhoheit bezüglich Lehrerrekutierung und Selbst-evaluierung). Personal- und Verwaltungsaufwand sowie die Schulerhaltung werden aus dem schulischen Globalbudget finanziert.

Schulträgersgesetz: Die Schulträgerschaft ist im Sinne einer gemeinnützigen Einrichtung konstruiert. Alternativ ist auch eine Körperschaft öffentlichen Rechts möglich (wie bspw. in Südtirol). Ein Schulträger kann auch mehrere Schulen betreiben. Jede Schule muss einem Schulträger zugeordnet sein. Geregelt sind zudem die Grundstruktur (jede Schule muss ein Schulforum haben), die Besetzung der Mitglieder im Schulforum, die Grundstruktur der Leistungsvereinbarung zwischen Schulträger und Schulleitung einer konkreten Schule sowie

die Zuständigkeit für die Schulleiterbestellung (durch das Schulforum) und wer überhaupt Schulträger sein kann.

Wer kann Schulträger sein?

Grundsätzlich kann jede Gebietskörperschaft, Gemeindeverbund oder „freie“ Organisation (Vereine, Stiftungen)⁴ bzw. eine Kombination aus diesen Akteuren einen Schulträgerschaftsverein gründen.

Der Schulträger ist verantwortlich für die Qualität des schulischen Unterrichts sowie für die Rechenschaftslegung gegenüber den anderen Stakeholdern (Bundesministerium sowie Schulinspektion).

Der Schulneubau erfolgt durch den Schulträger. Öffentliche Mittel zur Co-Finanzierung des Schulneubaus werden seitens des Bundes im Rahmen der budgetären Rahmenvorgaben sowie des nationalen Bildungsplanes bereitgestellt. Für alle weiteren notwendigen finanziellen Mittel muss der Schulträger selbst aufkommen.

Auf Schulebene hat das **Schulforum** eine beratende Funktion. Es hat ein Begutachtungs- und in Teilgebieten ein Vetorecht. Zusätzlich wird das Schulforum bei der Schulleiterbestellung konsultiert. Das Schulforum setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen:

- Schulträger
- SchulleiterIn
- Elternvertretung
- Lehrervertretung
- sowie in der Sekundarstufe II: Schülervertretung und Sozialpartner

Die **Schulleitung** übernimmt die Aufgabe des Schulmanagements. Das Mandat dazu erhält sie vom Schulträger. Leistungsvereinbarungen (als verbindliche Ziele zwischen Schulträger und Schulleitung) werden gesetzt und der Fortschritt wird überwacht und evaluiert. Dazu werden die Stakeholder (Eltern/Schüler/Lehrer) regelmäßig befragt.

Die Schulleitung ist zudem verantwortlich für das Personalmanagement (sie schreibt Stellen aus, stellt Lehrkräfte ein und kündigt diese gegebenenfalls, organisiert Fortbildung sowie regelmäßige Arbeitskreise). Die Schulleitung ist auch verantwortlich für das Schulbudget.

Die Schulleitung ist im Rahmen der Leistungsvereinbarung dem Schulträger verantwortlich. Der Schulträger muss diese Rechenschaftsablegung an die anderen Stakeholder (Bundesministerium, Schulinspektion) weitergeben.

Schulleiter werden vom Schulträger bestellt. Dieser führt auch das Kandidaten-Hearing unter Einbeziehung des Schulforums durch. Die Schulleiterstellung ist zeitlich befristet.

Das gesamte **Verwaltungs- und Lehrpersonal der Schule** sind Privatangestellte mit eigenem Bundeslehrergesetz, welches an das Privatangestelltengesetz angelehnt ist. Als Arbeitgeber fungiert der jeweilige Schulträger. Für arbeitsrechtliche Konflikte ist das Arbeitsgericht zuständig.

⁴ bspw. Montessori, Wiener Kaufmannschaft, etc.

Es besteht ein offener Lehrerarbeitsmarkt: LehrerInnen bewerben sich direkt an der Schule ihrer Wahl, Schulleitung trifft Auswahl der LehrerInnen.

Korrespondierend mit der dargestellten hierarchischen Perspektive sind weitere Systemelemente zu definieren. Diese betreffen vorrangig die Finanzierungskreisläufe, die Qualitätskontrolle sowie institutionelle Arrangements zur Unterstützung/Qualitätsentwicklung der Schulen.

Budgets:

Schulen haben Globalbudgets. Diese speisen sich aus einer **formelbasierten Pro-Schüler-Finanzierung** (nach Normkosten) seitens des Bundes, differenziert nach Schulart und spezifischen Bedarfslagen (**sozialindexbasierte Formel**). Personal- und Verwaltungsaufwand, Sach- und Materialkosten sowie die Schulerhaltung werden aus dem schulischen Globalbudget finanziert. Der Exkurs auf der nächsten Seite skizziert alternative Ausgestaltungsmodi der Schulfinanzierung.

