

**ibw**

Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft



# **Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich**

**Stand und Reformpotentiale**

**ibw-Reihe Bildung & Wirtschaft Nr. 32**

**Autoren:**

**Kurt Schmid & Richard Pirolt**

**Unter Mitarbeit von:**

**Monika Thum-Kraft, Elisabeth Schwarzmayr,  
Thomas Mayr**

**Dezember 2004**

„Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich.“

ibw-Reihe Bildung & Wirtschaft Nr. 32, Dezember 2004

Autoren: Kurt Schmid & Richard Pirolt

Isbn: 3 - 902358 - 20 - 3

# Inhaltsverzeichnis

<b>Highlights der Studie .....</b>	<b>5</b>
<b>Zielsetzung der Studie .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Die Ergebnisse der PISA-Studie .....</b>	<b>12</b>
1.1 Finanzielle Investitionen – schulischer Erfolg	13
1.2 Schulautonomie bzw. Subsidiarität und Schülerleistungen	17
1.3 Komplexität der Entscheidungsstrukturen und -kompetenzen	20
<b>2 Grundlagen effizienter Schulgovernance.....</b>	<b>23</b>
2.1 Zur Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung	23
2.2 Handlungsfeld und Wechselbeziehungen der Schulleitung	24
2.3 Die wesentlichen Instrumente einer Schulgovernance	25
<b>3 Modelle von Schulgovernance in der Diskussion .....</b>	<b>27</b>
<b>4 Schulgovernance im Vergleich .....</b>	<b>29</b>
4.1 Grundstrukturen von Schulgovernance international	29
4.2 Österreichs Schulgovernance im Vergleich zu den Systemen der PISA-Top-Performer	37
4.2.1 <i>Die Verteilung wichtiger Kompetenzen und Verantwortlichkeiten .....</i>	<i>37</i>
4.2.2 <i>Curriculare Hoheit .....</i>	<i>39</i>
4.2.3 <i>Finanzielle Ressourcen, Budgethoheit.....</i>	<i>43</i>
4.2.4 <i>Personalhoheit .....</i>	<i>46</i>
4.2.5 <i>Bildungsstandards.....</i>	<i>48</i>
4.2.6 <i>Standardisierte Überprüfungen / Inspektionswesen.....</i>	<i>50</i>
4.2.7 <i>Qualitätsmanagement.....</i>	<i>55</i>
<b>5 Ausblick: die derzeitige Diskussion in Österreich .....</b>	<b>59</b>
5.1 Vorschläge der Zukunftskommission	59
5.2 Die Analyse der Aufgabenreformkommission	60
5.3 Bewertung der beiden Reformvorschläge	62
<b>ANHANG 1 Schulgovernance im Lichte von PISA 2003 .....</b>	<b>66</b>
<b>ANHANG 2 Kurzbeschreibung der Schulsysteme der Vergleichsländer.....</b>	<b>71</b>
7.1 Kanada	71
7.2 England	75
7.3 Finnland	78
7.4 Niederlande	81
7.5 Neuseeland	85
<b>Akronymverzeichnis .....</b>	<b>92</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>93</b>



## Highlights der Studie

### Einleitung

- Österreich gehört zu den Ländern mit den höchsten Pro-Kopf Bildungsausgaben im Pflichtschulbereich. Diesen steht jedoch – wie PISA 2000 gezeigt hat – ein im internationalen Vergleich nur durchschnittlicher Schuloutput im Sinne von Schülerleistungen gegenüber.

Österreich investiert pro schulpflichtigem Kind etwas weniger als 80.000 USD in dessen schulische Ausbildung. Dennoch erzielten die SchülerInnen einiger anderer Länder bei der PISA-Studie im Durchschnitt ein besseres Ergebnis. Die Ausgaben des Siegerlandes Finnland liegen beispielsweise bei weniger als 50.000 USD pro Kind. Hohe finanzielle Aufwendungen führen also nicht notwendigerweise zu guten schulischen Leistungen.

- Ein möglicher Erklärungsansatz für die Effizienzunterschiede zwischen Schulsystemen liegt in der unterschiedlichen Ausgestaltung von Steuerungsmechanismen im Schulbereich und insbesondere in der Kompetenzverteilung zwischen der Schulleitung vor Ort (Direktor) und Behörden auf unterschiedlichen Ebenen. Kern der ibw-Untersuchung ist die These, dass Schulsysteme, die ein hohes Ausmaß an Subsidiarität d.h. Entscheidungskompetenzen auf Schulebene („Schulautonomie“) oder bei regionalen Behörden aufweisen, tendenziell erfolgreicher sind als Länder mit zentraler Schulsteuerung.

### Hauptaussagen aus dem internationalen Vergleich der Schulsysteme

- 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.
- Die Schulautonomie ist in den Ländern hinsichtlich Ausmaß und Entscheidungsfelder (die Kompetenzen des Schulleiters hinsichtlich der Gestaltung von Curricula, Lehrereinstellung bzw. -entlassung, Lehrerfortbildung, finanzieller Dispositionsspielraum etc.) sehr unterschiedlich ausgeprägt.
- Österreich verfügt über ein vergleichsweise bürokratisches, stark reguliertes, hierarchisches und von föderalistischen Elementen geprägtes input-gesteuertes Schulgovernance-Modell. In den PISA-Topnationen ist dagegen ein weit höheres Ausmaß an Schulautonomie verwirklicht.

Österreich liegt mit einem Autonomiegrad<sup>1</sup> von weniger als 40% Entscheidungsgewalt auf Schulebene (quer über alle Schultypen) deutlich unter dem Grad an Schulautonomie des Siegerlandes Finnland und anderer Nationen, die hohe PISA-Testergebnisse ausweisen. Insgesamt besteht eine positive Korrelation zwischen dem Grad der Schulautonomie und den Schülerleistungen.

- Schulautonomie allein ist jedoch keine Garantie für Top-Performance.

Ein hoher Grad an Schulautonomie geht nicht zwingenderweise mit überdurchschnittlichen PISA-Testergebnissen einher. Es gibt auch Länder, die trotz ausgeprägter Schulautonomie keine überdurchschnittlichen Schülerleistungen aufweisen (vgl. z.B. USA, Dänemark). Es gibt jedoch kein Land mit niedrigen Schulautonomiegraden (Deutschland, Österreich, Portugal, Italien), das zu den PISA-Top-Performern zählt.

Die ibw-Analysen ergaben, dass die Devolution von Kompetenzen als nur ein - wenn auch wichtiges - Element im generellen Setting eines Bildungssystems gesehen werden muss. Sie ist aber immer eingebunden und gekoppelt mit anderen Systemelementen: Der konkreten Ausgestaltung der Mittel und Formen der Entscheidungsbefugnisse (curriculare, finanzielle sowie personelle Hoheit) sowie vorgegebener Ziele (Lehrpläne, Bildungsstandards) und der Transparenz des Zielerreichungsgrades (standardisierte Überprüfungen der Bildungsstandards). Ein derartiges System kann als ein Qualitätssicherungsregelkreis aufgefasst werden, der zu besseren schulischen Ergebnissen führen soll. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Rückmeldesystem, wie also die Evaluierungsergebnisse den einzelnen Schulen als Informationsbasis zur Verfügung gestellt werden und welche Freiräume die Schulen haben, darauf zu reagieren. Dreh- und Angelpunkt ist daher nicht zuletzt der Bereich der Schulleitung.

Der **internationale Vergleich** erbrachte folgende weitere grundlegende Ergebnisse:

Die Schulautonomie ist in den Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt hinsichtlich Ausmaß und Entscheidungsfelder.

Die Grundstrukturen der Schulgovernance-Modelle unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr deutlich. Im wesentlichen sind 3 grobe Grundstrukturen extrahierbar:

- „Bürokratie“-Modell (z.B. Österreich, Deutschland)
- Local-Empowerment-Modell (z.B. Finnland, Schweden)
- School-Empowerment-Modell (z.B. UK, Niederlande)

In jedem der drei Grundmodelle gibt es Länder, die zu den PISA-Top-Performern zählen. Es fällt jedoch auf, dass es im Vergleich zu Österreich in diesen Ländern meist weniger Entscheidungsebenen gibt: Entweder spielt die lokale Ebene eine große Rolle (in Kombination mit einer Schulautonomie, die umfangmäßig in etwa derjenigen in Österreich entspricht) oder die zentrale (Bund, Land oder Provinz) Ebene ist wichtiger Entscheidungsträger – bei meist deutlich ausgebauter Schulautonomie.

---

<sup>1</sup> Der Autonomiegrad ermittelt sich als Indexwert aus den im Rahmen der PISA 2000 Erhebung getroffenen Angaben von SchulleiterInnen zu Fragen bezüglich der Möglichkeit substantielle Entscheidungen in finanziellen, personellen und curricularen Angelegenheiten zu treffen.

Aus dem internationalen Vergleich kann der Schluss gezogen werden, dass unterschiedliche Konfigurationen zu einer herausragenden Produktivität des Bildungswesens führen können und die Suche nach der einen, richtigen und besten Konfiguration ein Irrweg wäre. Dies spricht für ein Reformpotential bzw. einen Reformansatz des österreichischen Systems.

Der **Vergleich mit den PISA-Top-Performern** (Finnland, Kanada, Neuseeland, England, Niederlande)

Als Benchmark zum österreichischen System wurden für die ibw-Studie die Bildungssysteme bzw. Governanceregime der folgenden – im PISA-Ranking vor Österreich angesiedelten – Staaten im Detail analysiert:

- Finnland (insbesondere wegen der herausragenden Ergebnisse bei PISA),
- Kanada (als föderaler Staat mit regionalem Schwerpunkt von Interesse),
- Neuseeland (wegen der radikalen Devolution von Kompetenzen zu den einzelnen Schulen hin),
- die Niederlande (wegen seiner langen Tradition von Autonomie und Innovation im Schulbereich)
- und das Vereinigte Königreich (vor allem wegen der Innovationsstrategien als Reaktion auf Vergleichsuntersuchungen).

In den Vergleichsländern ging die Übertragung von operativen Steuerungskompetenzen auf die Einzelschule (bzw. die lokale Ebene) stets mit der Etablierung von Strukturen der Output-Steuerung einher: Der Vorgabe von Leistungszielen / -standards durch die zentralen Instanzen und ihrer Überprüfung in externen und unabhängigen Qualitätskontrollen sowie der Verpflichtung der Schulen zur Rechenschaftslegung. Devolution und Outputsteuerung sind demnach als komplementäre, d.h. als sich ergänzende bzw. gegenseitig bedingende Elemente effizienter Schulgovernance zu verstehen.

Vergleicht man die einzelnen Länder hinsichtlich der Kompetenzverteilung im Bereich der **Unterrichtsorganisation bzw. der Curriculumserstellung**, so ist ihnen gemeinsam, dass - mit Ausnahme Kanadas - die Entscheidungsebene bei der jeweiligen zentralen Behörde oder den zentralen Agenturen liegt (in Kanada liegt diese Kompetenz bei den Provinzen). Regionale Behörden sind - abgesehen von Kanada - nicht mit der Entwicklung oder Beschlussfassung bzgl. des Curriculums befasst.

Die konkreten Ausgestaltungsspielräume bzw. die Regelungstiefe der nationalen Rahmenlehrpläne variieren aber zwischen den Ländern zum Teil deutlich: In Österreich und Kanada ist der Großteil der Rahmenlehrpläne verbindlich vorgeschrieben – die Schulen haben nur relativ geringe Möglichkeiten gewisse inhaltliche Schwerpunktsetzungen selbst vorzunehmen. Demgegenüber sind die Schulen in Neuseeland sowie in den Niederlanden verpflichtet, den Rahmenlehrplan gemäß den lokalen Bedürfnissen überwiegend selbst konkret auszugestalten. Finnland und England nehmen gewissermaßen eine Mittelposition ein: In diesen Ländern weist der Rahmenlehrplan einerseits keine so hohe Regelungstiefe wie in Österreich auf – es ist aber überwiegend die lokale Instanz (teilweise im Zusammenspiel mit der Schule selbst), der die konkrete Ausgestaltung obliegt.

Im Bereich der Unterrichtsorganisation selbst weisen alle Länder eine hohe Schulautonomie auf: Jene Schulentscheidungen, die nicht autonom getroffen werden kön-

nen, werden innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen.

Vergleicht man die **finanziellen Kompetenzen** im österreichischen Schulwesen mit jenen der fünf Vergleichsländer, so zeigt sich, dass die Schulen mit Ausnahme Finnlands in sämtlichen Ländern wesentlich mehr an budgetären Gestaltungsspielräumen haben als in Österreich. Diese Freiheit ist jeweils an eine Rechenschaftspflicht geknüpft.

In Österreich haben öffentliche Schulen keine Entscheidungskompetenz in **Personalfragen**. Sie sind angewiesen auf die gut funktionierende Zusammenarbeit mit den vorgelagerten Behörden. Andere Länder übertragen diese Agenden entweder den Schulen selbst (Neuseeland, Niederlande, Kanada) oder der unmittelbar vorgelagerten lokalen Ebene (Finnland, England), welche in Zusammenarbeit mit der Schulleitung die Anstellung und Weiterbeschäftigung von LehrerInnen vornimmt.

Während in Österreich zwar allgemeine **Bildungsziele** vorhanden sind, stehen genaue **Standards** zur Outputsteuerung aber erst vor ihrer Erprobung. Alle Vergleichsländer haben dagegen Output-Standards eingeführt (die zentralen landesweiten Abschlussprüfungen in den Niederlanden sind de facto standardisierte Leistungsmessungen), die auch regelmäßig in Form landesweiter Tests überprüft werden. Hinsichtlich der Frage der Art der Überprüfung sowie der Veröffentlichung von Ergebnissen der Überprüfung von einzelnen Schulen sind die Wege der Vergleichsländer uneinheitlich: Während in England, Neuseeland und den Niederlanden die Berichte veröffentlicht werden, werden diese in Finnland nur den Schulen mitgeteilt. In Kanada sind beide Formen – abhängig von der Provinz – anzutreffen.

Jedes der Vergleichsländer verfügt über eine zentrale Institution, die mit der Überprüfung der Leistungen in den Schulen betraut sind.

Die österreichische Version - keine landesweiten, zentralen Abschlussprüfungen, keine standardisierten landesweiten Tests sowie eine unregelmäßige und meist nur auf Anlassfällen beruhende Inspektion - ist in keinem der Vergleichsländer anzutreffen.

Als zweite zentrale Kontrollschiene haben die meisten Vergleichsländer Schulinspektorate installiert (in Kanada übernimmt diese Rolle das Bildungsministerium). Im Gegensatz zu Österreich finden die Schulinspektionen aber regelmäßig (und nicht nur im Anlassfall) statt. Zudem ist eine gewisse Rollenveränderung der Inspektorate beobachtbar – zu den „klassischen“ Agenden einer Schulinspektion treten zunehmend auch Schulberatungsfunktionen hinzu. Stark ausgeprägt ist diese Tendenz in Finnland und Neuseeland – in diesen Ländern haben die „Inspektorate“ mehr den Charakter von externen Schulentwicklungsberatern als den einer Kontrollinstanz. Demgegenüber steht im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden die Kontrollfunktion im Vordergrund.

Zunehmend setzen die Länder auf Selbstevaluation der Schulen bzw. verpflichten diese eine solche vorzunehmen und ggf. auch externe Evaluationen durchzuführen.

In allen Staaten lässt sich der Wille zu mehr Schulleiter- und Lehrerprofessionalisierung als ein Merkmal von Qualitätsmanagement erkennen. Zumeist sind es regionale Institute, die den Lehrpersonen beratend oder in Form von Fortbildungsveranstaltungen u.a.m. zur Seite stehen.



Die Unterschiede liegen eher in den Modellen der schulinternen Qualitätssicherung: So ist die schulinterne Evaluierung in Finnland verpflichtend vorgesehen, in Neuseeland erstellt das Board of Trustees jeder Schule einen jährlichen Schulbericht als Grundlage für ein neues Curriculum bzw. für Verbesserungsmaßnahmen, Kanada verzeichnet vor allem eine rege Zusammenarbeit, in Österreich ist die schulinterne Evaluierung und Weiterentwicklung noch recht informell anzusehen. Das Programm Qualität in Schulen (Q.i.S.) ist ein wichtiger Ansatzpunkt, ist jedoch für die Schulen nicht verpflichtend vorgeschrieben.

### **Mögliche Ansatzpunkte der Reform des österreichischen Schulgovernance-Systems:**

- 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 nur schwer verwirklichtbar.
- 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.
- 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 in und gekoppelt mit anderen Systemelementen: den Mitteln und Formen der Entscheidungsbefugnisse (curriculare, finanzielle sowie personelle Hoheit) sowie vorgegebener Ziele (Lehrpläne, Bildungsstandards) und der Transparenz des Zielerreichungsgrades (standardisierte Überprüfungen der Bildungsstandards). Ein derartiges System kann als ein Qualitätssicherungsregelkreis aufgefasst werden.
- Jede Überlegung inwieweit das österreichische Governanceregime verändert werden könnte, muss folgende Aspekte beachten:
  - Zieldefinition: Klärung, welches Grundmodell angestrebt wird, da dies weitreichende Implikationen für Systemzusammenhänge und -dynamiken bedingt.
  - Sicherstellung der Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für alle Akteure.
  - Einer Devolution von Kompetenzen müssen entsprechende (nationale) Kontroll- / Qualitätssicherungsmechanismen gegenüberstehen: Stichwort Bildungsstandards, Ausbau des Bildungsmonitorings (regelmäßige Evaluierung aller Schulen). Derartige Evaluierungen sollten zu mehreren Zeitpunkten in der Bildungslaufbahn der SchülerInnen stattfinden, um so einen kontinuierli-

chen Qualitätsmanagement-Prozess zu ermöglichen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Etablierung von Rückmeldestrukturen der Evaluierungen.

- Schulische Selbstevaluation (sowohl intern als auch durch externe Evaluatoren) stellt einen wichtigen und integralen Bestandteil der Qualitätssicherung eines Bildungswesens dar.
- Präzisierung der Rolle der Schulaufsicht: Dabei muss vorab geklärt werden, ob die Schulaufsicht primär Kontrollfunktionen erfüllen oder schwerpunktmäßig als externe Beratung zur Unterstützung der Schulentwicklung fungieren soll.
- Eine Devolution von Kompetenzen würde mehr Personal- und Ressourcenhöhe auf Schulebene (im Falle eines Schul-Empowerment-Modells) bzw. lokaler Ebene (im Falle eines Local-Empowerment-Modells) bedeuten.
- Ein höheres Ausmaß an Schulautonomie bedingt auch ein neues Aufgabenportfolio der SchulleiterInnen und muss daher mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen für diese einhergehen.

## Zielsetzung der Studie

Ziel der ibw-Studie ist ein internationaler Vergleich von verschiedenen Elementen der Schulsteuerung zur argumentativen Unterstützung der These, dass Schulsysteme, die sich an Elementen des New Public Management orientieren (Stichwort Kompetenzdevolution von der Behörde zur Schule: Schulautonomie, Leistungsstandards) bessere Schülerleistungen hervorbringen können (gemessen an den PISA-Ergebnissen) als Schulsysteme, die sich bürokratischer Steuerungsstrukturen bedienen. Das österreichische Schulsystem zählt im internationalen Vergleich nach wie vor zu den bürokratisch gesteuerten Systemen.

## 1 Die Ergebnisse der PISA-Studie

Mit der Veröffentlichung der Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudie PISA 2000 wurde ein Anstoß zu einer breiten Diskussion über die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme der verschiedenen Teilnehmerstaaten gegeben. Österreich erreichte damals unter den über 30 Staaten, die sich an dieser Studie beteiligten, den 11. Rang<sup>2</sup>. Diese Platzierung wurde und wird von den verschiedenen Interessensgruppen bzw. bildungspolitischen Akteuren unterschiedlich interpretiert – die einen waren im Grunde zufrieden, andere kritisierten die schlechte Platzierung, wieder andere meinten, dass Österreich um mindestens 5 Plätze weiter vorne liegen müsse, wenn man die im Bildungsbereich verwendeten Mittel in Betrachtung zieht<sup>3</sup>. Vergleichbare Argumente werden auch in diesen Tagen nach dem Bekanntwerden der ersten Ergebnisse von PISA 2003 wieder vorgebracht.

Es sind in der Tat verschiedene Gründe, die für den Erfolg bei einer solchen Studie als relevant angesehen werden: so führen Mitarbeiter des Kieler Universitätsinstituts für Pädagogik der Naturwissenschaften an, dass *„für Vermutungen über Gründe für die Differenzen (...) weitere Informationen bzw. Befunde hinzugezogen werden <müssen>, die z.B. Schulsystem, Lehrpläne, Unterrichtstradition und kulturelle Hintergrundfaktoren betreffen“* (PRENZEL oJ). Der Erfolg der besten Länder (Finnland, Kanada etc.) wird unter anderem auf den Umstand zurückgeführt, dass in diesen Ländern alle SchülerInnen relativ lange gemeinsam unterrichtet und in viel stärkerem Maße individuell gefördert werden (vgl. THEIS 2002). Auch die Unterrichtstradition ist ein Argument: so wird im deutschsprachigen Raum der Vorwurf erhoben, dass etwa im Vergleich zum Unterricht im englischen Sprachraum die Eigeninitiative der SchülerInnen zu kurz käme und dass der fragend-entwickelnde Unterrichtsstil im deutschsprachigen Raum vorherrschend sei, weswegen die Schülerinteressen zu kurz kämen. (vgl. PRENZEL oJ.). Wieder andere Forscher führen demografische Aspekte ins Treffen: so wird etwa die breite Streuung in einigen deutschen Resultaten von einigen AutorInnen auf die ungleiche Verteilung von sprachlicher Bildung von Migrantenkinder zurückgeführt (vgl. BAPKAN 2002). Dies sind nur ein paar Beiträge / Erklärungsansätze, die mittlerweile im Zuge der PISA 2000 Erhebung ins Treffen geführt wurden. An dieser Stelle kann und soll auch nicht ein Überblick über die inzwischen reichhaltige Literatur zu diesem Themenkomplex gegeben werden.

Grundsätzlich vermag PISA selbst bzw. die empirische Bildungsforschung im Allgemeinen nur begrenzte Antworten auf die Frage nach den Gründen unterschiedlicher „Produktivität“ von Bildungssystemen zu geben. *„Einfache bivariate Korrelationen, d.h. Beziehungen zwischen dem Leistungsniveau und einer einzelnen Erklärungsgröße sind irreführend, weil sie den Verflechtungen zwischen Gesellschaft, Schule und Familie nicht gerecht werden. Bei vielen „Ursachen“ ist unklar, ob sie vorrangig auf der Ebene der Schule und des Unterrichts oder auf der Ebene individueller Lernentwicklung ansetzen.“* (zit. nach DÖBERT et al. 2003). Ein gerade in der österreichischen Diskussion bisher eher wenig beleuchteter Aspekt betrifft dabei die Rolle der

---

<sup>2</sup> Zwar wird immer behauptet, dass Österreich im Ranking an 11. Stelle liegt, genauso gut könnte man aber sagen, dass Österreich an 16. Stelle liegt (die Ränge 11 bis 16 unterscheiden sich statistisch nicht signifikant).

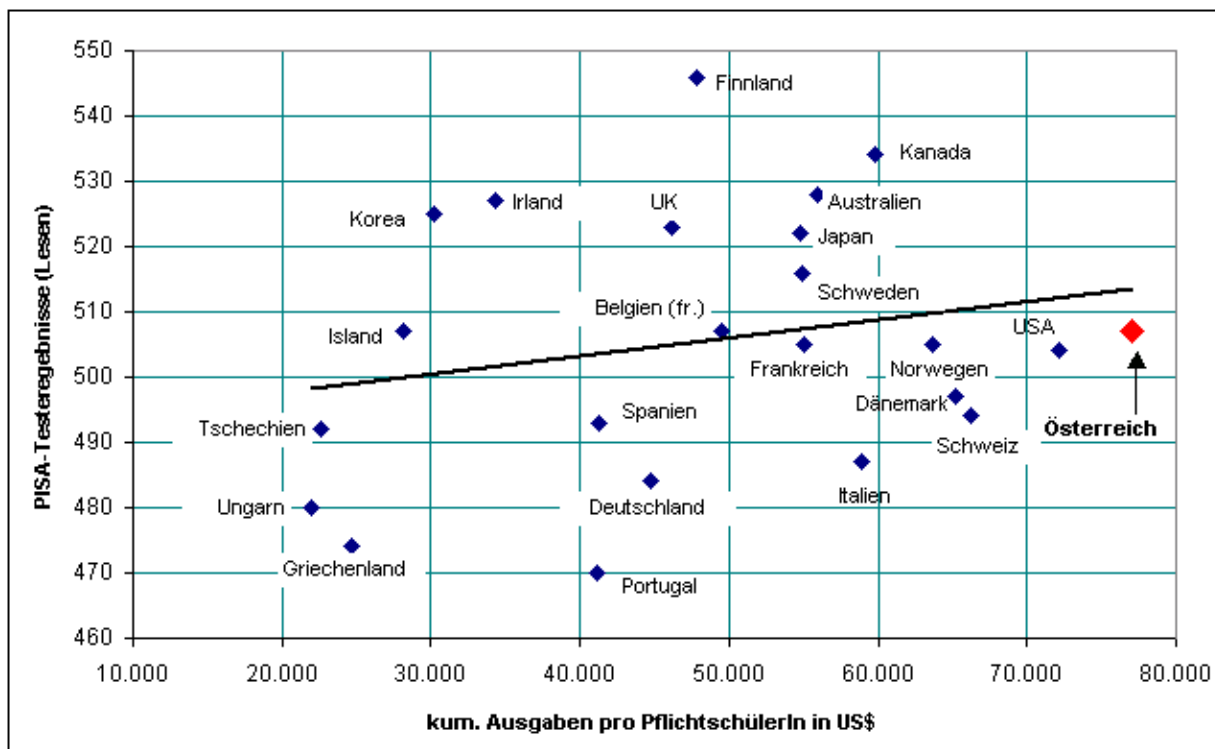
<sup>3</sup> Vgl. MANGOLD / HENNESSEY (2003)

Schulgovernance. Wie im Folgenden gezeigt wird, deuten die Ergebnisse tendenziell sowohl auf einen Zusammenhang zwischen Investitionen im Bildungsbereich und Schulerfolg sowie auf eine Korrelation zwischen Schülerleistungen und Schulautonomie hin; auf diese beiden Faktoren wird näher eingegangen<sup>4</sup>.

## 1.1 Finanzielle Investitionen – schulischer Erfolg

Die finanzielle Ausstattung ist eines der wesentlichen Instrumente der Inputsteuerung eines Bildungswesens. Die Aufwendungen reichen vom Personalaufwand über die Er- und Einrichtung von Bildungsstätten bis hin zur Ausstattung der SchülerInnen mit Büchern, was in Österreich lange Zeit gänzlich kostenlos war. In nachstehender Abbildung 1 wurden die gesamten kumulativen Ausgaben für den Pflichtschulbereich den PISA-Ergebnissen gegenübergestellt, wobei die unterschiedliche Kaufkraft der einzelnen Teilnehmerstaaten mitberücksichtigt wurde. Dabei zeigte sich folgendes Bild:

Abb. 1: Korrelation von Ausgaben im Bildungswesen und schulischem Erfolg



Quelle: OECD 2004a

Anmerkung: kumulierte Ausgaben pro PflichtschülerIn in US\$ (in Kaufkraftparitäten)

<sup>4</sup> KLEIN / HÜCHTERMANN führen zum Erklärungsanteil der Schulautonomie in Bezug auf Leistungssteigerung wie folgt aus: „Auf die Frage, ob oder inwieweit die Ressourcenverwaltung und die Autonomie einer Schule Schülerleistungen beeinflussen können, gibt die PISA-Studie eine Antwort. Bei einem Leistungsunterschied von einer Standardabweichung gehen bei einem Anstieg der Schülerleistungen 18 Punkte auf das Konto des häufigeren Gebrauchs der Schulressourcen und 5 Punkte explizit auf das der größeren Autonomie der Schule“ (KLEIN / HÜCHTERMANN 2003, 162).

So liegt Österreich bei den Pro-Kopf-Investitionen im Pflichtschulbereich zwar weltweit an der Spitze: Es investiert pro schulpflichtigem Kind etwas weniger als 80.000 USD in dessen schulische Ausbildung. Dennoch erzielten die SchülerInnen einiger anderer Länder bei der PISA-Studie im Durchschnitt ein besseres Ergebnis. Die Ausgaben des Siegerlandes Finnland liegen beispielsweise bei weniger als 50.000 USD pro Kind. **Hohe finanzielle Aufwendungen führen also nicht notwendigerweise zu guten schulischen Leistungen.** Wie dieser Ländervergleich zeigt, agieren die Bildungssysteme besser platzierter Länder aus wirtschaftlicher Sicht offenbar effizienter als das österreichische Schulwesen.

Einen Hinweis darauf, dass für die im internationalen Vergleich hohen Pro-Kopf-Bildungsausgaben für PflichtschülerInnen in Österreich nicht die Höhe der Lehrergehälter, deren Vorrückungsschemata (Biennien) sowie deren Altersstruktur „verantwortlich“ sein dürfte, kann aus dem Vergleich mit Deutschland gezogen werden: In Deutschland sind die Lehrer im Durchschnitt älter als in Österreich, sie haben zudem höhere Einstiegsgehälter und eine ähnliche Senioritätskomponente (sodass die Endgehälter in Deutschland im Primarbereich über, in der Sekundarstufe I praktisch auf der Höhe der Lehrergehälter Österreichs liegen; vgl. SCHMID 2003). Trotzdem liegen die kumulierten Aufwände in Deutschland für eine/n PflichtschülerIn bei knapp 45.000 USD – in Österreich bei fast 80.000 USD. Auch werden in Deutschland nicht wesentlich mehr Lehrer pro Schüler eingesetzt. Ebenso können die Schulgrößen als entscheidender Kostenunterschiedsfaktor ausgeschieden werden: Zwar gibt es in Österreich mehr kleine Schulen als in Deutschland – der Unterschied ist aber nicht so groß, als dass er die Differenz der Ausgaben erklären könnte. Da hinsichtlich Schulneubau bzw. -erhaltung, dem Ausstattungsgrad der Schulen sowie zum Bereich „sonstiger Ausgaben“ (Schulbücher etc.) keine international vergleichbaren Daten zur Verfügung stehen, ist ein möglicher Einfluss dieser Faktoren per se nicht ausschließbar. Es ist aber davon auszugehen, dass sich Österreich und Deutschland auch hinsichtlich dieser Elemente nicht wesentlich unterscheiden.

Neben dem Aspekt der Kosteneffizienz von Schulgovernance-Systemen stellt sich auch die **Frage**, ob und falls ja, **welchen Einfluss Governance-Systeme auf die Schülerleistungen haben.** Geht man davon aus, dass Steuerungsregime nur einen marginalen Einfluss auf Schülerleistungen haben, dann könnten Reformvorschläge auf der Ebene der „Verwaltung“ quasi unabhängig von Fragen des Einflusses auf die „Unterrichtsqualität“ erörtert werden. Die Aufgabe bestünde dann rein darin, etwaige ineffiziente Teilaspekte zu identifizieren und zu „streamlinen“ bzw. „abzuschaffen“ und so mittels einer Kostenreduktion die wirtschaftliche Effizienz des Gesamtsystems zu erhöhen.

Wenn jedoch Steuerungsregime einen deutlichen Einfluss ausüben, dann sind Reformen auf der Governance-Ebene immer auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die „Unterrichtsebene“ zu reflektieren. Es genügt dann nicht mehr, nur allfällige ineffiziente Teilaspekte zu reformieren, sondern es stellt sich die Frage nach weitergehenden systemischen Umgestaltungen und deren Auswirkungen auf die Mikroebene des „Unterrichts“ bzw. der Schule<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> WEISS (2004) verweist darauf, dass *„die zu Dezentralisierung und Autonomisierung vorliegenden empirischen Forschungsbefunde sich dahingehend zusammenfassen lassen, dass Effizienzverbesserungen bislang im wesentlichen auf der Kostenseite, bei den einzelinstitutionellen Kosten, nachweisbar sind, die Ergebnisse im Leistungsbereich dagegen widersprüchlich ausfallen.“* Und weiter: *„Die...Forschungsbefunde verweisen auf die Wichtigkeit mitzureflektierender Wirksamkeitsbedingungen.“*

Von den **Proponenten einer Kompetenzverlagerung** von den zentralen Instanzen auf niedrigere Entscheidungsebenen (Schule und/oder lokale Ebene) wird als Begründung vorrangig auf deren **produktivitätssteigernde Effekte bzw. Potentiale** verwiesen: Demnach verfügen die Akteure vor Ort über bessere Informationen und erst eine deutliche Ausweitung ihrer Entscheidungs- und Handlungsoptionen ermöglicht es ihnen eine bessere schulische Qualität zu entwickeln<sup>6</sup>. Die Stärkung der Gestaltungsmöglichkeiten und -verantwortung der Einzelschule ermöglicht also flexiblere Problemlösungen vor Ort und regt pädagogische Innovationen an, die zu Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen führen (sollen).

Frühere Strategien der Systemveränderung durch von oben gesteuerte Maßnahmen werden also verlagert in Prozesse der Veränderung der einzelnen Schule<sup>7</sup>. Schulentwicklungs- und Lernprozesse werden gemäß dieser Sichtweise in hochgradig bürokratisierten, regulierten und zentralisierten Schulverwaltungssystemen auf praktisch allen Ebenen durch folgende Kernelemente gehemmt<sup>8</sup>:

- durch die hochgradige Verrechtlichung aller Vorgänge
- durch die hochgradige Reguliertheit des Unterrichtsgeschehen (wie die Hausaufgaben zu geben sind, wie Prüfungen zu gestalten sind, wie zu benoten ist etc.);
- durch den Fokus auf Verfahrensorientierung;
- durch zu stringente Lehrplanvorgaben;
- durch Hierarchiestufen und Aufstiegskanäle, die intern selbstverwaltet werden;
- dadurch dass LehrerInnen als Letztinstanz der Auftragserfüllung konzipiert sind;
- dadurch dass Schulen praktisch ihre Personal- und Budgetangelegenheiten (Lehrerrekutierung, -kündigung, Mittelverwendung der „sonstigen“ Ressourcen etc.) nicht selbst bestimmen können;
- durch einen geringen Grad öffentlicher Beteiligung an der Qualitätskontrolle (sehr dünne Fachaufsicht, nur sporadisch kontrollierende Besuche der InspektorInnen; meist handelt es sich nur um eine anlassbezogene Dienstaufsicht [und Beurteilung] - die Aufsicht ist zudem intern reguliert und die Ergebnisse werden nicht im Sinne von lehrprozessförderlichen Rückmeldungen behandelt.

In Summe fußt ein derartiges Gesamtsystem auf einer geschlossenen internen Steuerung des Bildungswesens durch den Staat und seine Vertreter. Erst durch eine

---

<sup>6</sup> Dieses Argument firmiert oftmals unter dem Label „Anpassung an den lokalen Bedarf / an die lokalen Erfordernisse“: Hierbei ist es jedoch wichtig zu definieren, was eigentlich unter dem Begriff „Anpassung“ verstanden wird. Kritiker betonen immer wieder, dass eine derartige Devolution bestehende regionale Unterschiede sogar noch verstärken würde/könnte. Dieser Ansatz impliziert, dass die Anpassung an regionale Erfordernisse nicht eine kompensatorische sondern eine eher legitimierende Zielsetzung verfolgen würde, also pointiert formuliert: „benachteiligte“ Regionen haben „schlechtere“ Schulen (infolge schlechterer Ressourcenausstattung, eines niedriger qualifizierten Lehrpersonals etc.) und „produzieren“ daher schlechte Schülerleistungen. Fasst man „Anpassung“ jedoch im Sinne einer situationsadäquaten Reaktion auf, dann bedeutet die „Anpassung an den lokalen Bedarf“ aber genau das Gegenteil. Unter der Voraussetzung adäquater Ressourcenzuteilung würden dann Schulen in „benachteiligten“ Regionen auf Grund ihrer spezifischen Kenntnis der lokalen Situation und ihres erweiterten Handlungsspielraumes besser, d.h. adäquater auf die Anforderungen reagieren können und so die schulische Qualität und das Leistungsniveau ihrer SchülerInnen verbessern.

<sup>7</sup> vgl. HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (2002)

<sup>8</sup> vgl. FEND (2003)

Neugestaltung des Verhältnisses zwischen der Schule und den staatlichen Steuerungsorganen (der Schulaufsicht und der Schulverwaltung), deren Kern in einer deutlich ausgeweiteten Autonomie der Schulen (bzw. der lokalen Ebene) liegt, wären demnach Effizienz- und Leistungssteigerungen bei den SchülerInnen möglich.

Wichtig festzuhalten ist auch, dass sich die effizienz- und produktivitätssteigernde Wirkung der Dezentralisierung nur entfalten kann, wenn die Makroebene nicht auf der operationalen Ebene eingreift, d.h. direkte Kontrolle ist kontraproduktiv. Die Makroebene hält sich daher zunehmend aus Detailsteuerung und direkter Kontrolle weitgehend heraus. Traditionelle Anweisungs- und Ausführungssequenzen nehmen ab, vermehrt werden dagegen Leistungsvereinbarungen zwischen der Schule und der übergeordneten Instanz ausgehandelt bzw. von der Makroebene festgelegt. Die Schulen genießen dabei einen relativ großen Handlungsspielraum, wie sie die in den Vereinbarungen festgelegten Ziele erreichen können. Es geht also darum „den Selbstgestaltungswillen der Einrichtungen [der Schulen] zu stärken und die Qualitätsentwicklung und -sicherung anzuregen.“<sup>9</sup>

Von einigen Autoren wird aber Skepsis dahingehend formuliert, dass sich oftmals trotz umfassender staatlicher Dezentralisierungsmaßnahmen und der damit verbundenen Erweiterung der Handlungsspielräume der Schulen, die innerschulischen Arbeitsroutinen und die Organisation des Unterrichts kaum verändert haben<sup>10</sup>. Dies spricht aber nicht grundsätzlich gegen die produktivitätssteigernden Potentiale derartiger Reformen, sondern dafür, dass auch im pädagogisch-didaktischen Bereich vielfältige neue Herangehensweisen etabliert werden müssen. Demgemäß stellen Reformen auf der Governance-Ebene notwendige, aber per se nicht hinreichende Maßnahmen dar.

---

<sup>9</sup> vgl. HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (2002)

<sup>10</sup> z.B. Weiß (2004)



## 1.2 Schulautonomie bzw. Subsidiarität und Schülerleistungen

Ein möglicher Erklärungsansatz für die Effizienzunterschiede zwischen Schulsystemen liegt in der unterschiedlichen Ausgestaltung von Steuerungsmechanismen im Schulbereich und insbesondere in der Kompetenzverteilung zwischen der Schulleitung vor Ort (Direktor) und Behörden auf unterschiedlichen Ebenen.

Kern der ibw-Untersuchung ist die **These**, dass Schulsysteme, die ein hohes Ausmaß an Subsidiarität d.h. Entscheidungskompetenzen auf Schulebene („Schulautonomie“) oder bei regionalen Behörden aufweisen, tendenziell erfolgreicher sind als Länder mit zentraler Schulsteuerung<sup>11</sup>.