Die Entscheidung über die Allokation der finanziellen **Mittel für den Schulbau** erfolgt im Rahmen eines Konsultationsprozesses (Bund hat Budgethoheit und Vetorecht): d.h. in der Praxis muss es zu einem Interessensausgleich der Regionen unter Einhaltung der budgetären Rahmenvorgaben kommen. Nur akkreditierte Schulen erhalten eine öffentliche Co-Finanzierung für den Schulneubau. Eigentümer der Schulgebäude ist der jeweilige Schulträger.

Die **Schulinspektion** wird mit einem eigenen Budget ausgestattet, das vom Bundesministerium als Globalbudget zur Verfügung gestellt wird. Personal- und Verwaltungsaufwand, Sach- und Materialkosten sowie die Erhaltung werden aus diesem Globalbudget finanziert.

Qualitätskontrolle:

Lehrplaninhalte werden als Rahmenrichtlinien vom Bundesministerium erstellt. In ihnen werden nur Kernziele und keine Bestimmungen im Detail festgeschrieben.

Inhaltliche/pädagogische Qualitätskontrolle erfolgt durch...

- Bildungsstandards mit klaren Mindestlevels und zentralen (Teil-)Prüfungen,
- Schulinspektion,
- Schulträger (vermittels Leistungsvereinbarungen mit der Schulleitung ihrer Schule/n),
- Schulische Selbstevaluierung,
- ggf. regionale Educational Boards (bei jenen Schulen, die von diesen gefördert/unterstützt werden).

Administrative Qualitätskontrolle erfolgt durch...

- Abteilung für Bildungsbudget und Verwaltungsmonitoring im Bildungsministerium,
- Schulträger (im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der Schulleitung).
- ggf. regionale Educational Boards (Kontrolle der finanziellen Mittel, die von den regionalen Boards diversen Schulen/Schulträgern zur Verfügung gestellt werden),

Exkurs: Finanzierung der Schule

Bei der Finanzierung der Schulen sind unterschiedliche Finanzierungsmodi denkbar:

Modell 1: Schulträger erhält Globalbudget

In diesem Modell finanziert der Schulträger alle Schulen, die er betreibt und bestreitet alle laufenden Aufwendungen aus einem Globalbudget, das ihm vom Bund zugewiesen wird. Dieses Globalbudgets errechnet sich anhand eines formel- und sozial-indexbasierten Finanzierungsmodus. Dabei sind auch unterschiedliche Finanzierungsbedarfe nach Schulformen und ggf. Schulstufen berücksichtigt.

Grundsätzlich sind damit die kompletten Kosten des „laufenden Betriebs der Schulen“ abgedeckt, also auch der Lehrergehälter und Schulerhaltung. Eine Kostenbeteiligung der Eltern ist nur für den Fall zusätzlicher schulischer Angebote zulässig (zusätzliche Sportangebote etc.).

Der Schulträger ist frei, die Mittel nach seinen Schwerpunkten intern (auf die Schulen) zu verteilen. Aus dem Globalbudget werden auch die Verwaltungsausgaben des Schulträgers selbst bestritten.

Vorteile: klarer und stringenter Finanzierungsmodus, Schulträger hat extensive Möglichkeit die finanziellen Mittel nach dem selbst eingeschätzten lokalen Bedarf einzusetzen (zwischen Schulen, für Schulförderung, Qualitätsentwicklung etc.)

Nachteile: möglicherweise erhöhter administrativer Aufwand beim Schulträger.

Modell 2: Gesplittete Finanzierung: Teilbudgets für Schulträger und Schulen

In diesem Modell erhält der Schulträger lediglich für eindeutig definierte/festgelegte Aufgabenbereiche ein eigenes (vom Bund zugewiesenes) Budget. Bspw. für Schulerhaltung und/oder Personalentwicklung/Weiterbildung der Lehrer und/oder Finanzierung der Nachmittagsbetreuung/schulische Fördermaßnahmen etc.

Bei diesem Modell werden alle anderen Finanzierungen entweder...

- ... vom Bund selbst direkt durchgeführt => teilweise Direktfinanzierung durch Bund: bspw. Lehrergehälter, Schulneubau, Nachmittagsbetreuung oder aber
- ... über die Einzelschule abgewickelt => Teilbudget für Schule: bspw. Schule als Arbeitgeber der LehrerInnen => Lehrergehälter und/oder Nachmittagsbetreuung etc.

Vorteile: geringerer administrativer Aufwand für Schulträger bzw. Schule, Schule kann sich auf ihre Kernaufgabe konzentrieren und hat dennoch finanzielle Mittel zur eigenen flexiblen Verwendung für die wichtigen Bereiche Schulentwicklung, Lehrerprofessionalisierung, schulische Fördermaßnahmen etc.

Nachteile: Flexibler Mitteleinsatz ist auf diese Kernbereiche eingeschränkt.

Modell 3: Globalbudget für Schule

Inhaltlich sehr ähnlich dem Basismodell: Anstelle des Schulträgers erfolgt die komplette Finanzierung jedoch über die Schule selbst, d.h. direkte Mittelzuweisung vom Bund an die konkrete Schule. Diese bestreitet damit alle ihre finanziellen Aufwendungen (vom Lehrergehalt bis zur Schulerhaltung), was entsprechend höheren administrativen Aufwand für die Schule bedeutet. Dies ist auch der wesentliche Nachteil dieses Modells.

Aufgaben der Schulinspektion:

- Externe Evaluation der Schulen („klassische“ Schulinspektion),
- Erstellung eines jährlichen nationalen Bildungsberichts (und Präsentation im Nationalrat),
- Ergebnisse der Schulinspektion sowie der (teil-)zentralen Prüfungen werden an die jeweilige Schule weitergeleitet,
- Kontrolle der Durchführung der Schulgesetze (z.B. Unterrichtszeit),
- Anregung zur Qualitätsverbesserung durch Schulinspektionen,
- Hilfe bei „Vertrauensangelegenheiten“.

ABER: Schulinspektion ist keine Schulaufsicht und auch keine Beratung!

Dies bedeutet, dass die Qualitätsverbesserung in der Verantwortung der Schule selbst liegt. Die Schulinspektion analog dem niederländischen Modell als risiko-basiertes externes Evaluierungssystem konzipiert werden.

Die Aufgaben der Schulinspektion werden durch ein eigenes Gesetz geregelt.

Unterstützung – Qualitätsentwicklung:

Im Bundesministerium ist eine neu zu schaffende Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung einzurichten. Sie erhält ihre Informationen über einen notwendigen Unterstützungsbedarf von der Schulinspektion, ggf. den regionalen Educational Boards sowie von der Schule selbst.

4.4 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die soeben dargestellte Grundstruktur der Schulgovernance NEU spiegelt sich auch in der **gesetzlichen Verankerung** wider:

- Verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Grundstrukturen im Sinne einer allgemeinen Kompetenz- und Aufgabendefinition der diversen Akteure. Festgelegt wird für die...

Bundesebene:

- Kompetenzen und Aufgaben des Bundesministeriums (inkl. Akkreditierung neuer Schulen),
- Kompetenzen und Aufgaben der Schulinspektion (inkl. deren Weisungsunabhängigkeit gegenüber der Zentralbehörde),
- Finanzierungsform der Schulen: Formelbasierte Pro-Schüler-Finanzierung differenziert nach Schulart und spezifischen Bedarfslagen (sozialindexbasierte Formel) sowie Entscheidung über den grundsätzlichen Finanzierungsmodus von Schulen

Schulebene:

- Kompetenzen und Aufgaben einer Schule – Definition der Schulautonomie (Personal- und Finanzhoheit der Schulen),
- Schulen haben Globalbudgets,

- Schulen sind als gemeinnützige Vereine oder alternativ als neue öffentliche Körperschaften konstituiert (Schulträgergesetz⁵). Das Schulträgergesetz regelt auch das Innenverhältnis zwischen Schulträger und Einzelschule (Schulleitung)

Regionale Ebene:

- Definition der „Verwaltungseinheit“ regionales Educational Board,
- Kompetenzen und Aufgaben der regionalen Educational Boards,
- Mitglieder und ggf. Finanzierung der regionalen Educational Boards.

„Freiheit der Bildung“:

In Anlehnung an die Niederlande mit ihrem verfassungsmäßig garantierten Recht der Etablierung von Schulen: Schulgründung durch Akkreditierung (Mindestqualitätsanforderungen und Mindestgröße als Kriterien). Für alle akkreditierten Schulen gilt die 100%ige Finanzierung der Normkosten durch die öffentliche Hand (vermittels des Pro-Kopf-Zuweisungsmechanismus)

- Alle konkreten Bestimmungen werden durch „einfache Gesetzgebung“ festgelegt (bspw. die konkrete Berechnungsformel des Pro-Kopf-Zuweisungsschlüssels, die konkreten Mindestqualitätsanforderungen und die Mindestgröße als Kriterien der Schulakkreditierung, Klassenschülerhöchstzahlen etc.).

Ziel ist somit die Schaffung eines stabilen Rahmens der Schulgovernance NEU (und daher die Verankerung der Grundstrukturen im Verfassungsrang) bei gleichzeitiger Flexibilität im Sinne der Adaptierung aufgrund sich zeitlich verändernder Bedarfslagen („einfache Gesetzgebung“ für konkrete Bestimmungen).

4.5 Systemische Veränderungen auf einen Blick

Welche administrativen Ebenen fallen in der neuen Schulgovernance weg?