Anhand der Abbildungen 2 und 3 wird deutlich, dass die Bildungssysteme der PISA-Top-Performer ein deutlich höheres Ausmaß an Schulautonomie bzw. Subsidiarität (d.h. Entscheidungen, die auf regionaler und/oder lokaler sowie schulischer Ebene getroffen werden) verwirklicht haben, als dies in Österreich der Fall ist. Österreich liegt mit einem Autonomiegrad<sup>12</sup> von weniger als 40% Entscheidungsgewalt direkt bei den Schulen (bzw. von etwas über 50% wenn man auch die regionale/lokale Ebene dazunimmt<sup>13</sup>) deutlich unter dem Grad an (Schul-)autonomie des Siegerlandes Finnland und anderer Nationen, die hohe PISA-Testergebnisse ausweisen. Andererseits wird anhand der beiden Grafiken auch deutlich, dass ein hoher Grad an Autonomie bei den Schulen bzw. auf lokaler Ebene nicht notwendigerweise mit guten PISA-Testergebnissen einhergehen muss (vgl. z.B. USA, Dänemark) - Autonomie per se führt also nicht allein zu schulischem Erfolg<sup>14</sup>. Jedoch: **Keines der Länder mit niedrigen Autonomiegraden (Deutschland, Österreich, Portugal, Italien) zählt zu den PISA-Top-Performern – dies sollte zu denken geben.**

---

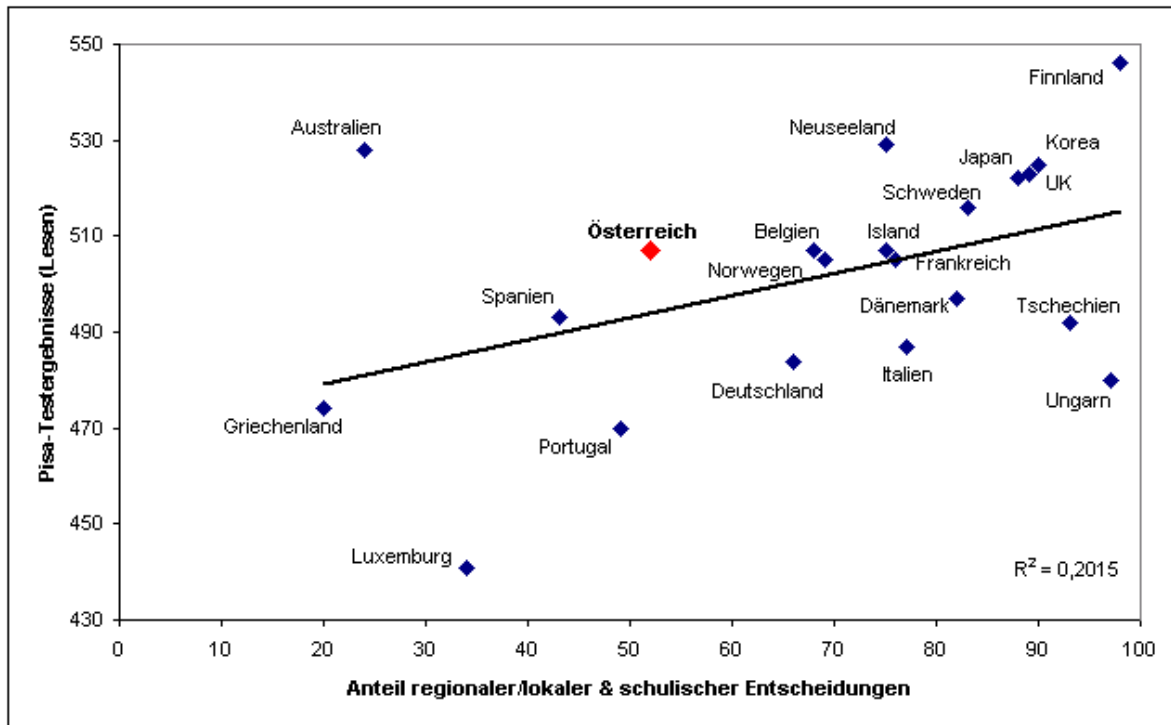
<sup>11</sup> Zu einem analogen Ergebnis kommt die OECD (2004a, S.6): *„...in most of the countries that performed well in PISA 2000 local authorities and schools now have substantial autonomy.“*

<sup>12</sup> Dieser Autonomiegrad ermittelt sich als Indexwert aus den Angaben von SchulleiterInnen zu Fragen bezüglich der Möglichkeit, substanzielle Entscheidungen in finanziellen, personellen und curricularen Angelegenheiten zu treffen (vgl. OECD 2001a, 207; KLEIN / HÜCHTERMANN 2003, 162).

<sup>13</sup> Die Ergebnisse in Bezug auf das Ausmaß der Entscheidungen, die auf regionaler/lokaler sowie schulischer Ebene getroffen werden, basieren auf den Antworten von nationalen Expertengremien. Sie wurden von der OECD im Jahr 2003 anhand einer umfangreichen Fragebatterie zu diversen Aspekten der Unterrichtsorganisation, der Personalangelegenheiten, struktureller und Planungsangelegenheiten sowie der Ressourcenzuweisung und -verwendung befragt. Näheres dazu siehe weiter unten (vgl. OECD 2004b).

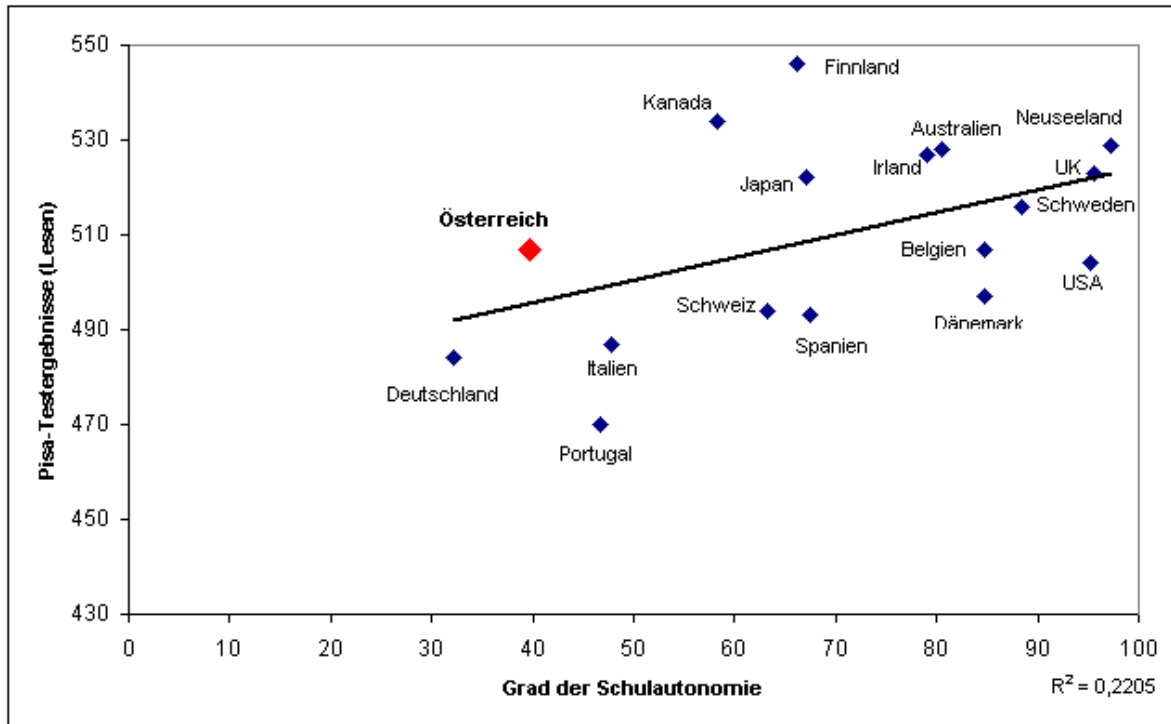
<sup>14</sup> Zur inhaltlich analogen Aussage kommt eine internationale Vergleichsstudie (DÖBERT et al. 2003, 205): *„...dass es aus dem Vergleich keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass etwa einzelne Aspekte von Steuerungsregimen – wie z.B. der Autonomiegrad von Schulen – in einem linear ursächlichen Zusammenhang mit schulischen Leistungen stehen.“*

Abb. 2: Schülerleistungen und Subsidiarität (Ausmaß der Entscheidungen, die auf regionaler/lokaler sowie schulischer Ebene getroffen werden)



Quellen: OECD 2004, OECD PISA 2000  
Anmerkung: vgl. Fußnote 13

Abb. 3: Schülerleistungen und Schulautonomie



Quelle: KLEIN/HÜCHTERMANN 2003, 162, Quelle: OECD PISA, Stand: 2000  
Anmerkung: vgl. Fußnote 12

Wie auch z.B. DÖBERT et al. (2003, 13 sowie explizit 204f.) anmerken, sind also Autonomie und ein erweiterter schulischer Handlungsspielraum per se noch kein Garant für bessere Ergebnisse im Bildungsbereich. Sie betonen in diesem Zusammenhang, dass in jenen Ländern mit hervorragenden Ergebnissen bei PISA 2000 neben einem hohen Ausmaß an Autonomie gleichzeitig entsprechende Strukturen implementiert wurden, innerhalb derer die Schulen periodisch evaluiert werden. Das begleitende Controlling gibt in diesen Ländern vor allem den SchulleiterInnen und auch den lokalen Behörden die Möglichkeit, mit den jeweiligen Mitteln, die ihnen im Rahmen der Schulautonomie zur Verfügung stehen, positive Entwicklungen zu steuern, Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und wirksam zu begegnen.

Allgemein kann festgehalten werden, dass dezentrale Einheiten, die weitgehend „selbstorganisiert“ und „eigenverantwortlich“ agieren, immer ein Steuerungs- und Kontrollproblem für die Makroebene darstellen. Eine Ausweitung der Handlungskompetenzen bzw. -spielräume auf niedrigerer Ebene bedeutet, dass eine Steuerung des Gesamtsystems anhand traditioneller Inputsteuerung<sup>15</sup> zusehends obsolet wird. Deshalb ist in Ländern mit einem hohen Ausmaß an Autonomie (der Schule bzw. der lokalen Ebene) eine Abkehr vom Modell der Inputsteuerung sowie der Selbstreferentialität<sup>16</sup> und eine Hinwendung zur Outputsteuerung (Stichwort Bildungsstandards) - also einer stärkeren Betonung der Wirkungen, also der Qualität schulischer Arbeit und insbesondere der Lernergebnisse - zu beobachten. Eine Übertragung von operativen Steuerungskompetenzen auf die Einzelschule (bzw. die lokale Ebene) geht daher stets mit der Etablierung von Strukturen der Outputsteuerung einher: der Vorgabe von Leistungszielen/-standards durch die zentralen Instanzen und ihrer Überprüfung in externen und unabhängigen Qualitätskontrollen sowie der Verpflichtung der Schulen zur Rechenschaftslegung. Devolution und Outputsteuerung sind demnach als komplementäre, d.h. als sich ergänzende bzw. gegenseitig bedingende, Elemente zu verstehen. Bislang tritt dabei aber häufig (noch) das Problem auf, dass Mechanismen der Outputsteuerung oftmals erst „am Ende“ des Gesamtprozesses (z.B. Testung am Ende der Pflichtschulzeit) angesiedelt sind. Wendet man den Gedankengang des Qualitätsmanagements auf den Bildungsbereich an, dann sind zusätzlich Formen zu finden / zu implementieren, die einen kontinuierlichen, d.h. in die gesamte Bildungslaufbahn integrierten Qualitätsmanagement-Prozess ermöglichen (näheres dazu weiter unten). Evaluation ist kein Selbstzweck. Ihre Ergebnisse müssen genutzt werden gezielte Entwicklungen der Sicherung und Verbesserung des Leistungsstandards einzuleiten. Sie zeigen häufig nur „Problemzonen“ auf - wo die Ursachen für die mangelnde Zielerreichung liegen und mit Hilfe welcher Maßnahmen der Zustand verändert werden kann, ist damit noch nicht gesagt (vgl. BLK 2000a).

In einem systemischen Verständnis von Steuerungsregimen muss demnach die Devolution von Kompetenzen als nur ein - wenn auch wichtiges - Element im generellen Setting eines Bildungssystems gesehen werden. Sie ist aber immer eingebunden

---

<sup>15</sup> Laut TIETZE et al. (1998) ist die traditionelle Verwaltungssteuerung praktisch ausschließlich auf Input-Faktoren gerichtet: Es wird eine bestimmte Strukturqualität bereitgestellt (z.B. Raum, Personalschlüssel) und für eine bestimmte Orientierungsqualität (Handlungsvorschriften, Ausbildung des Personals) gesorgt. Es gibt keine genaue Vorstellung über die angestrebte Qualität des Outputs (die realisierte pädagogische Prozessqualität); dieser wird auch nicht erfasst und kontrolliert. Zudem gibt es keine systematische Ergebnis-Erfassung (Outcomes) bei Kindern oder Eltern.

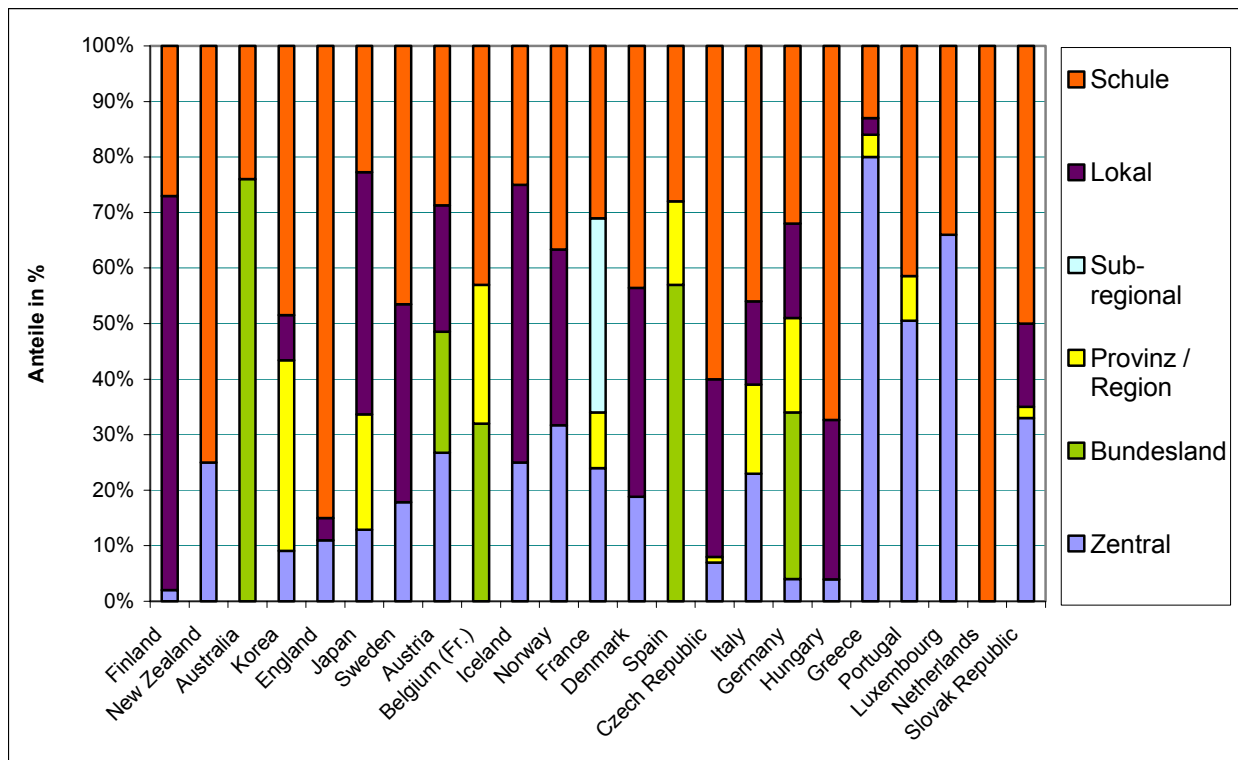
<sup>16</sup> vgl. KLIEME (2003)

und gekoppelt mit anderen Systemelementen: den Mitteln und Formen der Entscheidungsbefugnisse (curriculare, finanzielle sowie personelle Hoheit) sowie vorgegebener Ziele (Lehrpläne, Bildungsstandards) und der Transparenz des Zielerreichungsgrades (standardisierte Überprüfungen der Bildungsstandards). Ein derartiges System kann als ein Qualitätssicherungsregelkreis aufgefasst werden, der zu besseren schulischen Ergebnissen führen soll. Von besonderer Bedeutung ist dabei auch das Rückmeldesystem, wie also die Evaluierungsergebnisse den einzelnen Schulen als Informationsbasis zur Verfügung gestellt werden und welche Freiräume die Schulen haben darauf zu reagieren. Dreh- und Angelpunkt ist daher nicht zuletzt der Bereich der Schulleitung.

### 1.3 Komplexität der Entscheidungsstrukturen und -kompetenzen

Österreich gehört im internationalen Vergleich zur Gruppe jener Länder, in denen 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 (vgl. Abbildung 4).

Abb. 4: Verteilung der Entscheidungsstrukturen im Pflichtschulbereich international (Rangreihung nach dem PISA 2000 Ergebnissen)



Quelle: Education at a Glance, OECD 2004b

Anmerkung: Bei PISA 2000 haben die Niederlande die notwendigen Beteiligungsquoten (85% auf Schulebene) nicht erreicht, so dass die Repräsentativität der Daten fraglich ist. Daher werden die Ergebnisse für die Niederlande üblicherweise in internationalen Darstellungen nicht präsentiert bzw. wurde Niederlande in dieser Abbildung rechts gereiht.

In Österreich sind praktisch alle Gebietskörperschaften in irgendeiner Weise in die Schulverwaltung involviert: So gibt es Entscheidungsträger auf Bundes-, Landes-, Bezirks-, Gemeinde- und Schulebene. Aber es ist nicht nur die Vielzahl der „Player“, die suboptimale Verwaltungsabläufe bedingen dürfte. Laut dem Bericht der Ausgabenreformkommission (2001) *„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.“* (S.45) Und weiter: *„Die derzeit bestehende ‚Kompetenzverteilung innerhalb der Kompetenzverteilung‘ gemäß den Art 14 und 14a der Bundesverfassung bedeutet auch für qualifizierte Verfassungsjuristen eine ‚Denksportaufgabe‘.“* Und: *„Abgesehen von den Doppelgleisigkeiten, die in den parallelen Verwaltungsstrukturen von Bundesschulverwaltung und Landesschulverwaltung, von Amtsführendem Landesschulratspräsident und Schul-Landesrat begründet sind, ergeben sich auch aus dem Zusammenwirken von Schulaufsichtsrecht mit einer großen Zahl von Erlässen Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten.“* (S. 44). MANGOLD & HENNESSEY (2004) kommen zu dem Schluss, dass *„die österreichischen Schulen über wenig Autonomie und viel Verwaltung verfügen: Die ca. 6.000 Schulen unterliegen der Aufsicht durch ca. 2.500 Aufsichtsbeamte<sup>17</sup>.“*

Auch die OECD kommt in ihrem jüngsten Länderreport (OECD 2004c, S. 18) zu einem ähnlichen Ergebnis: *„...apparent legalistic bias, with a strong focus of the educational debate on legislation (existing and forthcoming), on the ‘what’ and ‘how’ of education reform rather than the ‘why’ and the outcome. As many people indicated to us, this can result in schools and other educational actors looking upwards to the legislature for initiatives, instead of taking charge in tackling their own problems. This tendency is exacerbated by the complex distribution of roles, related in part to the federal structure of government. There are many different stakeholders and actors, but limited transparency as to who is responsible for what, and who should take the lead in solving problems. Teachers also show signs of feeling isolated from the education reform process, which can frustrate efforts to build a sense of ownership and commitment.“* Einen möglichen Grund für die im internationalen Vergleich hohen Bildungsausgaben in Österreich ortet die OECD in der Komplexität der Finanzierungsquellen und Entscheidungsabläufe: *„The variety of funding sources may also be one reason why expenditure on Austrian schools is relatively high. The weakness, though, is that such a diversity of funding sources and decisions can itself impose high costs and lead to decisions that may not be in the overall best interests of educational quality.“*

- 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 (vgl. dazu Kapitel „2.1 Zur Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung“) nur schwer verwirklichtbar.

---

<sup>17</sup> Diese Angaben wurden dem Bericht der Ausgabenreformkommission (2001) entnommen.

- Grundsätzlich können für eine 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.