- Landesschulrat, Bezirksschulrat, Schulabteilung des Amtes der Landesregierung, SchulreferentIn im Bezirk
- Schulinspektion in der heutigen Form
- Bildung als Kapitel der Finanzausgleichsverhandlungen
- Mehrfachkompetenzen und Parallelstrukturen des aktuellen Systems
- Zentral/regional administrierte Zuweisung von LehrerInnen an die konkrete Schule
- BIG (Bundesimmobiliengesellschaft)

⁵ Das Schulträgergesetz definiert auch, wer überhaupt Schulträger sein kann und es regelt die Grundstruktur des „Innenverhältnisses“ zwischen Schulträger, Schulforum und Schulleitung. Das Gesetz definiert folgende Aspekte: Jede Schule muss ein Schulforum haben, die Besetzung der Mitglieder im Schulforum, die Grundstruktur der Leistungsvereinbarung zwischen Schulträger und Schulleitung einer konkreten Schule sowie die Zuständigkeit für die Schulleiterbestellung (durch das Schulforum).

Was ist komplett neu?

- Gesetzgebung liegt in der Ausschließlichkeit des Bundes (es gibt keine Landesgesetze mehr)
- Weisungsfreie Schulinspektion
- Etablierung von Bildungsstandards mit klaren Mindestlevels
- (Teil-)Zentrale Prüfungen an wichtigen Übergangs-/Schnittstellen
- Erstellung jährlicher nationaler Bildungsberichte und Informationsweitergabe der Ergebnisse (teil-)zentraler Prüfungen an die Schulen
- Akkreditierungsstelle für neue Schulen im Bundesministerium
- Gremium zur Entwicklung der Curricula (Mitglieder: Sozialpartner, Schulleiter-, Lehrer-, Elternvertreter)
- Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung im Bundesministerium
- Regionale Educational Boards
- Abstimmung zwischen Ausbildungsbedarf und -angebot auf regionaler Ebene und nationaler Ebene (Stichworte: „regionaler und nationaler Bildungsplan“), Konsultationsmechanismus
- „Echte“ Schulautonomie
- Das schulische Globalbudget bestimmt sich durch einen festzulegenden Betrag pro SchülerIn (plus allfällige Zusatzmittel aufgrund diverser Sonderfaktoren) – sozialindex- und formelbasierte Pro-Kopf-Zuweisung nach Normkosten
- Schulträgerschaft auf gemeinnütziger vereinsrechtlicher Basis
- Schulerhaltung erfolgt im Rahmen des schulischen Globalbudgets durch die Schule selbst (bzw. durch den Schulträger)
- Schulträger bestellt die Schulleitung (unter Einbeziehung des Schulforums)
- Trennung der Qualitätskontrolle zwischen inhaltlicher/pädagogischer und administrativer Dimension
- Trennung von Qualitätskontrolle und Unterstützungsapparat (bisherige Doppelfunktion von Kontrolle und Unterstützung – Stichwort Schulinspektion – wird abgeschafft)
- Einheitliches Lehrer-Dienstrecht
- Alle LehrerInnen und SchulleiterInnen sind Privatangestellte auf Basis eines eigenen Bundeslehrergesetzes, das an das Privatangestelltengesetz angelehnt ist
- Arbeitgeber aller LehrerInnen und SchulleiterInnen ist der jeweilige Schulträger
- Eindeutige Trennung von bildungspolitischen und rein administrativen Agenden
- Schulgründung durch Akkreditierung (Mindestqualitätsanforderungen und Mindestgröße als Kriterien)
- Alle akkreditierten Schulen werden durch die öffentliche Hand vermittels sozialindex- und formelbasierten Pro-Kopf-Zuweisungen finanziert

Vorteile der Schulgovernance NEU:

- Deutlich schlankeres Verwaltungssystem (Wegfall der Schulbürokratie auf Landesebene)
- Engagement der Bundesländer auf operativer Ebene als Schulträger möglich
- Hohe Übereinstimmung zwischen Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung bei allen Akteuren (u.a. Budgetstringenz, Leistungsvereinbarungen)

- Mehrfachkompetenzen und Parallelstrukturen des aktuellen Systems werden abgeschafft
- Deutlicher Ausbau der Schulautonomie
- Etablierung eines offenen Lehrerarbeitsmarktes
- Etablierung eines einheitlichen Dienst-, Besoldungsrechts sowie einer einheitlichen Arbeitszeitregelung
- Ausbau und Klärung der Qualitätskontrolle als strukturelles Pendant zum Ausbau der Schulautonomie
- Weisungsfreie Schulinspektion (eine einzige Institution, die alle relevanten Informationen bzgl. inhaltlicher Dimension auswertet; Weisungsfreiheit garantiert eine Qualitätssicherung unabhängig von politischen Einflüssen)
- Trennung der Qualitätskontrolle zwischen inhaltlicher und administrativer Dimension
- Trennung von Qualitätskontrolle und Unterstützungsapparat (bisherige Doppelfunktion von Kontrolle und Unterstützung (Stichwort Schulinspektion) wird abgeschafft)
- Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung unterstützt Schulen bei aktuellen Problemen unbürokratisch und schnell
- Eindeutige Trennung von bildungspolitischen und rein administrativen Agenden:
 - Für bildungspolitische Agenden auf nationaler Ebene ist das Gremium zur Entwicklung der Curricula (Mitglieder: Vertreter der Sozialpartner, Schulleiter, LehrerInnen, Eltern) zuständig.
 - Auf nationaler Ebene gibt es den Konsultationsprozess zur Abstimmung zwischen Ausbildungsbedarf und -angebot auf regionaler und nationaler Ebene (Stichworte: „regionaler und nationaler Bildungsplan“, Entscheidung und ggf. Finanzierung von Schulneubauten).
 - Für bildungspolitische Agenden auf regionaler Ebene sind die regionalen Educational Boards (mögliche Mitglieder: Vertreter der Sozialpartner, der Gemeinde, der Eltern, der Schulträger, der Bundesländer, die in den Wirkungsbereich des regionalen Boards fallen sowie Vertreter weiterführender Ausbildungsgänge) zuständig.
 - Schulen/Schulträger tragen somit die volle Verantwortung für viele Entscheidungen, die nicht mehr durch übergeordnete Schulbehörden, sondern nur durch Gerichte außer Kraft gesetzt werden können (bspw. neuer Instanzenzug für Einsprüche gegen Zeugnisnoten⁶: Schule/Schulträger ist „Behörde 1. Instanz“ – Bundesministerium ist Behörde 2. Instanz – Verwaltungsgerichte sind Behörden der dritten Instanz; dienst-/ arbeitsrechtliche Agenden werden über die Arbeitsgerichte wie bei Privatangestellten verhandelt).

⁶ Derartige Instanzenzüge sind bspw. in den Niederlanden oder Südtirol etabliert.

4.6 Kurzfazit

Schulgovernance ist das strukturelle Gerüst, das den Anspruchs-, Anreiz und Kontrollrahmen bildet und dadurch auch die Handlungslogiken der Akteure auf der Mikroebene Schule wesentlich bestimmt. Notwendig ist somit eine systemische Einbettung von Schule und Unterricht in entsprechende fördernde und fordernde Governance-Strukturen⁷.

Der internationale Vergleich und die Verortung Österreichs verdeutlichen, wie stark die gegenwärtige österreichische Schulverwaltung offensichtlich von internationaler Good Practice abweicht. Relevante international beobachtbare Reformtrends wurden in Österreich nicht oder lediglich ansatzweise nachvollzogen – insbesondere in den Bereichen Schulautonomie, Lehrerarbeitsmarkt sowie systemischer Outcomekontrolle.

Zudem ist die österreichische Schulverwaltung geprägt durch vielfältige Akteure, eine zersplitterte Kompetenzverteilung (mit administrativen Mehrgleisigkeiten) und einem Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie eine starke Verpolitisierung der operativen und administrativen Ebenen. Getragen ist das System von einem ausgeprägten „klassisch“ bürokratischen inputfokussierten Top-Down-Steuerungsansatz. Die Detailliedichte der gesetzlichen Regelungen und Vorgaben, mit denen das Agieren der Akteure geregelt werden soll spiegelt die ausgeprägte **Steuerungssillusion** des Gesamtsystems wider.

Es liegen zur Genüge stringente Analysen zum Stand und den kontraproduktiven Auswirkungen des derzeitigen Systems vor. Ein **umfassender Reformprozess** wurde bislang allerdings **noch nicht eingeleitet**. Vor diesem Hintergrund und der Erfahrung anderer Länder mit Schulgovernance-Reformen lässt sich ableiten, dass der Fokus auf ganzheitlichen Gesamtreformen und daher weniger auf inkrementelle Veränderungen gelegt werden sollte. Wesentlich ist jedenfalls, dass es auf das Zusammenspiel der Systemelemente ankommt, ob positive Effekte generiert werden.

International zeigt sich, dass folgende **Systemelemente** konstitutiv für eine **leistungsförderliche Governance-Struktur** sind:

- Schulautonomie insbesondere in Personalangelegenheiten und für Mittelverwendung (schulische Globalbudgets⁸),
- bundeseinheitliche Rahmenlehrpläne als Basis schulischer Profilbildung⁹,
- externe Überprüfung von Bildungsstandards mit klar definierten Mindestlevels (insbesondere an den Übergängen/ Schnittstellen) sowie
- schulinterne und -externe Evaluierungsmodi.

⁷ Schulautonomie, Personalkompetenz der Schule, Bildungsstandards als zu erreichende Mindestlevels, diverse interne und externe Evaluierungsmodi sowie Feedback- und Kontrollschleifen.