## 2 Grundlagen effizienter Schulgovernance

### 2.1 Zur Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung

Ein grundlegendes Prinzip effizienter Schulgovernance (bzw. von organisatorischen Strukturen allgemein) ist jenes der Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung. Diese drei Parameter sollen aufeinander abgestimmt werden, damit eine Aufgabe möglichst effizient erfüllt werden kann. Wer für die Erfüllung einer Aufgabe bestimmte Befugnisse erhält, soll diesem Prinzip zufolge auch entsprechend Verantwortung tragen, umgekehrt soll jemand, der für die Erfüllung einer Aufgabe verantwortlich zeichnet, auch entsprechende Kompetenzen erhalten. In der Organisationslehre werden neben dem idealtypischen Modell der Kongruenz zwei verbreitete problematische Fehlentwicklungen dargestellt:

Abb. 5: (In-)Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung

Mitarbeiter	„Sündenbock“	„Wasserträger“
Aufgabe	Aufgabe	Aufgabe
Kompetenz	Kompetenz	Kompetenz
Verantwortung	Verantwortung	Verantwortung

Quelle: SCHMIDT 2002, 36

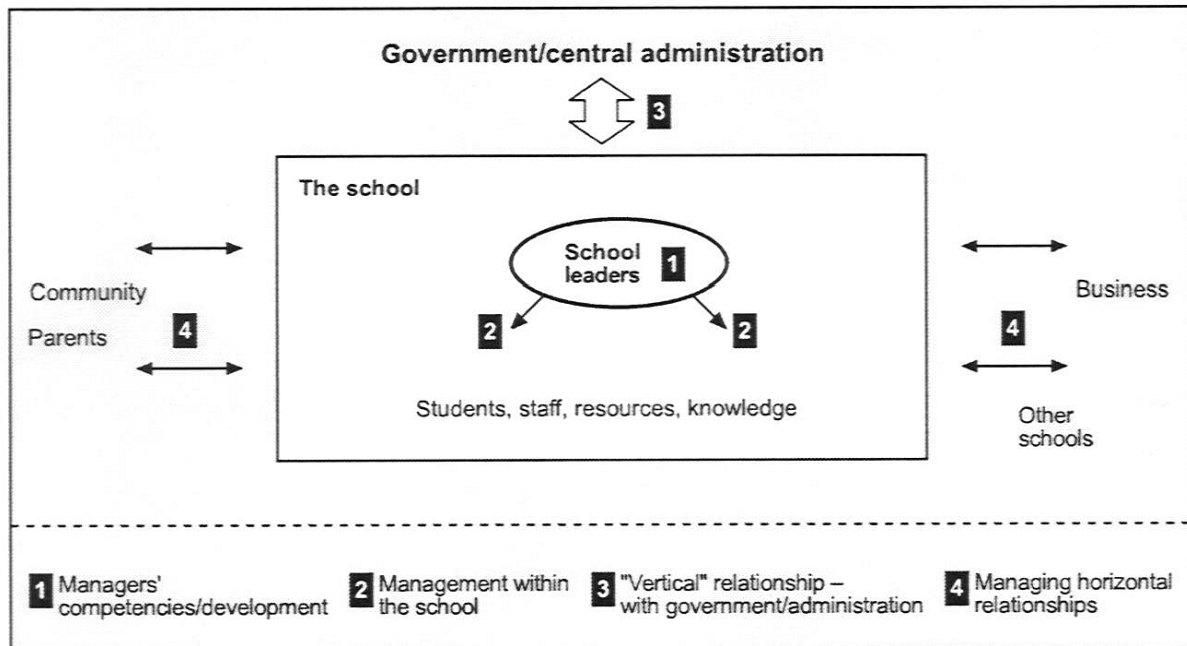
Idealtypisch decken sich beim Mitarbeiter Aufgabe(-nbereich), die dazu notwendigen Befugnisse (= Kompetenz) sowie die Verantwortlichkeit für die Aufgabe. Beim sog. „Sündenbock“ übersteigt die Verantwortung sowohl die Befugnisse als auch – und dies wiegt mindestens so schwer – die Aufgabe selbst. Beim sog. „Wasserträger“ decken sich zwar Aufgabe und die Verantwortung, die Kompetenz ist jedoch kleiner, somit muss sich derjenige Mitarbeiter immer wieder an eine übergeordnete Stelle wenden, die über die fehlenden Befugnisse verfügt.

In der Industrie wurde das Kongruenzprinzip schon vor einigen Dekaden unter dem Titel des „Lean Managements“ eingeführt. In der öffentlichen Verwaltung wird versucht, das Prinzip unter dem Titel „New Public Management“ umzusetzen. Auf den Schulbereich umgelegt bedeutet dies Deckungsgleichheit von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung durch alle Instanzen der Schulverwaltung. Als dabei wichtigste zu untersuchende Funktion erscheint hierbei jene der Schulleitung, da sie Steuerungsaufgaben wahrzunehmen hat, die einerseits direkte Konsequenzen auf den Unterrichtsbetrieb haben, andererseits die Schulleitung als erster Ansprechpartner vor Ort die Schule auch nach außen hin repräsentiert. Zudem kann ausgehend von der Schulleitungsfunktion das „Kongruenzgefüge“ des Bildungssystems dargestellt werden. Für die Untersuchung in Kap. 4 ergibt sich somit auch die Frage nach der Kompetenz- und Verantwortlichkeitsverteilung und besonders die Frage, ob Österreichs SchulleiterInnen ihren Aufgaben entsprechend Kompetenzen und Verantwortung übertragen bekommen.

## 2.2 Handlungsfeld und Wechselbeziehungen der Schulleitung

In der nachstehenden Grafik wird das vielfältige Beziehungsgeflecht dargestellt, in dem sich SchulleiterInnen wiederfinden.

Abb. 6: Das Handlungsfeld der Schulleitung



Quelle: OECD 2001b, 31

SchulleiterInnen haben heute die Aufgabe, jene Interessen, die sich aus der vertikalen Beziehung zu übergeordneten Behörden und den ihnen zugeordneten LehrerInnen ergeben, als auch die vielfältigen Interessen aus den horizontalen Beziehungen (Wirtschaft, Community, Eltern, andere Schulen – etwa jene, die die AbsolventInnen der Schule aufnehmen sollen), die nicht an eine Weisungskomponente gebunden sind, in Einklang zu bringen. Dies erfordert den Einsatz vielfältiger Managementfähigkeiten. SHUTTLEWORTH (2003, 81 ff.) weist darauf hin, dass die Weiterentwicklung des Aufgabenbereichs vom Schulleiter zum „Manager eines Bildungsunternehmens“, wie sie durch die Verbreiterung der Kompetenz- und Beziehungsfelder, die es zu managen gilt, sichtbar wird, eine andere, verbesserte Ausbildung der DirektorInnen erfordert, was nach seiner Einschätzung bisher (zu) wenig wahrgenommen wurde.

Mit der Erweiterung des schulischen Handlungsspielraumes und der korrespondierenden Verantwortlichkeit im Zuge einer ausgebauten Schulautonomie verändert sich das Aufgabenportfolio der Schulleitung zusätzlich. Wie das BLK-Gutachten (1999) betont, wird die Professionalisierung der Schulleitung schwerpunktmäßig in den Bereichen Schulprogramm, Personalführung und -entwicklung sowie der Mittelbewirtschaftung ausgebaut werden müssen. Wobei es vor allem darum gehen wird, Leitungskompetenzen als Zentralfunktion beim Aufbau einer „Lernkultur“, in welcher Managementkultur und pädagogisch-didaktische Kultur einer Schule integriert werden, zu verstehen. Im Kern bedeutet dies wesentliche Veränderungen der Funktion, des Rollenverständnisses und der Handlungspraxis von Schulleitung.



## 2.3 Die wesentlichen Instrumente einer Schulgovernance

Welche Entscheidungsbereiche sind es, die in der Diskussion um Governance von Relevanz sind? Im Wesentlichen sind es Instrumente der Inputsteuerung (Curriculums-, Finanz- und Personalhoheit), sowie der Outputsteuerung (standardisierte Überprüfungen und Evaluierungen sowie die Rückkoppelung derart gewonnener Ergebnisse auf Ebene der Schule). Mit der Lehrerfortbildung sowie der Qualifizierung der SchulleiterInnen gibt es zudem ein wesentliches prozessimmanentes Element des Qualitätsmanagements.

### a) Curriculare Hoheit

In den Bereich der curricularen Hoheit fällt die Kompetenz festzulegen, welche (Lern) Ziele in welchen Etappen zu erreichen seien, welche Inhalte wann (und auch: wie) zu vermitteln sind, sowie eventuelle nationale Bildungsziele. Abgesehen davon wird hier auch die Frage zugeordnet, wer diese Ziele, Inhalte und Methoden festlegt bzw. eine Möglichkeit der Einflussnahme oder Mitsprache eingeräumt bekommt.

### b) Finanzielle Hoheit

In den Bereich der finanziellen Hoheit fallen zunächst die Finanzierung des Schulbetriebs sowie die Ausstattung der Schulen. Eng mit der finanziellen Hoheit hängt natürlich auch die Entlohnung der LehrerInnen zusammen. Zudem ist hier der Bereich der Schulbudgets subsummiert.

### c) Personalhoheit

Zur Personalhoheit rechnen sich folgende Bereiche: die Einstellung und Entlassung von Lehrpersonen, Versetzung, Beförderung und Honorierung von besonderen Leistungen. Auch die Festlegung der Aufgaben und dienstlichen Pflichten sowie der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zählt dazu.

### d) Bildungsstandards

Bildungsstandards legen fest, welche Kenntnisse, Fähigkeiten oder Fertigkeiten in dem jeweiligen Fachbereich zu einem konkreten Zeitpunkt erreicht werden sollen. Grundsätzlich, so wird in der Folge zu zeigen sein, wird der Begriff der Bildungsstandards in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgelegt: er kann auf unterschiedliche Aspekte schulischer Arbeit bzw. nationaler Curricula bezogen sein.

### e) Standardisierte Überprüfungen und Evaluierungen

Bildungsstandards stellen nur eine, wenn auch zunehmend an Bedeutung gewinnende, Methode der Outputmessung dar. Mit standardisierten Überprüfungen wird die Einhaltung bzw. das Erreichen der Standards überprüft. Daneben ist auch abzuklären, welche weiteren Methoden der Evaluierung schulischer Arbeit es gibt und welche Intentionen damit verfolgt werden<sup>18</sup>. Von besonderer Bedeutung ist in diesem

---

<sup>18</sup> Evaluierungen können auf unterschiedliche Art und Weise durchgeführt werden, die nicht unbedingt auf die Überprüfung von Schülerleistungen abstellen. In diesen Bereich fallen z.B. Untersuchungen des schulischen Umfeldes oder der Lernorganisation in einer konkreten Schule.

Kontext die Frage nach den Formen der Rückkopplung im Sinne von Konsequenzen aus den Evaluierungsdaten für die jeweilige Schule.

f) Qualitätsmanagement / Lehrerfortbildung / Schulleiterprofessionalisierung  
Parallel zu diesen Steuerungselementen ist ein „In-Service-Training“ erforderlich, in welchem die LehrerInnen ihre Kompetenzen erweitern und ggf. an die Bedürfnisse der Schule, an der sie arbeiten, anpassen können. Ebenso angesprochen wird in diesem Rahmen die Kontrolle durch die vorgeordneten Instanzen (Schulaufsicht) oder schulinterne Qualitätssicherungsmaßnahmen. Auch Unterstützungsmaßnahmen für die Schule können zu diesem Bereich gezählt werden.

### 3 Modelle von Schulgovernance in der Diskussion

Nach GLATTER (2003, 66 ff.) können in Bezug auf solcherart „zweiwertige“ Schulautonomie, also Devolution von Kompetenzen bei gleichzeitiger Verantwortlichkeit, **vier idealtypische Modelle von Schulgovernance** beschrieben werden:

- a) Competitive Market (CM)
- b) School Empowerment (SE)
- c) Local Empowerment (LE)
- d) Quality Control (QC)

Tab.1: Modelle von Schulgovernance

Modell	Competitive Market (CM)	School Empowerment (SE)	Local Empowerment (LE)	Quality Control (QC)
Grobindikatoren	Finanzierung nach Schülerzahlen, offene Anmelde-möglichkeit; öffentlich zugängliche Daten über die Leistung der Schule; eine Vielzahl von Schultypen	Devolution von finanzieller, personeller und curricularer Hoheit an die jeweilige Schule; substantielle Entscheidungsgewalt liegt bei der Schulleitung	Entscheidungs-kompetenz über Finanzen, Personal und Curriculum liegt bei der lokalen Behörde / Gemeinde	Systematische Inspektionen; detaillierte Leistungsziele
Autonomieform	substanziell	Maximum innerhalb des Systems	consultativ: Kooperation mit anderen Institutionen des Schulsystems	(an-)geleitet von höheren Hierarchieebenen des Schulsystems
Form der Verantwortlichkeit	„vertraglich“, kundenorientiert	„responsiv“, v.a. den direkten Schul-partnern gegenüber	„responsiv“ zur Gemeinde / lokalen Behörde	„vertraglich“, hierarchisch
Zweck von Leistungsmessungen	Information der „Konsumenten“ (v.a. Eltern bzgl. Schulwahl)	Information des Schulmanagements	Benchmarking für die einzelne Schuleinheit	Monitoring und Systementwicklung
Aufgaben der mittleren Schul-verwaltung	minimal: Elternin-formation und Unterstützung von SchülerInnen	Unterstützung, Beratung	Strategische Koordination innerhalb eines „Bildungsclusters“	Supervision als ausführendes Organ der kontrollierenden Behörde

Quelle: nach GLATTER, 2003, 67, gekürzt

#### a) Competitive Market (CM)

Das CM-Modell zeichnet sich durch Orientierung an Markt- und Kundeninteressen aus. Schulen stehen im Wettbewerb zueinander, diese Konkurrenz prägt die Autonomieform, indem möglichst große Unabhängigkeit von der staatlichen Zentralbehörde zum Zweck der optimalen Anpassung an lokale Bedürfnisse gewährleistet wird. Dementsprechend wird die Verantwortlichkeit auch zuallererst den „Kunden“, also v.a. den Eltern gegenüber wahrgenommen. Leistungsmessungen haben den Zweck der Kundeninformation, insbesondere die Schulwahl betreffend. Schulen und

Schulsysteme dieser Prägung werden in der Regel nach der Anzahl der SchülerInnen finanziert. Als Analogiebild bezeichnet GLATTER dabei die Schule als „Klein- oder Mittelunternehmen“, das auf einem Wettbewerbsmarkt („*competitive arena*“) in Konkurrenz zu anderen Schulen um SchülerInnen und Finanzmittel tritt.

b) School Empowerment (SE)

Im Zentrum dieses Modells steht die einzelne Schule, die mit möglichst großer Eigenverantwortung ausgestattet wird, um - ähnlich dem CM-Modell an die örtlichen Gegebenheiten angepasst - agieren zu können. Anders jedoch als dort, wird der Handlungsspielraum unter dem Blickwinkel des Subsidiaritätsprinzips gesehen, die Verantwortlichkeit ist auf die vorgesetzte Behörde ausgerichtet. Ergebnisse von Leistungsmessungen dienen in erster Linie der Schulleitung zum Zweck der Verbesserung der eigenen Leistungen. Die vorgeordneten Behörden haben die Aufgabe der Beratung und Unterstützung der einzelnen Schulen. Der Fokus dieses „Modells“ liegt bei der Schule als Institution selbst und wie sie agiert. Dieser Typus unterscheidet sich vom CM-Modell dadurch, dass die Schule nicht als Konkurrent zu anderen Schulen verstanden wird, sondern als partizipierende Einheit.

c) Local Empowerment (LE)

Im LE-Modell richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Community, in die die Schule eingebettet ist. Ihr ist die Schule verantwortlich und diese lokale Ebene entscheidet in entsprechenden Gremien auch über die Geschicke der Schule. Die Form der Autonomie kann als konsultativ bezeichnet werden, weil die Schulen mit anderen Organisationen des Bildungssystems kooperieren. Leistungsmessungen dienen der Gemeinde als lokale/regionale/überregionale Vergleichsbasis, aufgrund derer weitere Entscheidungen gefällt werden können. Die übergeordnete Hierarchieebene hat die Aufgabe der strategischen Ausrichtung und Koordination des Bildungsclusters, in dem sich die Schule befindet.

d) Quality Control (QC)

Das QC-Modell ist zunächst von Inspektion, Kontrolle und der Vorgabe genauer Ziele gekennzeichnet. Die Schule ist den höheren Ebenen der Bildungshierarchie verantwortlich, Autonomie findet nur unter Anleitung und in enger Abstimmung mit der Hierarchie statt. Leistungsmessungen dienen dem internen Monitoring und der Systementwicklung. Die regionale Hierarchieebene fungiert als ausführendes Organ der kontrollierenden (Ober-)Behörde.

Natürlich findet sich in der Praxis kaum ein Schulsystem, das der Reinform einer dieser Typen entspricht, dennoch ist eine schwerpunktmäßige Zuordnung des Schulwesens zu einem Modell aussagekräftig bezüglich der Konsequenzen für die Logik und Dynamik eines solchen Systems. In Kap. 5 wird eine Zuordnung der einzelnen Länder zu je einem Modell vorgenommen, um die Generallinie des Systems des jeweiligen Landes damit nochmals zu unterstreichen.

## 4 Schulgovernance im Vergleich

### 4.1 Grundstrukturen von Schulgovernance international

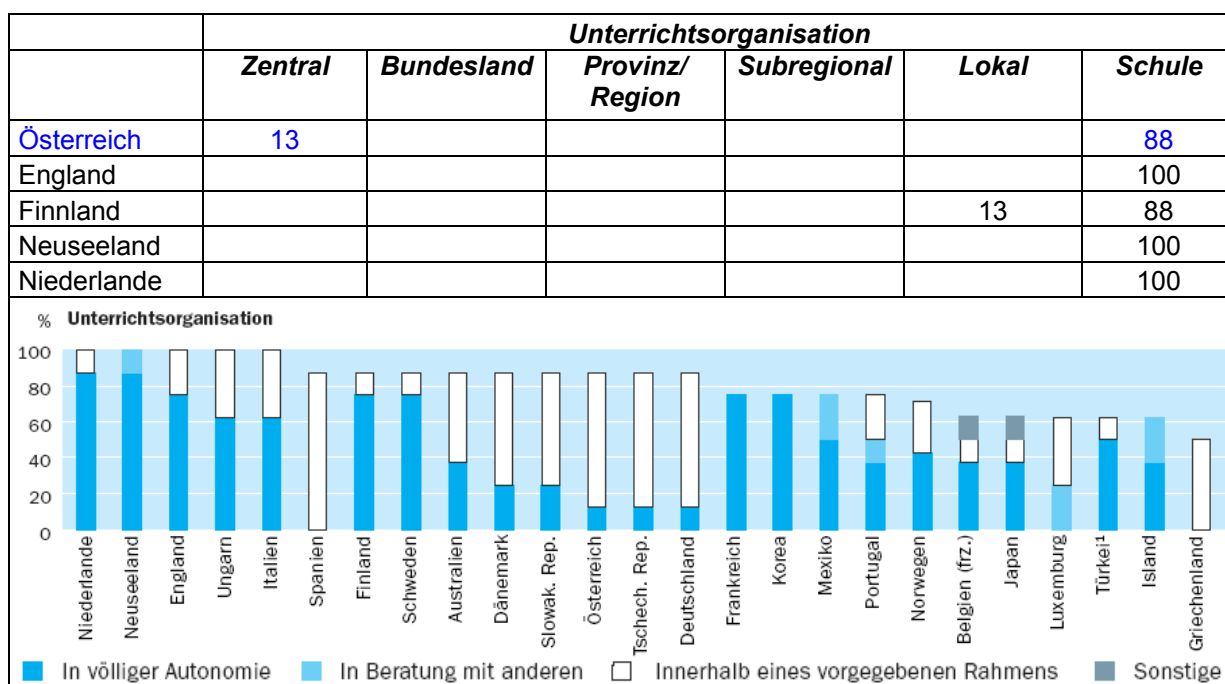
Im Folgenden werden die Schulgovernance-Systeme von 23 Ländern hinsichtlich vier wichtiger Bereiche untersucht. Die Ergebnisse basierend auf den Expertenangaben einer OECD-Befragung zum Thema Schulautonomie (vgl. OECD 2004b). Zum besseren Vergleich werden in den Tabellen auch explizit die Daten für Österreich und den PISA-Top-Performern (soweit sie in dieser Befragung erhoben wurden) ausgewiesen. Die länderspezifische Beschreibung Österreichs und der PISA-Top-Performer erfolgt im Folgekapitel.

#### a) Unterrichtsorganisation:

Dieser Bereich umfasst folgende Teilaspekte: Aufnahme von Schülern, Schullaufbahnen von Schülern, Unterrichtszeit, die Auswahl der Lehrbücher, Klassenzusammensetzung, zusätzliche Fördermaßnahmen, Unterrichtsmethoden und regelmäßige Beurteilung der Schüler.

Wie Abbildung 7 verdeutlicht, wird praktisch in allen Ländern der Großteil der Entscheidungen zu Aspekten der Unterrichtsorganisation auf Schulebene gefällt.

Abb. 7: Entscheidungsstrukturen im Bereich Unterrichtsorganisation  
 Prozentsatz an Entscheidungen in Bezug auf öffentliche Bildungseinrichtungen im Sekundarbereich I, die auf der jeweiligen Entscheidungsebene getroffen wurden



Unterschiede gibt es aber hinsichtlich des Ausmaßes der Schulautonomie:

So werden in Ö zwar 88% dieser Entscheidungen auf Schulebene gefällt, 75% davon aber innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens (somit sind nur 13% wirklich schulautonome Entscheidungen). In Finnland herrscht das umgekehrte Bild vor: Es werden ebenfalls 88% aller Entscheidungen auf Schulebene gefällt; 75% davon aber schulautonom und nur 13% innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens.