⁸ Die Schulfinanzierung (schulische Globalbudgets) erfolgt durch einen einheitlichen formelbasierten Mechanismus – über den Großteil der Mittelverwendung (insbesondere für außerunterrichtliche schulische Förderung und Lehrerweiterbildung) entscheidet die Schule selbst. Die Finanzierung schulischer Fördermaßnahmen/-bedarf erfolgt ebenfalls kriterien-/formalbasiert.

⁹ Profilbildung garantiert die Einhaltung bundesweiter Vorgaben bei gleichzeitig möglichst hoher schulischer Autonomie (auch der pädagogisch-didaktischen Ausrichtung) zur Berücksichtigung lokaler Nachfrage/ Bedarfslagen.

Damit Schulautonomie positiv wirkt, ist es insbesondere wichtig, regelmäßig externe (standardisierte) Leistungsüberprüfungen durchzuführen und auch eine entsprechende Rechenschaft/Verantwortlichkeit der Schulen sicherzustellen

Entlang dieser Systemelemente und unter Einarbeitung von Informationen zu internationaler Best Practice wurde das vorliegende idealtypische Modell für Österreich ableiten.

5 Appendix

5.1 Lehrerdienst- und -besoldungsrecht NEU

Um eine sinnvolle Einpassung der neuen Schulgovernance-Strukturen zu gewährleisten, sind auch Veränderungen im österreichischen Lehrerdienst- und -besoldungsrecht notwendig. Folgende Kernpunkte einer Reform sind anzustreben:

- **Arbeitgeber** der LehrerInnen sowie der SchulleiterInnen ist der jeweilige **Schulträger** auf Basis eines eigenen Bundesgesetzes, das dem Privatangestelltengesetz in vielen Bereichen nachgebildet ist.
- **LehrerInnen und SchulleiterInnen sind Privatangestellte** (mit den dafür üblichen kündigungsrechtlichen Bestimmungen):
Kündigungsmöglichkeit aufgrund:
 - Lehrerversagens (im Fall strafrechtlich relevanter Verurteilungen, Inkompetenz bzw. ungenügender professioneller Qualifikation sowie bei ungerechtfertigter Abwesenheit vom Unterricht)
 - Kündigung aufgrund krankheitsbedingter Berufsunfähigkeit
 - Kündigung seitens des Lehrers/der Lehrerin sowie
 - struktureller Veränderungen (z.B. stark rückläufiger Schülerzahlen, Umstrukturierungen etc.)
- Es gibt ein **einheitliches Lehrerdienst- und -besoldungsrecht** für alle Schulformen und unabhängig vom Schulträger.
- Kern der Besoldung sind All-Inclusive-Verträge plus eine begrenzte Anzahl an Zulagen für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben (d.h. Durchforstung und deutliche Straffung der gegenwärtigen Zulagenbestimmungen):
Dies bedingt eine grundlegende **Neubewertung des beruflichen Tätigkeitsportfolios** der LehrerInnen. Für gewisse Zulagen liegt die Vergabekompetenz bei der Schule selbst. Etablierung individueller leistungsbezogener (output-orientierter) Gehaltsbestandteile („Leistungsprämien“), über deren Vergabe die Schulleitung entscheidet.
- Das **Senioritätsprinzip** bleibt aufrecht, wird aber **verknüpft mit dem Nachweis qualifizierter Weiterbildung**:
Es gibt mehrere „große“ zeitlich festgelegte Blöcke von Grundgehaltseinstufungen entlang der beruflichen Lehrerkarriere. Bedingung für den Aufstieg in den nächsten „Gehaltsblock“ (der auch eine „deutliche“ monetäre Verbesserung darstellt) ist – neben dem Zeitablauf – dass sich der/die LehrerIn in dem geforderten Ausmaß weitergebildet hat. Innerhalb eines „Gehaltsblocks“ gibt es nach wie vor automatische Gehaltsvorrückungen. Diese enden aber nach Ablauf der Blockdauer. LehrerInnen, die das erforderliche Ausmaß an Weiterbildung nicht erfüllen, verharren auf der jeweils erreichten Stufe.
- Die Lohnverhandlung erfolgt im Rahmen der kollektivvertraglichen Verhandlungen.
- Die **arbeitszeitlichen Regelungen** definieren sich auf Basis der **Unterrichtszeit** in Kombination mit einem gewissen Ausmaß **schulischer Anwesenheitspflicht**.

5.2 BIFIE NEU

Aufgrund fundierter anhaltender Kritik – nicht zuletzt des Rechnungshofs (Rechnungshof 11/2012) – am BIFIE (Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens) werden hier auch einige grundsätzliche Überlegungen skizziert.

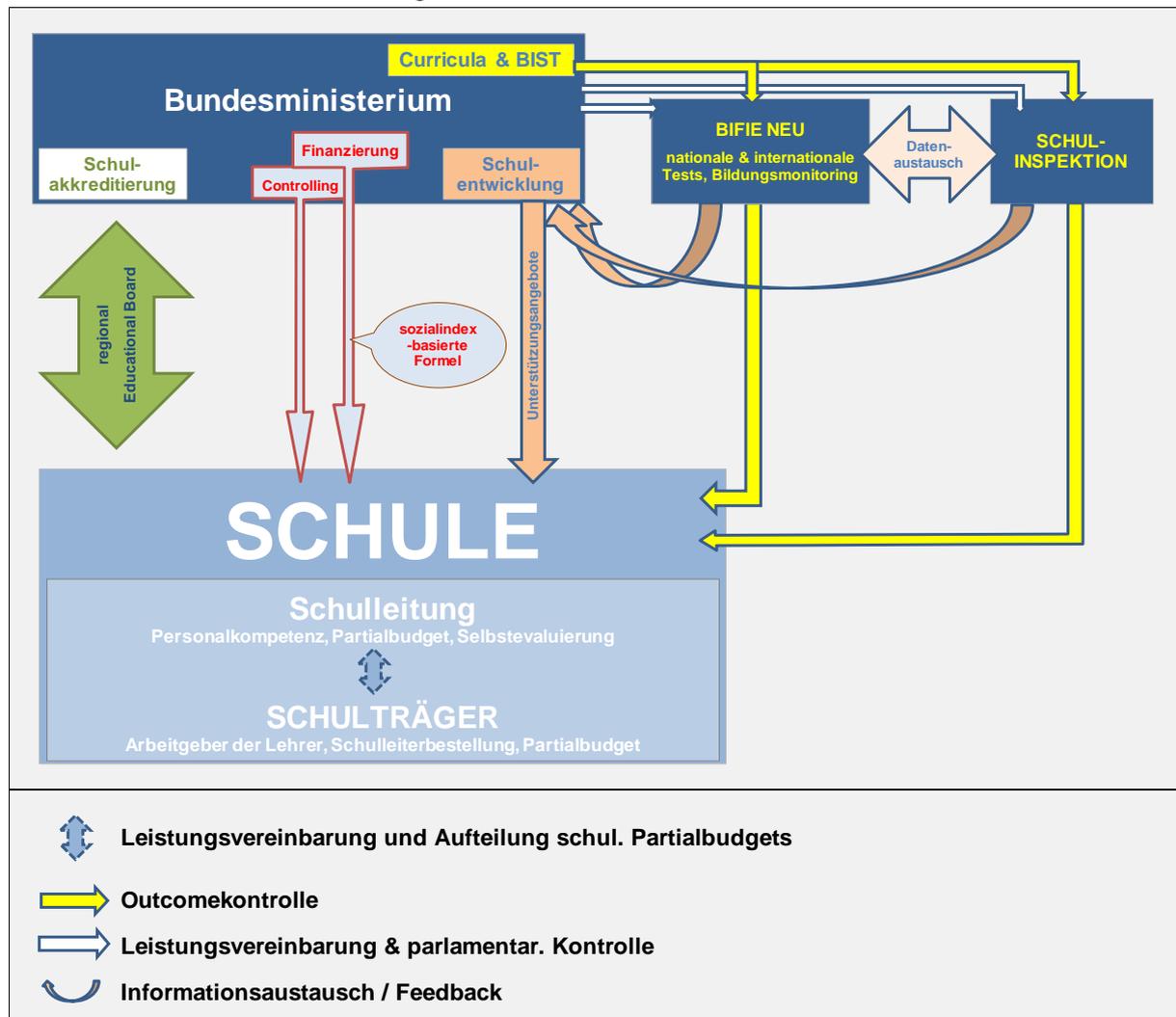
Im vereinfachten Übersichtsdiagramm zur Schulgovernance NEU (vgl. Seite 19) wurden die Agenden der Qualitäts-/Outcome-Kontrolle vereinfacht in einer Institution, der „Schulinspektion“, subsummiert. Grundsätzlich könnte diese Institution alle skizzierten Aufgaben auch übernehmen/ausüben. Die heutigen Agenden des BIFIE würde dann von dieser übernommen werden bzw. das BIFIE würde in die Schulinspektion inkludiert werden.

Eine dazu alternative Variante wäre es, das BIFIE als grundsätzlich eigenständige – jedoch reformierte – Institution zu erhalten, das Zusammenspiel mit der Schulinspektion jedoch neu zu gestalten¹⁰: In diesem Zuschnitt wäre dann das BIFIE eigenständig für die Durchführung der internationalen Schülerleistungstest (PISA etc.), der Überprüfung der Bildungsstandards und der Durchführung der teilzentralen Matura, der Erstellung des regelmäßig erscheinenden nationalen Bildungsberichts zuständig. Aufgabe der Schulinspektion wäre es, ausschließlich die externe inhaltliche/pädagogische Qualitätskontrolle der Schulen durchzuführen.