Die restlichen 12% der Entscheidungen werden in Österreich auf Bundesebene - in Finnland auf lokaler Ebene getroffen.

Grundsätzlich zeichnen sich im internationalen Vergleich drei Konstellationen ab:

Konstellation 1: Schulen sind in alle Entscheidungen eingebunden

$\frac{2}{3}$  bis  $\frac{3}{4}$  aller Entscheidungen werden schulautonom getroffen – der Rest innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens.

England, Italien, Neuseeland, Niederlande, Ungarn

Konstellation 2: Schulen sind in rund 90% aller Entscheidungen involviert – lediglich die Unterrichtszeit wird von einer übergeordneten Instanz bestimmt.

Länder mit schulautonomen Entscheidungen < 25%: **Österreich**, Dänemark, Deutschland, Slowakei, Tschechien

Land mit schulautonomen Entscheidungen 38%: Australien

Länder mit schulautonomen Entscheidungen > 75%: Finnland, Schweden

Die korrespondierenden residualen Anteile (auf die rund 90%) werden in diesen Ländern von den Schulen innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen. In Spanien entscheiden Schulen nur innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens.

Konstellation 3: Schulen sind in rund 70-80% aller Entscheidungen involviert

Länder mit schulautonomen Entscheidungen < 50%: Belgien (franz.), Island, Japan, Norwegen, Portugal, Türkei

Länder mit schulautonomen Entscheidungen > 50%: Frankreich, Korea

Die korrespondierenden residualen Anteile werden in diesen Ländern von den Schulen innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen.

In Griechenland und Luxemburg entscheiden Schulen nur innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens bzw. auch nach Beratung mit anderen Akteuren (Luxemburg).

Die den Rahmen vorgebenden Instanzen sind dabei der Bund / das Bundesland (Australien, **Österreich**, Tschechien, Deutschland, Luxemburg, Portugal, Slowakei, Spanien, Italien, Niederlande, Frankreich, Belgien, Griechenland, Island, Norwegen, Türkei). In manchen Ländern werden die Rahmen diverser Entscheidungsfelder entweder auf Bundes-/Landesebene oder aber auf regionaler bzw. lokaler Ebene gesetzt (Dänemark, Finnland, Japan, Schweden, England, Finnland, Ungarn, Korea).

Fazit:

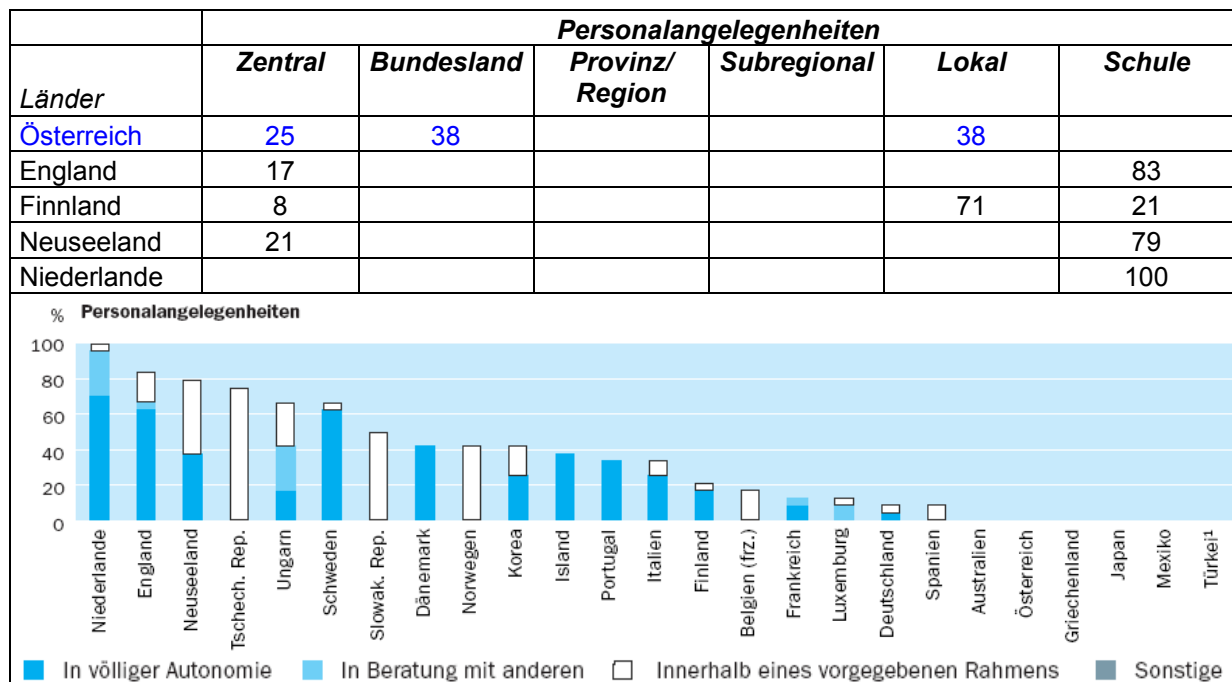
- ⇒ Schulen sind in allen Ländern in Aspekten der Unterrichtsorganisation bei den Entscheidungen stark eingebunden.
- ⇒ Die Länder unterscheiden sich aber hinsichtlich des Ausmaßes an schulautonomen Entscheidungen. Dabei fällt auf, dass alle PISA-Top-Performer ein deutlich höheres Ausmaß an Schulautonomie verwirklicht haben als Österreich.
- ⇒ Schulentscheidungen, die nicht autonom getroffen werden können, werden innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen. In Österreich wird dieser Rahmen durch die Bundesebene festgelegt.

**b) Personalangelegenheiten:**

Dieser Bereich umfasst folgende Teilaspekte: Einstellung und Entlassung von unterrichtenden und nicht-unterrichtenden Beschäftigten, Festlegung der Aufgaben und dienstlichen Pflichten sowie der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, Festlegung der Besoldungs- und Vergütungsgruppen der Beschäftigten und Einfluss auf die Karriereaussichten.

Bei Personalangelegenheiten unterscheiden sich die Länder hinsichtlich der Entscheidungsstrukturen und dem Grad der Schulautonomie deutlich.

Abb. 8: Entscheidungsstrukturen im Bereich Personalangelegenheiten  
 Prozentsatz an Entscheidungen in Bezug auf öffentliche Bildungseinrichtungen im Sekundarbereich I, die auf der jeweiligen Entscheidungsebene getroffen wurden



Quelle: OECD 2004b

- Länder, in denen die Schulen überhaupt keine Entscheidungen treffen:  
Australien, **Österreich**, Griechenland, Japan (Schulen werden in einem gewissen Ausmaß konsultiert), Türkei.
- Länder, in denen die Schulen in einem eher geringen Ausmaß (Anteil der Schulentscheidungen < 33%) an Personalentscheidungen beteiligt sind:  
Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien  
Diese Personalentscheidungen können von den Schulen...  
...überwiegend autonom getroffen werden:  
Finnland, Frankreich, Italien, Portugal  
...überwiegend nur innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen werden:  
Belgien, Deutschland, Luxemburg, Spanien
- Länder, in denen die Schulen in einem mittleren Ausmaß (Anteil der Schulentscheidungen 34% bis 66%) an Personalentscheidungen beteiligt sind:  
Dänemark, Island, Korea, Norwegen, Slowakei  
Diese Personalentscheidungen können von den Schulen...  
...überwiegend autonom getroffen werden: Dänemark, Korea, Island  
...überwiegend nur innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen werden: Norwegen, Slowakei
- Länder, in denen die Schulen in einem hohen Ausmaß (Anteil der Schulentscheidungen > 66%) bei Personalentscheidungen involviert sind:  
Tschechien, England, Ungarn, Neuseeland, Schweden  
Diese Personalentscheidungen können von den Schulen...  
...überwiegend autonom getroffen werden:  
England, Schweden, Niederlande  
...zu etwa gleichen Teilen autonom bzw. innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen werden:  
Neuseeland  
...überwiegend nur innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen werden:  
Tschechien, Ungarn

#### Fazit:

Überraschenderweise **unterscheiden sich die PISA-Top-Performer deutlich hinsichtlich des Grades an Schulautonomie in Bezug auf Personalangelegenheiten:**

So haben die Schulen in Australien und Japan – ähnlich wie in **Österreich** – praktisch keine Entscheidungsbefugnis in Personalangelegenheiten!

Auch in Finnland haben die Schulen selbst relativ geringe Möglichkeiten auf die Personalangelegenheiten einzuwirken<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass die lokale Ebene in diesem Land die Entscheidungen trifft. Man kann daher davon ausgehen, dass dies in informellen Aushandlungsprozessen mit der Schulleitung erfolgt.



In Korea sind die Schulen schon viel deutlicher in den Entscheidungsprozess eingebunden bzw. können ihn auch schulautonom bestimmen.

Die höchsten Autonomiegrade unter den PISA-Top-Performern in Bezug auf Personalangelegenheiten haben Schulen in England und in Neuseeland.

**In nur etwa einem Drittel der Länder (8 von 23) haben Schulen selbst die Entscheidungsbefugnis Lehrer einzustellen:** Tschechien, England, Ungarn, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Slowakei, Schweden.

In 6 Ländern haben sich auch die Möglichkeit die Kündigung der Lehrer vorzunehmen: Tschechien, England, Ungarn, Niederlande, Neuseeland, Slowakei.

Über die Karriereverläufe der Lehrer entscheiden Schulen in: Tschechien, Dänemark, England, Finnland, Ungarn, Island, Italien, Korea, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal und Schweden.

Weit mehr Einfluss haben Schulen darin, die Arbeitsbedingungen ihrer LehrerInnen festzulegen. Nur in Australien, **Österreich**, Dänemark, Griechenland, Japan, Korea, Neuseeland, Spanien und die Türkei haben die Schulen hierbei keine Entscheidungsbefugnis.

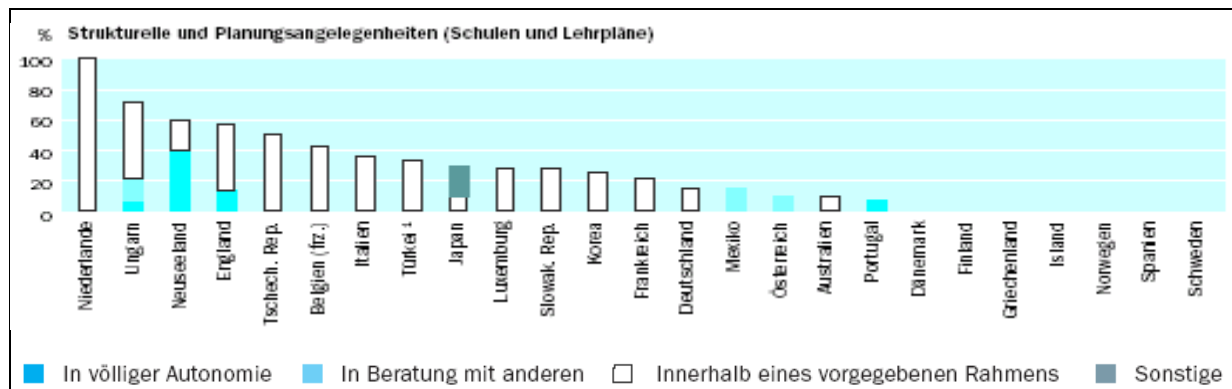
### c) Strukturelle und Planungsangelegenheiten:

Dieser Bereich umfasst folgende Teilaspekte: Einrichten oder Schließen von Schulen, Einrichten oder Schließen von einzelnen Jahrgangsstufen, Entwurf von Bildungsgängen, Auswahl der Unterrichtsangebote an einer bestimmten Schule, Auswahl der Fachgebiete an einer bestimmten Schule, die Festlegung der Kursinhalte, Festlegung der erforderlichen Prüfungen für Zeugnisse oder Diplome und Zeugnisvergabe (Prüfungsinhalte, Benotung und Verwaltung).

Auch hinsichtlich dieser Dimension unterscheiden sich die Länder deutlich voneinander.

Abb. 9: Entscheidungsstrukturen im Bereich Struktur und Planungsangelegenheiten  
 Prozentsatz an Entscheidungen in Bezug auf öffentliche Bildungseinrichtungen im Sekundarbereich I, die auf der jeweiligen Entscheidungsebene getroffen wurden

Länder	<b>Struktur und Planungsangelegenheiten</b>					
	<b>Zentral</b>	<b>Bundesland</b>	<b>Provinz/Region</b>	<b>Subregional</b>	<b>Lokal</b>	<b>Schule</b>
Österreich	70	20				10
England	29				14	57
Finnland					100	
Neuseeland	40					60
Niederlande						100



Quelle: OECD 2004b

Nur in den Niederlanden werden 100% der Entscheidungen auf der Schulebene getroffen und auch da nur innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens.

Relativ viele Entscheidungen (>50%) werden in Tschechien, England, Ungarn und Neuseeland von der Schule getroffen.

Eher wenig Entscheidungsmacht haben Schulen in Australien, **Österreich**, Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Korea, Luxemburg, Portugal, Slowakei und der Türkei.

Überhaupt keine Schulentscheidungen für diese Angelegenheiten gibt es in Dänemark, Finnland, Griechenland, Island, Norwegen, Spanien und Schweden.

Neuseeland weist mit 40% den höchsten Grad an in völliger Autonomie getroffenen Schulentscheidungen auf. England folgt mit 14%, Ungarn und Portugal mit jeweils 7%. Dies verdeutlicht, dass **strukturelle und Planungsangelegenheiten** international **zumeist entweder von einer übergeordneten Instanz direkt entschieden werden oder dass diese zumindest den Rahmen festlegt** innerhalb dessen die Schule dann eine gewisse Entscheidungsbefugnis erhält.

#### d) Ressourcen:

Dieser Bereich umfasst folgende Teilaspekte: Zuweisung und Verwendung von Ressourcen für unterrichtende und nicht-unterrichtende Beschäftigte, laufende Ausgaben, Investitionsausgaben.

Auch hinsichtlich dieser Dimension unterscheidet sich das Ausmaß schulischer Autonomie zwischen den Ländern deutlich (vgl. Abb. 10 auf der nächsten Seite).

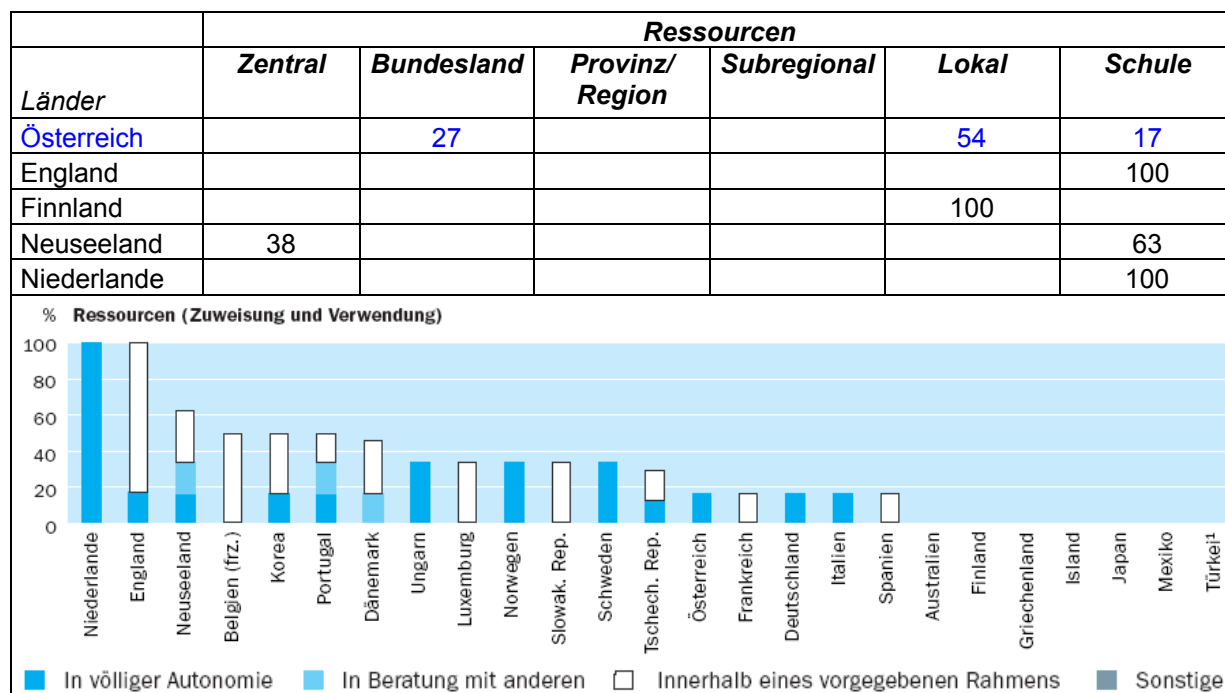
Nur in England und den Niederlanden treffen Schulen zu 100% die Entscheidungen in diesem Bereich. Wobei sie dies in den Niederlanden in völliger Autonomie in England aber nur innerhalb eines von einer höheren Instanz (der Zentralregierung) vorgegebenen Rahmens tun.

Einen wesentlichen Einfluss (~50% der Entscheidungen) haben Schulen auch noch in Belgien, Dänemark, Korea, Neuseeland und Portugal, dabei aber größtenteils nur innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens.

Nur sehr wenig Entscheidungsbefugnis haben Schulen in Österreich, Tschechien, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Luxemburg, Norwegen, Slowakei, Spanien und Schweden. Dabei können sie sich größtenteils nur innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens bewegen bzw. werden bestenfalls von der Entscheidungsebene konsultiert.

Gar keine Entscheidungsbefugnis in Bezug auf Ressourcen haben Schulen in Australien, Finnland, Griechenland, Island, Japan und der Türkei. In diesen Ländern werden die Schulen bestenfalls von der Entscheidungsebene konsultiert.

Abb. 10: Entscheidungsstrukturen im Bereich Ressourcen  
 Prozentsatz an Entscheidungen in Bezug auf öffentliche Bildungseinrichtungen im Sekundarbereich I, die auf der jeweiligen Entscheidungsebene getroffen wurden



Quelle: OECD 2004b

## **Generelles Fazit aus dem internationalen Vergleich:**

- Die Schulautonomie ist in den Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt hinsichtlich Ausmaß und Entscheidungsfelder.
- Die Grundstrukturen der Schulgovernance-Modelle unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr deutlich. Im Wesentlichen sind 3 Grundstrukturen extrahierbar:
  - „Klassisches“ hierarchisches Steuerungsmodell
  - Regionales / lokales Steuerungsmodell
  - Schulautonomie / Wettbewerbs-Modell
- In jedem der drei Grundmodelle gibt es Länder, die zu den PISA-Top-Performern zählen. Es fällt jedoch auf, dass es im Vergleich zu Österreich, in diesen Ländern meist weniger Entscheidungsebenen gibt: Entweder spielt die lokale Ebene eine große Rolle (in Kombination mit einer Schulautonomie, die umfangmäßig in etwa derjenigen Österreichs entspricht) oder die zentrale (Bund oder Land oder Provinz) Ebene ist wichtiger Entscheidungsträger – bei meist deutlich ausgebauter Schulautonomie.

Aus dem internationalen Vergleich kann der Schluss gezogen werden, dass unterschiedliche Konfigurationen zu einer herausragenden Produktivität des Bildungswesens führen können und die Suche nach der einen, richtigen und besten Konfiguration ein Irrweg wäre. Dies spricht für ein Reformpotential bzw. einen Reformansatz des österreichischen Systems.

## 4.2 Österreichs Schulgovernance im Vergleich zu den Systemen der PISA-Top-Performer

Das zentrale Anliegen dieser Studie ist es, verschiedene, offenbar sehr erfolgreiche Wege von Governance im Schulwesen hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer wesentlichen Systemelemente - sowie funktioneller Zusammenhänge zwischen diesen Elementen - darzustellen und aus den hier gewonnenen Erkenntnissen Empfehlungen zur Reform des heimischen Governancemodells zu entwickeln. Als Vergleichsbasis zum österreichischen System wurden für die Studie die Bildungssysteme der folgenden – im PISA-Ranking übrigens vor Österreich angesiedelten – Staaten zur Analyse herangezogen:

- Finnland (insbesondere wegen der herausragenden Ergebnisse bei PISA),
- Kanada (als föderaler Staat mit regionalem Schwerpunkt von Interesse),
- Neuseeland (wegen der radikalen Devolution von Kompetenzen zu den einzelnen Schulen hin),
- die Niederlande (wegen seiner langen Tradition von Autonomie und Innovation im Schulbereich)
- und das Vereinigte Königreich (vor allem wegen der Innovationsstrategien als Reaktion auf Vergleichsuntersuchungen).

### 4.2.1 Die Verteilung wichtiger Kompetenzen und Verantwortlichkeiten

Im Rahmen der Untersuchung wurde erhoben, inwiefern zentrale, regionale oder lokale Behörden sowie die Schule (Schulleitung, Lehrpersonen) oder Eltern und andere Personen Entscheidungsgewalt betreffend diese Kriterien ausüben können. Unterschieden wurde diese Möglichkeit der Einflussnahme zwischen generellen Regelungen (R) sowie Entscheidungen in konkreten Situationen (E), sowie nach dem Grad ihrer Relevanz für die jeweilige Regelung bzw. Entscheidung. Unterlegt wird diese Übersicht mit Erkenntnissen aus der im vorigen Kapitel analysierten OECD-Expertenbefragung sowie den Ergebnissen aus DÖBERT et al 2003.

Tab. 2: Verteilung ausgewählter Kompetenzen in den Vergleichsländern

**Die Verteilung von Entscheidungskompetenzen im Bildungsbereich**

<b>Entscheidungs-träger</b>	<b>Ministerium, nationale Behörden</b>	<b>regionale Behörden</b>	<b>Lokale Behörden</b>	<b>Schule</b>	<b>Lehrpersonen</b>	<b>Eltern, andere</b>
<b>(Aus-)Bildungsziele, Bildungsprofil, Curricula</b>						
Österreich	R+			E+	E+	E+
England	R+ Nationales Curriculum; Quality and Curriculum Authority (nichtstaatlich)	E+	LEAs			
Finnland	R+ (Ministerium) E+ (National Board of Education)			E+	E+	
Kanada	R+ Council of Ministers of Education (CMEC)	R+ E+	E+			B
Neuseeland	R+			E+	E+	E+
Niederlande	R+ Ministerium; B Institut für Lehrplan-entwicklung (SLO)		E++			
<b>Finanzielle Ressourcen, Budgethoheit</b>						
Österreich	R+	E++		E+		E(+)
England	R+		E+	E++		
Finnland	R+		E+			B
Kanada		R+	E+			
Neuseeland	R+			E+	E+	E+
Niederlande	R+		E+			
<b>Personalhoheit</b>						
Österreich	R+	E+	E+	B Öfftl. Schulen E+ priv. Schulen		
England	R+	E+	E+	E+		
Finnland	R+		E+			
Kanada		R+	E+			E+
Neuseeland	R+			E+		E+
Niederlande	R+		E+ öffentl. Schulen	E+ private Schulen		
<b>Bildungsstandards</b>						
Österreich	R+ E+					
England	R+ E+					
Finnland	R					
Kanada	R	R+ E+				
Neuseeland	R+ E+					
Niederlande	R+					

Tab. 2: Fortsetzung

Entscheidungsträger	Ministerium, nationale Behörden	regionale Behörden	Lokale Behörden	Schule	Lehrpersonen	Eltern, andere
<b>Standardisierte Überprüfungen / Inspektionswesen</b>						
Österreich	R+ E+					
Finnland	R+ E+					
England	R+ E+					
Kanada	R	R+ E+				
Neuseeland	R+ E+					
Niederlande	R+ E+					
<b>Qualitätsmanagement</b>						
Österreich	R+	E+	E+	E/B	E+	
England	R+	E+	E++		E+	
Finnland	E			E+		
Kanada	R+					
Neuseeland	R+			E+	E+	E+
Niederlande	R+	E+	E+	E+		

R.....generelle Regelungen  
 E.....Entscheidungen im Detail  
 B.....Beratungsfunktion  
 +.....für die Regelung / Entscheidung relevant

#### 4.2.2 Curriculare Hoheit

##### a) Österreich

Allgemein ist festzuhalten, dass in Österreich etwa 13% der unterrichtsorganisatorischen Fragen zentral geregelt werden, der weitaus überwiegende Teil liegt in der Entscheidungskompetenz der Schule. Rund 75% der Entscheidungen können innerhalb eines vorgegebenen Rahmens gefällt werden, die restlichen 12-13% der Entscheidungen fallen komplett unter den Bereich der Schulautonomie.

Sämtliche Rahmengesetze (das sind im Wesentlichen das SchOG und das SchUG) werden in Österreich von der Bundeslegislative beschlossen, zudem bedarf jede Änderung dieser Gesetze einer qualifizierten Mehrheit (2/3 der Mandatare). So werden viele organisatorische Aufgaben auf dem Weg von Verordnungen erlassen. Auch in diesem Fall ist die Bundesverwaltung zuständig: die BundesministerIn ist für die Lehrplanverordnung für jeden Schultypus zuständig. Die regionalen und lokalen Behörden haben hier keinerlei Entscheidungsbefugnis.

Durch die 14. Novelle des Schulorganisationsgesetzes (SchOG) ist es seit dem Schuljahr 1994/95 möglich, dass Schulen (im Schulgemeinschaftsausschuss bzw. im Schulforum) ein Schulprogramm oder Schulprofil beschließen. In diesem Schul-

forum/SGA ist die Mitsprache von Eltern, LehrerInnen möglich und erwünscht, im Schulgemeinschaftsausschuss sind ebenso SchülerInnen vertreten<sup>20</sup>.

In der Schule ist es den LehrerInnen in bestimmter Art und Weise möglich, eigene Akzente zu setzen: so gilt etwa im Bereich der AHS eine Trennung von Kernstoff und Erweiterungsstoff, letzteren können die LehrerInnen nach eigenem Ermessen unterrichten. Der Lehrplan der Volksschulen ist als Rahmenlehrplan ebenfalls angetan, den Lehrpersonen individuelle Freiräume zu schaffen. Grundsätzlich genießen LehrerInnen in Österreich ein hohes Maß an beruflicher Unabhängigkeit in Bezug auf ihre Arbeitsweise.

## b) England

Seit dem Jahr 1988 gibt es im Vereinigten Königreich ein nationales Curriculum, das als Rahmenlehrplan konzipiert ist. Die Regelungs- und Entscheidungskompetenz liegt beim nationalen Gesetzgeber bzw. beim britischen Bildungsministerium. Das Curriculum wird jedoch von einer nichtstaatlichen Organisation, der *Quality and Curriculum Authority (QCA)* weiterentwickelt. Die regionalen Behörden implementieren derzeit die nationalen Bildungsziele in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden in die Bildungsgesetze. Auf lokaler Ebene sind die *Local Education Authorities (LEAs)* für die Umsetzung bzw. Kontrolle der Umsetzung der nationalen Bildungsziele zuständig<sup>21</sup> (vgl. EURYDICE 2003 b). Ab dem Jahr 2006 soll es dann für jede

---

<sup>20</sup> Folgende Möglichkeiten werden im Rahmen der schulautonomen Lehrplanbestimmungen eröffnet:

- Erhöhung bzw. Reduzierung der Stundenzahl bestehender Pflichtgegenstände im vorgegebenen Rahmen
- Schaffung von Pflichtgegenständen, die nicht vorgesehen sind (die Abwahl eines Gegenstandes ist jedoch nicht möglich)
- Umwandlung von Freigegegenständen in Pflichtgegenstände
- Weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich Freigegegenstände und unverbindliche Übungen
- Unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten des Förderunterrichts im Rahmen eines Gesamtstundenkontingentes (Möglichkeit der Abhaltung von Förderunterricht in allen Gegenständen, und zwar entweder in Kursform, geblockt oder aber integriert in den Unterricht des jeweiligen Gegenstandes)
- Festsetzung des zeitlichen Ausmaßes der Betreuungspläne für die gegenstandsbezogene und individuelle Lernzeit in ganztägig geführten Schulen

<sup>21</sup> Die Bildungsreformen zu Beginn der 90er Jahre stellten eine Entmachtung der LEAs dar: Davor waren sie die wichtigsten Entscheidungsträger, was die interne Verwaltung der Schulen und die Curriculumerstellung betraf. Die Zentralbehörde beschränkte sich damals auf wesentliche Vorgaben.

LEAs sind Teil der lokalen Behördenstruktur und werden gewählt. Sie sind nunmehr für die Steuerung des Systems der ihnen unterstellten Schulen zuständig: Sie sind verpflichtet, Bildungsentwicklungspläne für „ihre“ Schulen zu erstellen und bestimmen Benchmark-Daten anhand derer die Schulen verglichen werden können. In ihren Aufgabenbereich fällt auch die Einhebung der Gemeindesteuern als Beitrag zur Finanzierung des Schulwesens und die Weitergabe der von der Zentralregierung zugewiesenen Mittel an die einzelnen Schulen. Sie haben keine Funktion mehr was die interne Schulverwaltung betrifft. Diese wird nunmehr vom - 1990 eingeführten - Local Management of School (bestehend aus dem Schulverwaltungsrat und der Schulleitung) getätigt. Schulen steuern ihren Haushalt für Personal, Ausstattung, Heizung etc. selbst. Und bestimmen auch über die Aufnahme und Ablehnung von SchülerInnen.



Schule ein Curriculum geben, das mit den nationalen Bildungszielen abgestimmt ist. Für den Bereich der Unterrichtsorganisation kann man in England zu 100% von Entscheidungen in der Schule sprechen, davon sind etwa 25% in einem vorgegebenen Rahmen zu treffen, die restlichen 75% werden von den Schulen völlig autonom getroffen.

#### c) Finnland

Das finnische Bildungsministerium trägt die Kompetenz für generelle Regelungen (Rahmenlehrplan in Form eines Kern-Curriculums<sup>22</sup>), jedoch wird die curriculare Entwicklung im National Board of Education (*Opetushallitus*) geleistet. Dies ist eine ausgelagerte Institution, die dem Ministerium verantwortlich ist. Gemeinden als Schulträger legen auf Basis des nationalen Kern-Curriculums die lokalen Bildungsziele sowie die einzelschulischen Lehr- und Stundenpläne fest. Die einzelne Schule kann eigene Schwerpunkte als Schulprogramm festlegen. Ein Lehrerkomitee erstellt jährlich einen Arbeitsplan auf Basis des nationalen Curriculums, das dem School Board vorzulegen ist. Dieses beschließt formell den Jahresarbeitsplan (vgl. EURYDICE 2003a, 8f.). Nach OECD-Angaben ergibt sich für den Bereich der Unterrichtsorganisation folgende Konstellation: 12-13% der Entscheidungen entfallen auf die lokale Ebene, 87-88% werden in der Schule entschieden; hierbei ist von einem Verhältnis von knapp 80% autonomer Entscheidungen und weniger als 10% von Entscheidungen in einem vorgegebenen Rahmen auszugehen.

#### d) Kanada

Aufgrund der föderalen Struktur legen in Kanada die Provinzen ihr jeweiliges Kerncurriculum (*core curriculum*) fest. 80% der Inhalte werden verbindlich vorgeschrieben, 20% werden regional entschieden (regionale Behörden, sog. *School Boards* sind teilweise in die Curriculumsentwicklung für den jeweiligen District zuständig, jedoch sind die Kompetenzen von Provinz zu Provinz unterschiedlich).

Die Bundesebene hat generell nur geringe Kompetenzen im Bildungswesen (derartige generelle Regelungen werden überwiegend vom *Council of Ministers of Education [CMEC]* als Kollegialorgan getroffen, d.h. die Provinzen sind wieder stark in diesem Prozess involviert).

#### e) Neuseeland

In Neuseeland gibt es ein nationales Curriculum Framework<sup>23</sup>, das von der Bundesverwaltung beschlossen wird. Diese Rahmung lässt den lokalen *Boards of Trustees* weite Handlungsspielräume bei der Erstellung des Curriculums für die jeweilige Schule (Ministry of Education 2004). In Gegensatz zu Kanada ist für jede Schule ein eigenes *Board of Trustees* vorgesehen, in dem neben LehrerInnen und dem/r SchulleiterIn ebenfalls gewählte Vertrauenspersonen aus der lokalen Community vertreten sind. Die Umsetzung des Schulcurriculums obliegt der Schulleitung und den LehrerInnen. Nach Angaben der OECD fallen die unterrichtsorganisatori-

<sup>22</sup> 1985 wurden nationale Kern-Curricula für die grundlegenden Unterrichtsfächer erlassen.

<sup>23</sup> Das nationale Curriculum wurde vom neuseeländischen Bildungsministerium entwickelt. Es enthält Unterrichtsgrundsätze und Angaben dazu, welche Inhalte die SchülerInnen lernen sollen. Zusätzlich bestehen staatliche Unterrichts-, Lern- und Prüfungsrichtlinien. Das nationale Curriculum Neuseelands besteht aus sieben essentiellen Lernbereichen, acht essentiellen Fähigkeitsbereichen sowie allgemeinen gesellschaftlichen Werten und Einstellungen.

schen Entscheidungen zu 100% in der Schule, davon sind etwa 85% als völlig autonom anzusehen, ca. 15% werden in Beratung mit anderen „Stakeholdern“ getroffen.

#### f) Niederlande

Die Kompetenz für generelle Regelungen liegt in den Niederlanden ebenso wie in den anderen Vergleichsländern bei der zentralen Behörde. Die Entwicklung der Rahmenvorgaben für das Curriculum und der allgemeinen Bildungsziele obliegt jedoch einem eigenen Institut für Lehrplanentwicklung (SLO), das eng mit der pädagogischen Forschung auf Universitäten kooperiert. Regionale Behörden haben keinerlei Entscheidungsbefugnis in diesem Bereich, die einzelnen Trägerorganisationen der Schulen, öffentliche wie private, entscheiden im Schulverwaltungsrat über die genaue Planung von curricularen Inhalten an der jeweiligen Schule (vgl. DÖBERT et al 2003, 102). Die Einzelschule ist frei, wie viel Zeit sie auf die verschiedenen Fächer und Curriculumsbereiche verwandt und wann. Im Falle der Unterrichtsorganisation liegt die Entscheidungskompetenz zu 100% im Bereich der Schule, wobei 15% in einem vorgegebenen Rahmen zu treffen sind, die weiteren 85% werden in völliger Autonomie getroffen.

#### Zusammenfassung

Vergleicht man die einzelnen Länder hinsichtlich der Kompetenzverteilung im Bereich der **Unterrichtsorganisation bzw. der Curriculumserstellung**, so ist ihnen gemeinsam, dass - mit Ausnahme Kanadas - die Entscheidungsebene bei der jeweiligen zentralen Behörde oder den zentralen Agenturen liegt (in Kanada liegt diese Kompetenz bei den Provinzen). Regionale Behörden sind - abgesehen von Kanada - nicht mit der Entwicklung oder Beschlussfassung bzgl. des Curriculums befasst.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltungsspielräume bzw. der Regelungstiefe des nationalen Rahmenlehrplans variieren aber die Länder zum Teil deutlich: In Österreich und Kanada ist der Großteil der Rahmenlehrpläne verbindlich vorgeschrieben - die Schulen haben nur relativ geringe Möglichkeiten gewisse inhaltliche Schwerpunktsetzungen selbst vorzunehmen<sup>24</sup>. Demgegenüber sind die Schulen in Neuseeland sowie in den Niederlanden verpflichtet den Rahmenlehrplan gemäß ihrer lokalen Bedürfnissen überwiegend selbst konkret auszugestalten. Finnland und England nehmen gewissermaßen eine Mittelposition ein: In diesen Ländern weist der Rahmenlehrplan einerseits keine so hohe Regelungstiefe wie in Österreich auf – es ist aber überwiegend die lokale Instanz (teilweise im Zusammenspiel mit der Schule selbst), der die konkrete Ausgestaltung obliegt.

Im Bereich der Unterrichtsorganisation selbst, haben alle Länder eine hohe Schulautonomie: Jene Schulentscheidungen, die nicht autonom getroffen werden können, werden innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen.

---

<sup>24</sup> Dafür verfügen in Österreich die LehrerInnen über einen großen inhaltlichen Gestaltungsspielraum, was die konkrete Umsetzung der Rahmenlehrpläne im Unterricht betrifft.

### 4.2.3 Finanzielle Ressourcen, Budgethoheit

#### a) Österreich

Die finanzielle Hoheit ist in Österreich geteilt: für sämtliche Bundesschulen liegt sie ausschließlich bei der Bundesverwaltung. Bei den Landesschulen ist die Erhaltung und Ausstattung Sache der jeweiligen Schulerhalter, das sind im öffentlichen Bereich die Gemeinden, im Bereich der Privatschulen die entsprechenden Trägerorganisationen. Die Entlohnung der LehrerInnen an Bundesschulen wie an Landesschulen erfolgt über den jeweiligen Landesschulrat. LandeslehrerInnen werden ebenfalls vom Bund bezahlt. Die Schulen verfügen über kein echtes eigenes Budget mit vollständiger finanzieller Autonomie. Nur über Drittmittel von Sponsoren können sie selbständig verfügen. Eltern und andere haben ebenso keine direkte Entscheidungsbefugnis, es sei denn, Elternvereine beschließen materielle Zuwendungen an die Schule aus den eingehobenen Vereinsbeiträgen. In den Zahlen der OECD (2004b, 475) werden 27% der Entscheidungen über Ressourcen dem Bundesland zugeordnet, 54% entfallen auf die lokalen Behörden und 17% der Ressourcenzuweisung und -verwendung entfallen direkt auf die Schule. Beim letztgenannten Anteil kann von der jeweiligen Schule auch völlig autonom vorgegangen werden<sup>25</sup>.

#### b) England

Wenngleich die Gesetzgebung für die finanzielle Rahmung wieder bei zentralen Behörden liegt, so sind es in England die *Local Education Authorities (LEAs)*, die über die Höhe der einzelnen Schulbudgets entscheiden<sup>26</sup>. Sie orientieren sich dabei im Wesentlichen an den Schülerzahlen für die jeweilige Schule. Das der Schule zur Verfügung gestellte Geld wird von derselben zu 100% autonom verwaltet, wobei mehr als 80% der Entscheidungen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens getroffen werden müssen; knapp 20% der Entscheidungen über den Ressourceneinsatz können von der Schule völlig autonom getroffen werden (vgl. OECD 2004b, 475). Der Schule obliegt die Entlohnung der LehrerInnen sowie das Aufkommen für die Kosten des laufenden Betriebes, sie muss also nach betriebswirtschaftlichen Ge-

---

<sup>25</sup> Die SchOG Novelle 1996 hat die Möglichkeit geschaffen, den Schulraum Dritten für nicht-schulische Zwecke zu überlassen. Für die Überlassung ist ein kostendeckender Betrag einzuheben. Weiters haben Schulen die Möglichkeit, für schulfremde Zwecke zu werben und/oder sich mittels Sponsoring Ressourcen zu beschaffen. Über jene Einnahmen, die nicht für die Abdeckung der entstandenen Mehrkosten benötigt werden, können sie nach eigenem Dafürhalten für schulische Zwecke verfügen.

Darüber hinaus können an den Schulen seit 1998 sog. teilrechtsfähige Einrichtungen gegründet werden, die zum Abschluss von folgenden Rechtsgeschäften befugt sind:

- Erwerb von Vermögen und Rechten durch unentgeltliche Rechtsgeschäfte,
- Durchführung von Lehrveranstaltungen, die nicht-schulische Veranstaltungen im Rahmen des öffentlichen Bildungsauftrages sind,
- Durchführung von sonstigen Veranstaltungen, die mit der Aufgabe der betreffenden Schule vereinbar sind, bzw. auch deren Organisation und Abwicklung durch Dritte,
- Abschluss von Verträgen über die Durchführung von Arbeiten, die mit der Aufgabe der betreffenden Schule vereinbar sind, und
- Verwendung des durch diese Rechtsgeschäfte und Veranstaltungen erworbenen Finanzmittel und Rechte für die Erfüllung der Aufgaben der betreffenden Schule.

<sup>26</sup> Zu weiteren Funktionen der *LEAs* sowie des School Managements vgl. Fußnote 21.

sichtspunkten geführt werden. Um aber weder einem Lohndumping noch zu hohen Kosten für die zu bezahlenden Lehrergehälter Vorschub zu leisten, werden die LehrerInnen nach einem Schema von Durchschnittslöhnen entlohnt, sodass der ungefähre Kostenrahmen für die Schulleitung bei der Budgetierung bereits vorliegt.