Die Grundstruktur dieser „geteilten“ Outcomekontrolle ist im nachstehenden Schaubild 6 skizziert:

¹⁰ Dies bedeutet aber auch, dass wie schon für die Schulinspektion ausgeführt, auch das BIFIE Neu eine auf Bundesebene angesiedelte, jedoch vom Ministerium weisungsfreie Institution (mit eigenem Globalbudget) wäre. Die Leitung wird ebenfalls durch den Nationalrat bestellt. KandidatInnen müssen sich einem Hearing unterziehen. BIFIE Neu ist zudem ebenfalls gekennzeichnet durch eine echte Personalautonomie bezüglich der Rekrutierung ihrer Beschäftigten. Ihre Beschäftigten sind Privatangestellte, Arbeitgeber ist das BIFIE selbst.

Abb. 6: Schaubild zur Schulverwaltung NEU (Schulinspektion und BIFIE Neu „getrennt“)
Vereinfachte Darstellung der wesentlichen Funktionen



Quelle: ibw, eigene Darstellung

6 Literaturquellen

APA-Meldung vom 18. März 2009: Schulverwaltung: Unverändert "intransparent" seit Monarchie; <http://www.ahs-aktuell.at/news/03/180309e.html>, Wien.

Aufgabenreformkommission (2001). Bericht der Aufgabenreformkommission. Wien.

Bacher Johann, Altrichter Herbert, Nagy Gertrud (2010): Ausgleich unterschiedlicher Rahmenbedingungen schulischer Arbeit durch indexbasierte Mittelverwendung. In: Erziehung und Unterricht, März/April 2010, Wien.

Bericht des Rechnungshofes 1/2015: Schulversuche. Wien.

Bericht des Rechnungshofes 15/2014: Standortkonzepte im Bereich der Bundesschulen. Wien.

Bericht des Rechnungshofes 12/2014: Standortkonzepte/-festlegung im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen in den Ländern Oberösterreich und Kärnten. Wien.

Bericht des Rechnungshofes 11/2012: Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE). Wien.

Bericht des Rechnungshofes 4/2012: Finanzierung der Landeslehrer. Wien.

Bericht des Rechnungshofes 2/2007: Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht. Wien.

Stellungnahme des Rechnungshofes vom 28. Mai 2013 zum Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz, Wien.

BMWA-Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2008): Das österreichische Außenwirtschaftsleitbild. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien.

Eurydice (2015): Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe. Eurydice Report. Luxembourg.

Eurydice (2013): Schlüsselzahlen zu Lehrkräften und Schulleitern in Europa. Ausgabe 2013. Eurydice-Bericht. Luxembourg.

Fazekas, M (2012): School Funding Formulas: Review of Main Characteristics and Impacts. OECD Education Working Papers, No. 74, Paris.

Gonand Frédéric, Joumard Isabelle, Price Robert (2007): Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in primary and secondary Education. OECD Economics Department Working Papers No. 543, Paris.

Hanushek Eric A., Wößmann Ludger (2010): The Economics of International Differences in Educational Achievement. NBER Working Paper 15949, Cambridge.

Kuschej Hermann, Schönpflug Karin (2014): Indikatoren bedarfsorientierter Mittelverteilung im österreichischen Pflichtschulwesen. IHS-Studie, AK Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft N3. 128, Wien.

Lasnigg L., Felderer B., Paterson I., Kuschej H., Graf N. (2007): Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung. IHS-Studie im Auftrag des BMUKK, Wien.

OECD (2004): Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003. Paris.

Rechnungshof, WIFI, IHS, KDZ (2009): Schulverwaltung. Arbeitspaket 3, <http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/bildung.html>, Wien.

Salzburger Nachrichten (2013): Schulverwaltung: Mini-Reform ist auf Schiene. Von Thomas Hödlmoser, 27.12.2013.

Schmid Kurt (2014): Erfolgsfaktoren für eine „gemeinsame Schule“. Strukturvergleiche und Analysen anhand ausgewählter Länder. ibw-Forschungsbericht Nr. 178, Wien.

Schmid Kurt (2009): Lehrerdienst- und -besoldungsrecht. Internationaler Vergleich anhand ausgewählter Länder & Reformoptionen für Österreich. ibw- Forschungsbericht Nr. 150, Wien.

Schmid Kurt, Pirolt Richard (2005): Schulgovernance im internationalen Vergleich. ibw-Forschungsbericht Nr. 127, Wien.

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

Schmid Kurt, Ascher Christoph, Mayr Thomas (2009): Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System. ibw-Kurzexpertise, Wien.

Sutherland Douglas, Price Robert (2007): Linkages between performance and institutions in the primary and secondary education sector. OECD Economics Department Working Papers No. 558, ECO/WKP(2007)18, Paris.

Wößmann Ludger (2005): Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem. in: ifo Schnelldienst 19/2005, München.

Zukunftskommission (2003): Zukunft: Schule. Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung. bmbwk, Wien.