#### c) Finnland

In Finnland liegt die Finanzhoheit weitgehend bei den lokalen Behörden. Die Gemeinde verfügt über sämtliche budgetäre Mittel für den Betrieb der Schule sowie für die Entlohnung der LehrerInnen. Es ist eine autonome Gebirgung, die Mittel für die Erhaltung der Schulgebäude werden von der jeweiligen Gemeinde aufgebracht. Der Staat überweist der lokalen Behörde einen jährlichen Betrag an errechneten Steuermitteln zur Deckung der Betriebskosten. Maßgeblich für die Höhe ist die Anzahl der SchülerInnen einer Schule (vgl. EURYDICE 2003a, 10). Diese Angaben decken sich mit jenen der OECD (2004b, 475), die der lokalen Behörde 100% an Entscheidungskompetenz im Bereich finanzieller Ressourcen zuweist. Dies bedeutet, dass Schulen praktisch keinerlei Mitsprache in finanziellen Belangen haben.

#### d) Kanada

In Kanada gibt es keine nationalen Regelungen, was die finanzielle Dotierung des Schulwesens angeht. Vielmehr sind es auch in diesem Bereich die Regierungen der Provinzen bzw. Territories, die die generellen Regeln festlegen. Sie weisen den einzelnen Boards die finanziellen Mittel zur freien Verfügung zu. Die Boards in Kanada sind als lokale Behörde für teilweise dutzende Schulen zuständig, ihnen obliegt die Budgetierung der Betriebskosten sowie der Entlohnung von Lehrkräften, auch was die Höhe der Gehälter angeht. Was die Schulleitung anbetrifft, so ist es in vielen Landesteilen üblich, dass diese Position nur an Personen vergeben wird, die eine akademische Ausbildung mit zumindest einem Master-Degree abgeschlossen haben.

#### e) Neuseeland

Neuseeland hat auch in diesem Bereich eine sehr ausgeprägte Subsidiarität verwirklicht<sup>27</sup>: Zwar werden die operativen Kosten des Schulbetriebs von zentraler staatlicher Stelle getragen, jedoch hat jede Schule eine weitreichende finanzielle Autonomie, die sich in einem jährlich zu erstellenden Schulbudget realisiert. Der Betrag, den die einzelne Schule für die Deckung der operativen Kosten erhält, hängt vom Schultyp, von der Anzahl und vom Alter der Schüler, vom Personalstand, vom sozioökonomischen Hintergrund der SchülerInnen der Schule sowie von der Besitzstruktur der Schule ab. Die staatlichen Finanzmittel dienen der Schule zur Deckung aller operativen Kosten mit Ausnahme der Lehrergehälter<sup>28</sup> und umfangreicherer Erhaltungs-

---

<sup>27</sup> Die Verwaltung des Schulbudgets wurde im Rahmen der Reformen von 1989 auf die „Boards of Trustees“ jeder einzelnen Schule übertragen. Die Verteilung der staatlichen Mittel erfolgt mit Hilfe eines Zuteilungsschlüssel auf Basis von Schuleinschreibungen.

Das Bildungsministerium finanziert die Schulausbildung in staatlichen und integrierten Schulen. Diese erhalten Finanzmittel für die Deckung operativer Kosten, für Personalkosten, für die Erhaltung von Schuleigentum und für den Schülertransport. Privatschulen erhalten ebenfalls staatliche Unterstützung.

<sup>28</sup> LehrerInnen in Neuseeland werden direkt vom Erziehungsministerium bezahlt.

aufwendungen. Das Budget wird vom Board of Trustees<sup>29</sup> (BoT) verabschiedet, der zentralen Schulbehörde wird jährlich ein Rechenschaftsbericht gelegt<sup>30</sup>. Da in diesem BoT Eltern und LehrerInnen vertreten sind, entscheiden sie ebenfalls über die Disposition der Mittel. In den Zahlen der OECD (2004b, 475) ergibt sich daraus folgendes Entscheidungsverhältnis: etwa 38% werden an zentraler Stelle getroffen (operative Kosten), 62-63% der Entscheidungen fallen hingegen in der einzelnen Schule. Davon müssen sich etwa 25% innerhalb eines vorgegebenen Rahmens bewegen, weitere knapp 20% der Entscheidungen werden in Absprache mit anderen – hier: dem Board – getroffen, über die restlichen knapp 20% kann die Schule autonom verfügen.

#### f) Niederlande

Im niederländischen Schulwesen werden allen Schulen nach der Anzahl der SchülerInnen aufgeschlüsselte Summen für die Entlohnung der LehrerInnen zugewiesen. Für den laufenden Betrieb sowie die Erhaltung und Bau der Schulgebäude sind die jeweiligen Trägerorganisationen<sup>31</sup> (Gemeinden bzw. private Trägervereine) selbst zuständig. Für die genaue Budgetierung zeichnet der Schulverwaltungsrat verantwortlich (vgl. DÖBERT et al. 2003, 102; EURYDICE 2003b, 9f.). Die OECD-Angaben decken sich mit diesen Aussagen: hier werden 100% der Entscheidungskompetenz im Bereich der Ressourcenverwendung der einzelnen Schule zugeordnet, wobei die Schule in völliger Autonomie über den Einsatz entscheiden kann. Von Schulen wird zudem gefordert, dass sie durch Sponsoring Geld- und Sachmittel lukrieren.

#### Zusammenfassung

Vergleicht man die finanziellen Kompetenzen im österreichischen Schulwesen mit denen der anderen angeführten Länder, so zeigt sich, dass **die Schulen mit Ausnahme Finnlands<sup>32</sup> in sämtlichen Ländern wesentlich mehr an budgetären Gestaltungsspielräumen haben als in Österreich**. Diese Freiheit ist jeweils an eine Rechenschaftspflicht geknüpft, die eine begleitende Kontrolle und entsprechende verantwortungsvolle Kassenführung gewährleisten soll.

---

<sup>29</sup> Die Mitglieder der einzelnen „Boards of Trustees“ sind kollektiv Treuhänder der von den „Boards“ verwalteten Ressourcen. Jedes „Board of Trustees“ ist für die Verwendung des Schulbudgets sowie für die Nutzung und Erhaltung der Schulgebäude und -gelände verantwortlich.

<sup>30</sup> Die „Boards of Trustees“ sind verantwortlich für die Erreichung der in ihrer Schul-Charter festgelegten Ziele. Werden dazu nicht alle erhaltenen Finanzmittel benötigt, können diese für andere Zwecke – auch in den folgenden Jahren – verwendet werden. Viele „Boards of Trustees“ entscheiden sich dazu, für die Finanzierung zusätzlicher Aktivitäten und MitarbeiterInnen weitere Mittel von lokalen Gemeinden durch freiwillige Schulbeiträge und über privates Sponsoring zu akquirieren.

<sup>31</sup> Grundsätzlich gibt es in den Niederlanden drei Schulträger: die Kommunen im Fall der öffentlichen Schulen sowie konfessionelle und nicht-konfessionelle private Organisationen. 65% der Schulen sind in freier Trägerschaft (die ebenfalls vollständig staatlich finanziert werden), 35% werden von Gemeinden getragen.

<sup>32</sup> Dazu ist allerdings zu bemerken, dass die Gemeinden eine umfassende Verpflichtung haben, ihren SchülerInnen eine entsprechende Versorgung im Bereich der Grundschule zu gewährleisten (vgl. EURYDICE 2003a, 8f.). Dem folgen die entsprechenden Entscheidungsmöglichkeiten auf dieser lokalen Ebene.

#### 4.2.4 Personalhoheit

##### a) Österreich

Im Bereich des Lehrpersonals sind die Kompetenzen in Österreich auf alle drei Behördenebenen verteilt: der Stellenplan für die Bundesschulen wird generell im Ministerium festgelegt, die Einstellung und Entlassung von LehrerInnen obliegt dem jeweiligen Landesschulrat. Diese Behörde weist den Schulen auch die LehrerInnen zu, dies geschieht in Zusammenarbeit mit den Bezirksschulräten. Die Schulen im öffentlichen Bereich haben keine unmittelbare Personalhoheit<sup>33</sup>. In den Zahlen der OECD finden sich die Entscheidungskompetenzen folgendermaßen wieder: 25% entfallen auf zentrale Behörden, 38% werden dem jeweiligen Bundesland zugeordnet, weitere knapp 38% der Entscheidungen werden auf lokaler behördlicher Ebene gefällt (vgl. OECD 2004b, 475). Inoffiziell werden zwar Absprachen und Beratungen zwischen den Schulen und den vorgelagerten Behörden kolportiert, Entscheidungen können von den Schulen jedoch nicht getroffen werden. Im Bereich der Privatschulen haben jene Schulen ohne Öffentlichkeitsrecht Personalautonomie, den Schulen mit Öffentlichkeitsrecht werden die Lehrkräfte vom Staat finanziert, im Gegenzug sind sie aber auch von der staatlichen Personalplanung abhängig.

##### b) England

In England wirken regionale und lokale Behörden zusammen. Ein eigenes Department (*DWP / DfTE*<sup>34</sup>) kümmert sich um die Personalplanung sowie um die formelle Einstellung bzw. Entlassung von LehrerInnen. Die eigentlichen Arbeitgeber sind die *Local Education Authorities (LEAs)*, die Entlohnung der Lehrpersonen obliegt diesen lokalen Behörden. In Planung befindet sich eine nahezu vollständige Personalhoheit für die LEAs für die Bestellung von SchulleiterInnen und LehrerInnen. Die LehrerInnen werden von den jeweiligen „*School governing bodies*“ eingestellt bzw. entlassen (vgl. EURYDICE 2003c, 11). Im Bereich privater Trägervereine liegen die Kompetenzen zur Gänze bei den Schulträgern, den *Assembly-sponsored public bodies*. Die SchulleiterInnen haben jedoch die Möglichkeit, auf lokale Bildungsbedürfnisse zu reagieren: so können im Primarstufenbereich bei entsprechender Notwendigkeit von der Schulleitung zusätzliche „*specialist teachers*“ angestellt werden. Im Sekundarstufenbereich kann die Schulleitung FachlehrerInnen nach regionalen Bedürfnissen anstellen, wenn es den (Bildungs-)bedürfnissen der SchülerInnen entgegenkommt. Die LehrerInnen werden nach einem generellen Schema entlohnt, dies wird im UK

---

<sup>33</sup> Schulen haben keine Rechtspersönlichkeit und können daher nicht die Funktion des Arbeitgebers ausüben. Weder Lehrkräfte noch sonstige Bedienstete (z.B. Schulwarte, SchulärztInnen, Büropersonal) haben daher mit der Schule einen Dienstvertrag. Arbeitgeber ist immer der Schulerhalter. Aufnahme, Vertragsverlängerungen und Disziplinarangelegenheiten für PflichtschullehrerInnen fallen in den Aufgabenbereich der Bundesländer.

Die Kollegien der Landesschulräte haben das verfassungsmäßig garantierte Recht, bei der Besetzung von Lehrerplanstellen bzw. bei der Besetzung von leitenden Funktionen dem zuständigen Bundesminister bzw. Ministerium einen Dreivorschlag zu unterbreiten. Bezüglich der Lehrereinstellungen und insbesondere der Schulleiterbestellungen gibt es immer wiederkehrende Kritik bzgl. parteipolitischer Einflussnahmen.

<sup>34</sup> DWP: Department for Work and Pensions (England); DfTE: Department for Training and Education (Wales).

dahingehend argumentiert, dass die Schule, die ja für die Bezahlung der Lehrpersonen verantwortlich ist, nicht die „billigsten“ sondern die „besten“ verfügbaren LehrerInnen einstellen kann, ohne in finanzielle Nöte zu geraten. Zusammenfassend sind laut OECD die Entscheidungskompetenzen folgendermaßen verteilt: 17% an zentraler Stelle, 83% liegen bei der Schule, wobei etwas mehr als 60% dieser Entscheidungen von der Schule – hier: vom school governing body – gefällt werden, rund 5% der Entscheidungen fallen in Beratung mit anderen und etwas weniger als 20% der Entscheidungen sind in einem vorgegebenen Rahmen zu treffen.

#### c) Finnland

Als Schulträger haben die Gemeinden in Finnland eine weitgehende Personalhoheit auf der Basis zentral festgelegter Qualifikationsanforderungen: entweder entscheidet das lokale School Board über die Aufnahme und eventuelle Entlassung von LehrerInnen, es kann dies aber auch in die Kompetenz eines chief educational officials oder eines boards of governors der jeweiligen Schule fallen (vgl. AHTEE 2000). Arbeitsverträge mit den Lehrpersonen können dann aufgelöst werden, wenn etwa aufgrund sinkender Schülerzahlen die Arbeitsauslastung dauerhaft sinkt und keine adäquate alternative Stelle geboten werden kann. Ebenfalls kann das Arbeitsverhältnis gelöst werden, wenn die Lehrperson ihre Aufgaben nicht angemessen erfüllen kann oder wenn sie ihre Pflichten vernachlässigt. Die Verteilung der Entscheidungskompetenzen in Prozenten lautet nach Angaben der OECD (2004b, 475): 8% auf zentralstaatlicher Ebene, 71% auf lokaler Ebene sowie 21% auf Schulebene.

#### d) Kanada

In Kanada sind die generellen Regelungen je nach Provinz unterschiedlich, in der Regel liegen die Personalkompetenzen aber bei den lokalen School Boards, die die LehrerInnen einstellen und auch entlassen können. Die Provinzregierung gibt die Arbeitsbedingungen der LehrerInnen vor.

#### e) Neuseeland

Im Wesentlichen liegen die Kompetenzen bei den Boards of Trustees, dies betrifft sowohl lehrendes als auch nicht lehrendes Personal. Durch die Besetzung des BoT haben Volunteers aus der jeweiligen Community die Möglichkeit, an der Bestellung des Schulpersonals mitzuwirken. Sie bestellen die Schulleitung und sind für dessen Beurteilung und auch Entlassung zuständig. In Zusammenarbeit mit den BoTs erarbeiten die SchuldirektorInnen Stellenbeschreibungen für die SchulmitarbeiterInnen, in denen auch zu erreichende Ziele definiert werden. Die SchuldirektorInnen sind zwar für die Empfehlung von LehrerstellenbewerberInnen zuständig, die letzte Entscheidung bei der Lehreranstellung liegt jedoch bei den „Boards of Trustees“<sup>35</sup>. Dies

---

<sup>35</sup> LehrerInnen werden in Neuseeland direkt vom Erziehungsministerium bezahlt. Zwar obliegt den „Boards of Trustees“ die Auswahl und Anstellung der Lehrpersonen, Verhandlungen bezüglich Gehaltsschemata und Zuschüsse werden aber mit zentralen Stellen geführt. Die Anzahl der Lehrerstellen, die für eine Schule bewilligt werden, hängt von der Zahl der SchülerInnen in den einzelnen Schulstufen einer Schule ab. Werden bewilligte Lehrerstellen nicht besetzt, können die dadurch nicht aufgebrauchten Finanzmittel nicht für andere Perioden gespart werden. In Neuseeland besteht derzeit Lehrermangel.

Die an einer Schule für Lehrergehälter anfallenden Personalkosten variieren je nachdem, welche LehrerInnen von der Schule eingestellt werden. Gelingt es einer Schule, erfahrene Lehrpersonen zu gewinnen, so erhält diese Schule mehr Personalmittel als eine Schule,

spiegelt sich auch in den OECD-Angaben: 21% der gesamten Entscheidungskompetenz im Personalbereich werden den zentralen staatlichen Stellen zugeordnet, das Gros mit 79% der Entscheidungskompetenzen entfällt auf die Einzelschule; etwa 40% dieser Entscheidungen sind innerhalb eines vorgegebenen Rahmens zu fällen, die restlichen knapp 40% werden von der Schule völlig autonom getroffen (vgl. OECD 2004b, 475).

#### f) Niederlande

Die Auswahl, Einstellung und Entlassung von LehrerInnen und SchulleiterInnen sowie dem nicht-pädagogischem Personal obliegt in den Niederlanden zur Gänze der Schule (dem Schulverwaltungsrat). Eine Einflussnahme von regionalen Behörden wie etwa in Österreich ist nicht gegeben. Dies zeigt sich auch in den Daten der OECD (2004b, 475): hier wird die Entscheidungskompetenz zu 100% der einzelnen Schule zugewiesen.

#### Zusammenfassung

In Österreich haben öffentliche Schulen keine Entscheidungskompetenz in Personalfragen. Sie sind angewiesen auf die gut funktionierende Zusammenarbeit mit den vorgelagerten Behörden. Andere Länder übertrugen diese Agenden entweder den Schulen selbst (Neuseeland, Niederlande, Kanada) oder der unmittelbar vorgelagerten regionalen Ebene (Finnland, England), welche in Zusammenarbeit mit der Schulleitung die Anstellung und Weiterbeschäftigung von LehrerInnen vornimmt. Dies wird auch durch die bereits zitierten OECD-Daten verdeutlicht: **Während die Vergleichsländer der einzelnen Schule zumindest eine teilweise Entscheidungskompetenz im Personalwesen einräumen, liegen diese Befugnisse in Österreich zu fast gleichen Teilen in den Hierarchieebenen über der Schule.**

### 4.2.5 *Bildungsstandards*

#### a) Österreich

Österreich steht erst am Beginn der Einführung von verbindlich festgelegten Standards, mit diesem Herbst wurden Standards für die 8. Schulstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik in Versuchsschulen testweise eingeführt. Bei erfolgreichem Einsatz werden diese Standards später in allen Abschlussklassen der allgemeinbildenden Pflichtschulen eingesetzt werden. Zwar in Planung aber noch nicht eingesetzt sind Bildungsstandards auch für die Abschlussklassen der Volksschule.

#### b) England

Unter dem Begriff Bildungsstandard wird in England überwiegend das tatsächliche Leistungsniveau und nicht Bildungsziele / Leistungserwartungen verstanden.

---

an der nur wenig erfahrene Lehrer unterrichten, d.h. in Summe erhalten erfolgreiche Schulen mehr Finanzmittel als weniger erfolgreiche.



Aus dem nationalen Curriculum (Einführung 1988) in Form eines Rahmenlehrplanes werden Lern- und Bildungsziele abgeleitet und in den Kernfächern wird ein erwartetes Leistungsniveau (*expected attainment level*) festgelegt. Das nationale Curriculum definiert acht Kompetenzstufen, welche die Entwicklung über den ganzen Bildungsweg beschreiben. Erwartet wird, dass SchülerInnen auf dieser Skala alle zwei Jahre um eine Stufe vorrücken.

Das Vereinigte Königreich verfügt seit dem Jahr 1996 über generelle Standards für den Bereich der Muttersprache (*National Literacy Standards*) sowie für Mathematik (*National Numeracy Standards*; vgl. HMSO 2000). Diese Standards wurden von der *Quality Control Authority (QCA)* für das ganze Königreich erstellt und legen fest, welche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten etwa zur Erlangung des *GCSE* verbindlich nachzuweisen sind.

#### c) Finnland

In Finnland werden Standards im Bildungswesen nicht explizit angeführt, vielmehr ist hier von Mindestwartungen die Rede (vgl. DÖBERT et al., 2003, 134). Diese werden vom finnischen National Education Board für die einzelnen Bereiche recht präzise formuliert, auch wird festgelegt, welches Wissen und Können für das Erlangen der Note 8 (gut) auf der finnischen Skala, die von 4 bis 10 reicht, für das Abschlusszertifikat am Ende der Pflichtschulzeit erforderlich ist.

Hausaufgaben spielen eine große Rolle in finnischen Schulen, sie dienen zur Kontrolle des Schülerengagements. In individuellen Schülerberichtsblättern wird die Lernentwicklung festgehalten. Generell gibt es nur sehr wenige Tests. Es gibt kein Abschlussexamen am Ende der Pflichtschulzeit, stattdessen wird ein Abschlusszertifikat (anhand von Noten) ausgestellt.

#### d) Kanada

Die Provinzen entwickeln die Leistungsstandards und Mechanismen für die Bewertung der SchülerInnen. Grundsätzlich orientieren sich die Provinzen an der Festlegung von anspruchsvollen Standards. Generell werden darunter angestrebte Lernergebnisse (Bildungsziele) verstanden. Im Rahmen der Leistungstest werden aber nach wie vor meist noch Minimal-Leistungsstandards angewendet. Die Entwicklung geht aber mittlerweile in Richtung der Etablierung von abgestuften Leistungskategorien (dabei wird zwischen Kompetenz- bzw. Leistungsniveaus unterschieden). Im Zuge der nationalen, provinzübergreifenden Leistungserhebungen (*SAIP School Achievement Indicators Program*) wurden von einem Expertengremium eigene Standards entwickelt (basierend auf *performance levels*).

#### e) Neuseeland

Als Standard wird im neuseeländischen Bildungswesen nur der allgemeine Erfolg der SchülerInnen genannt, der sich in ähnlicher Form im österreichischen §2 SchOG findet. Genaue Wissenskataloge werden nicht festgelegt.

#### f) Niederlande

In den Niederlanden gibt es neben den Bestimmungen und Zielen des Curriculums keine gesetzlich vorgegebenen Leistungserwartungen von SchülerInnen. Lediglich nationale Lernziele sind festgelegt. Wohl aber ist eine große Anzahl von Standards definiert, die auf die Kompetenz von LehrerInnen bzw. auf die Schul- und Unter-

richtsqualität abstellen. De facto wird die Funktion von Bildungsstandards aber von den zentralen, standardisierten Leistungsmessungen und Abschlussprüfungen übernommen. Seitens des Bildungsrats wird aber die Formulierung von Bildungszielen (sowie deren Überprüfung) für Primar- und Sekundarschulen vorgeschlagen.

### Zusammenfassung

In den untersuchten Ländern zeichnet sich folgendes Bild ab: Während in Österreich zwar allgemeine Bildungsziele vorhanden sind, stehen genaue Standards zur Outputsteuerung erst vor ihrer Erprobung. Alle Vergleichsländer haben dagegen Output-Standards eingeführt (die zentralen landesweiten Abschlussprüfungen in den Niederlanden sind de facto standardisierte Leistungsmessungen), die auch regelmäßig in Form landesweiter Tests überprüft werden.

#### **4.2.6 Standardisierte Überprüfungen / Inspektionswesen**

##### a) Österreich

Für den Bereich der Volksschulen gibt es seit dem vergangenen Jahr das Salzburger Lesescreening, das den LehrerInnen bei der Beurteilung der Lesefähigkeit der einzelnen Kinder dienlich sein soll. Ansonsten gibt es derzeit noch keine verbindlichen standardisierten Überprüfungen. Der Lehrplan jeder Schule gibt zwar die Art der zu bearbeitenden Inhalte vor, es wird darin jedoch nicht die Qualität der zu erzielenden Ergebnisse festgelegt.

Der Bereich der externen Evaluation wird in Österreich durch die Schulinspektion ausgeübt. Die Bezirks- und Landesschulinspektorate haben die Leistung der einzelnen ihnen zugeordneten Schulen bzw. LehrerInnen zu überprüfen<sup>36</sup>. Ihre Aufsichtsfunktion umfasst die Fachaufsicht über die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der LehrerInnen, die Rechtsaufsicht über die pädagogischen Handlungen und Entscheidungen in Hinblick auf die Einhaltung der Rechts- und Formvorschriften sowie die Dienstaufsicht über das dienstliche Verhalten der LehrerInnen (vgl. SCHRATZ & RESINGER 2000/01).

Weiters ist es Aufgabe der jeweiligen SchulleiterInnen, im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion die Arbeit der LehrerInnen an ihren Schulen zu beobachten und zu beschreiben. Generell tritt die Schulinspektion in Österreich nur sehr unregelmäßig und meistens nur bei Bedarf auf den Plan.

---

<sup>36</sup> Die Schulinspektoren sind bei den Schulbehörden angesiedelt, die als nachgeordnete Organe des Bundes in den Ländern und politischen Bezirken eingerichtet sind. Die Tätigkeitsbereiche können je nach Bundesland und Schulart verschieden sein, da deren Organisation von den Ländern geregelt wird. LandesschulinspektorInnen sind für Schulen einer oder mehrerer Schularten, Fachrichtungen oder Formen eines Bundeslandes zuständig. Zu ihrer Unterstützung werden BezirksschulinspektorInnen auf der Ebene der politischen Bezirke eingesetzt. Zudem gibt es FachinspektorInnen, die mit der Fachinspektion von einzelnen Gegenständen betraut sind.

## b) England

Auf der Grundlage der Numeracy und Literacy Standards erstellt die QCA landesweite Leistungsmessungen (das *National Curriculum Assessment, NCA*) für 7-, 11-, 14- und 16-jährige SchülerInnen<sup>37</sup>. Dieses NCA wird dann in allen Schulen durchgeführt und ausgewertet. Die Ergebnisse werden in sogenannten *league tables* veröffentlicht. Seit 1997 gibt es ein Benchmarking-System, welches nicht nur die Schulergebnisse ausweist, sondern auch Merkmale der Schülerschaft ausweist, um gerechtere Aussagen über die Leistungsfähigkeit von Schulen zu gewährleisten.

Diese zentralen Assessments sind eine der Grundlagen für den Bericht der Schulleitungen an die *Local Education Authorities (LEAs)* (vgl. NFER 2001). Auf Grundlage der von der QCA entwickelten Standards werden die Leistungen der einzelnen Schulen durch die LEAs überprüft. Die Inspektionsberichte der LEAs werden veröffentlicht. Entsprechen die Leistungen einer oder mehrerer Schulen nicht den durchschnittlich zu erwartenden Leistungen, so werden diese Schulen in Education Action Zones als Schulcluster zusammengefasst. Dies bedeutet vor allem spezielle Inspektion und Beratung der Lehrpersonen, um ein Eingehen auf die besonderen Bedürfnisse der SchülerInnen zu gewährleisten und gleichzeitig deren Leistungen anzuheben (vgl. The National Literacy Trust 2004). Erweisen sich diese Maßnahmen als wirkungslos, so kann der Schule auch ihre Autonomie aberkannt werden. In diesem Fall wird die Schule direkt dem Ministerium unterstellt und Lehrpersonen wie auch der SchulleiterIn müssen im Falle nachweisbarer Verfehlungen mit der Entlassung rechnen.

Grundsätzlich gibt es drei Institutionen, die für Qualitätssicherung zuständig sind: QCA für die Entwicklung nationaler Vergleichsuntersuchungen, OFSTED für die Durchführung des Unterrichtsmonitorings und der Sicherung der Qualitätsstandards an den Schulen sowie TTA (*Teacher Training Agency*) für die Aus- und Fortbildung der Lehrer.

Mit der Etablierung des Amtes für Bildungsstandards (OFSTED) Anfang der 90er Jahre wurde die Rolle der Schulaufsicht gestärkt und ein nationales Inspektionswesen geschaffen. Seitdem werden alle Schulen in einem Abstand von 4-6 Jahren regelmäßig inspiziert. Die Inspektionsberichte werden veröffentlicht. Für alle Schulen wird nach der Inspektion ein Aktionsplan erstellt, an den sie sich halten müssen. Erfolgreiche Schulen bekommen erweiterte Handlungsspielräume oder den *Beacon-Status* (öffentliche Auszeichnung als Schule mit besonders hoher Qualität). LEAs kontrollieren, ob der schulische Lehrplan den Vorgaben des nationalen Curriculums entspricht. Sie sind zudem verpflichtet einen strategischen Dreijahresplan zu erstellen, der darlegt, wie in diesem Zeitraum der Bildungsstand in den ihnen „unterstehenden“ Schulen gehoben werden soll und wie dies überprüft werden wird.

England hat eine lange Tradition der Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien.

## c) Finnland

Die im finnischen Bildungssystem definierten Mindestexpectationen sind die Grundlage für die schulinterne Evaluierung und für stichprobenartige nationale Leistungsüberprüfungen. Ergebnisse solcher Überprüfungen werden nur in allgemeiner Form veröffentlicht, wiewohl die Ergebnisse für die Öffentlichkeit von hohem Interesse zu

---

<sup>37</sup> Am Ende der Pflichtschulzeit (*key stage 4*) wird das zentrale Abschlussexamen durchgeführt. Dieses wurde 1986 eingeführt.

sein scheinen (vgl. OKI oJ). Doch die Daten werden nur an die Schulen zur Verbesserung oder Sicherung der Qualität weitergegeben. Darüber hinaus gibt es keine weiteren standardisierten Überprüfungen, hingegen hat dieses Land an allen relevanten internationalen Vergleichsuntersuchungen teilgenommen, um solcherart zu Vergleichsdaten zu kommen.

In Finnland existiert kein System von Inspektoraten. Das Systemmonitoring wird vom *NBE (National Board of Education)* durchgeführt.

Da die lokale Ebene die volle Verantwortung und Zuständigkeit im Bereich der Bildung inne hat, ist sie auch für die Evaluierung zuständig. Sie entscheidet auch darüber, ob die Evaluierung der Schule extern, intern oder durch die Schule selbst vorgenommen werden muss (Schulen haben diesbezüglich keine Entscheidungskompetenz). Die Evaluierung bildet hernach eine Grundlage für das lokale School Board, das Erreichen der im Schulcurriculum festgelegten Ziele zu überprüfen und Gründe für ein etwaiges Verfehlen derselben zu hinterfragen. Die lokale Ebene ist jedoch verpflichtet, an den externen nationalen Evaluierungen teilzunehmen, die vom National Board of Education durchgeführt werden. Schulen werden regelmäßig (jedoch mit wechselnden inhaltlichen Schwerpunkten) überprüft, wobei die Einbeziehung der SchulleiterIn, der LehrerInnen und der SchülerInnen als wichtig angesehen wird.

Die Weiterentwicklung des Bildungssystems wird als Kernfunktion dieses Evaluierungskonzeptes angesehen. Evaluierungen haben keine Sanktionskonsequenzen (vgl. EURIDYCE 2000/01 Finland).

#### d) Kanada

Das *School Achievement Indicators Program (SAIP)* ist eine nahezu jährlich<sup>38</sup> durchgeführte zentral gesteuerte Untersuchung, die unter der Ägide der Konferenz der Bildungsminister (*CMEC*) steht. Dabei werden - ähnlich wie bei PISA oder TIMSS - entweder mathematisch-naturwissenschaftliche Kenntnisse oder sprachliche Fertigkeiten untersucht. Diese Querschnittsstudie wird unter allen 13- und 16-jährigen SchülerInnen durchgeführt. Die meisten dieser Untersuchungen basieren auf vordefinierten Minimalstandards, es werden zunehmend auch Überlegungen für abgestufte Leistungstests angestellt. Eine Besonderheit stellt die Besetzung des Gremiums dar, das Erwartungen hinsichtlich der angestrebten Leistungsverteilung innerhalb der Leistungsstufen definieren soll: neben WissenschaftlerInnen, CurriculumexpertInnen und praktizierenden LehrerInnen sind in diesem Gremium auch VertreterInnen der Wirtschaft und anderer Interessensgruppen vertreten, sodass ein möglichst breiter Konsens über die Bildungsziele und -standards erzielt werden kann (vgl. DÖBERT et al. 2003, 30 sowie 130-132).

Darüber hinaus gibt es in Kanada zahlreiche Tests auf Provinzebene, die in verschiedenen Schulstufen (und teilweise auch schon im Kindergarten) durchgeführt werden. Die Tests unterscheiden sich zwischen den Provinzen erheblich und sind nicht unumstritten.

Wichtig ist, dass praktisch alle Testergebnisse den Schulen rückgemeldet werden (jedoch ohne Erwartungswerte anzugeben). Viele Provinzen geben auch Schul-Rankings heraus.

---

<sup>38</sup> Auf Basis von Stichproben werden die einzelnen Fächer ca. alle 4 Jahre getestet, wodurch sich fast jährlich eine Überprüfung ergibt.

Die Schulaufsicht erfolgt zentral durch das Ministerium. Überwacht wird die Einhaltung des Curriculums. In einigen Provinzen sind die Schulen verpflichtet sich selbst zu evaluieren und Schulverbesserungspläne vorzulegen.

Kanada ist eines jener Länder, das in zunehmendem Maße an internationalen Schulvergleichsstudien teilnimmt.

#### e) Neuseeland

Für die Kontrolle der Leistungen an Neuseelands Schulen sind in erster Linie die Mitglieder des jeweiligen *Board of Trustees* zuständig. Diese überwachen sowohl die Leistungen der LehrerInnen als auch der Schulleitung, was mit eine Grundlage für deren weitere Beschäftigung bildet. Unterstützt werden die Boards dabei von einer zentralen Institution, dem *Education Review Office (ERO)*. Das *ERO* führt auf Grundlage der bei der *NZQA* entwickelten Standards Evaluierungen, ein begleitendes Monitoring sowie Überprüfungen von Schulen im Dreijahresrhythmus durch. Im Überprüfungsverfahren sind drei zentrale Aspekte berücksichtigt: schulspezifische Prioritäten, (Schul-)Vereinbarungen (z.B. Curriculum) sowie Prioritäten der Bundesverwaltung. Die Untersuchung selbst stützt sich auf Indikatoren für den Lernprozess und auf Outcome-Indikatoren, welche zunächst aus statistischen Daten der jeweiligen Schule destilliert werden (jährlicher pädagogischer und betriebswirtschaftlicher Bericht an das *ERO*, Schulstatistik bzgl. Absenzen, Ausschluss vom Unterricht, schulischer Erfolg der SchülerInnen der nächsthöheren Schulstufe). Ebenso wird hinterfragt, inwiefern die einzelne Schule die verfügbaren Daten zu internen Verbesserungsmaßnahmen nützt. Dazu führen die VertreterInnen des *ERO* Gespräche mit den Boardmitgliedern, der Schulleitung, LehrerInnen, SchülerInnen und Eltern. Als weiteres Element werden Unterrichtssequenzen beobachtet. Bei aller Objektivität der wissenschaftlichen Kriterien, auf die sich diese Review stützt, wird in den Ausführungsbestimmungen der individuelle Anteil der Schülerleistung am Ergebnis solcher Untersuchungen ebenfalls betont und berücksichtigt. Die Reports werden der zentralen Behörde sowie den *Boards of Trustees* zugestellt, zudem werden sie auf der Homepage des *ERO* öffentlich zugänglich gemacht (vgl. *ERO oJ*).

#### f) Niederlande

DÖBERT et al (2003, 135) verweisen in der Diskussion um Standards auf faktische („verdeckte“) Standards im niederländischen Schulwesen in Form von standardisierten Leistungsmessungen und Abschlussprüfungen, die vom Zentrum für Testentwicklung (CITO) entwickelt werden, sowie auf die im nationalen Curriculum festgelegten Lernziele der Primarstufe. Die daraus gewonnenen Ergebnisse werden von der Schulinspektion in der Bewertung der jeweiligen Schule berücksichtigt, die Bewertungen ihrerseits werden in einer so genannten „Qualitätskarte“ veröffentlicht.

Darüber hinaus gibt es immer wieder landesweite Bewertungsprojekte bei der die SchülerInnen alle zwei Jahre getestet werden (in den Schuljahren 2, 4, 6 und 8). Zusätzlich wird in den Niederlanden großer Wert auf schulische Selbstevaluation gelegt.

In den Niederlanden gibt es – ähnlich wie in Österreich – regionale Inspektorate, die für das Qualitätsmanagement zuständig sind. Diese sind den lokalen Inspektoraten vorgeordnet, die die eigentliche Evaluierungsarbeit zu erfüllen haben. Nach einer solchen Evaluierung einer Schule wird im Bedarfsfall spezielle Betreuung und Förderung angeboten sowie dem Ministerium ein Bericht erstattet. Die Schulleitung kann

nach eigenem Ermessen LehrerInnen überprüfen. Ziel der Schulinspektion ist die laufende Überwachung der Schulen, die überwiegend in Form von Visitationen erfolgt. Die Inspektionsberichte werden veröffentlicht.

Grundsätzlich weisen die Niederlande einen hohen Grad an Dezentralisierung ihrer Schulgovernance auf: Die Verantwortung für die vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel hat die lokale Ebene. Korrespondierend dazu gibt es eine gut ausgebaute Schulinspektion.

### Zusammenfassung

Jedes der Vergleichsländer verfügt über eine zentrale Institution, die mit der Überprüfung der Leistungen in den Schulen betraut ist. Über die Art und Weise dieser Überprüfungen ist keine einheitliche Aussage möglich.

Die österreichische Version - keine landesweiten, zentralen Abschlussprüfungen, keine standardisierten landesweiten Tests sowie unregelmäßige und meist nur auf Anlassfällen beruhende Inspektion - ist in keinem der Vergleichsländer anzutreffen!

Außer Österreich haben alle Vergleichsländer Output-Standards eingeführt (die zentralen landesweiten Abschlussprüfungen in den Niederlanden sind de facto standardisierte Leistungsmessungen), die auch regelmäßig überprüft werden. Hinsichtlich der Frage der Art der Überprüfung sowie der Veröffentlichung von Ergebnissen der Überprüfung von einzelnen Schulen sind die Wege der Vergleichsländer uneinheitlich: Während in England, Neuseeland und den Niederlanden die Berichte veröffentlicht werden, werden sie in Finnland nur den Schulen mitgeteilt. In Kanada sind beide Formen – abhängig von der Provinz – anzutreffen.

In allen Vergleichsländern werden mit der Überprüfung der Bildungsstandards zwei Ziele verfolgt: Einerseits bilden die Überprüfungen die Basis des nationalen Bildungsmonitorings – andererseits werden sie auch zur Schulevaluation genutzt. Generell werden sie nicht bzw. nur sehr begrenzt als Mittel der Individualdiagnostik von SchülerInnen eingesetzt.

Als zweite zentrale Kontrollschiene haben die meisten Vergleichsländer Schulinspektorate installiert (in Kanada übernimmt diese Rolle das Bildungsministerium). Im Gegensatz zu Österreich finden die Schulinspektionen aber regelmäßig (und nicht nur im Anlassfall) statt. Zudem ist eine gewisse Rollenveränderung der Inspektorate beobachtbar – zu den „klassischen“ Agenden einer Schulinspektion treten zunehmend auch Schulberatungsfunktionen hinzu. Stark ausgeprägt ist diese Tendenz in Finnland und Neuseeland – in diesen Ländern haben die „Inspektorate“ mehr den Charakter von externen Schulentwicklungsberatern als den einer Kontrollinstanz. In beiden Ländern liegt die Verantwortung zur Evaluierung der Schulen bei den jeweiligen Schulträgern (in Finnland bei den lokalen Behörden, in Neuseeland beim School Board). Demgegenüber steht im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden die Kontrollfunktion im Vordergrund.

Zunehmend setzen die Länder auf Selbstevaluation der Schulen bzw. verpflichten diese eine solche vorzunehmen und ggf. auch externe Evaluationen durchzuführen.

## 4.2.7 Qualitätsmanagement

### a) Österreich

Eine externe Evaluierung ist in Österreichs Schulen nicht vorgesehen, im Programm „Qualität in Schulen“ (Q.i.S) werden jedoch Wege zu einer professionellen Qualitätssicherung angeboten. Dieses Programm ist allerdings nicht verbindlich. Eine weitere Maßnahme im Bereich des Qualitätsmanagements ist die verpflichtende Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen für LehrerInnen im Ausmaß von 15 Stunden pro Jahr. Dies kann in einem der vielen Kurse absolviert werden, die von den Pädagogischen Instituten des Bundes als regionale Fortbildungsinstitute angeboten werden, aber auch schulinterne Lehrerfortbildung (etwa Teamseminare etc.) wird in diesem Bereich subsummiert.

### b) Vereinigtes Königreich

Die Lehrerfortbildung findet überwiegend auf Ebene der Einzelschule nach dem Grundsatz der praxisorientierten Fortbildung statt und ist in deren Qualitätssicherung eingebettet. Fortbildungsmaßnahmen werden durch die im Schulbudget dafür zur Verfügung stehenden Mittel finanziert. Britische LehrerInnen sind verpflichtet, sich zumindest drei Tage pro Jahr der Fortbildung zu widmen. Mögliche Themen sind hierbei<sup>39</sup>

- school leadership and management (to be headteacher for example)
- specialist teaching in primary schools, especially in numeracy and literacy
- enhanced subject knowledge for primary teachers, particularly in literacy, mathematics, science, design and technology
- the teaching of early years children
- information and communications technology training
- special educational needs training
- the management of pupil behaviour
- long-term school improvement
- the teaching of 14-19-year-olds.

Eine wichtige Rolle im Qualitätsmanagement wird durch die sogenannten *Advanced Skills Teacher* (das sind Lehrkräfte, denen eine herausragende Fähigkeit als Lehrende offiziell bescheinigt wurde) wahrgenommen, die als Mentoren für andere Lehrer fungieren (sie können dafür bis zu einem Tag pro Woche vom Unterricht freigestellt werden). Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Weiterqualifizierung des schulischen Leitungspersonals. Im Jahr 2000 wurde ein eigenes Weiterbildungsinstitut (*National College for School Leadership, NCSL*) gegründet. Mittels Zertifizierungen (z.B. *National Professional Qualification for Headship, NPQH*) wurde eine Qualifikationsstufe geschaffen, die mittlerweile eine Voraussetzung für Bewerbungen als SchulleiterIn darstellt. In jüngster Zeit gewinnt die Selbstevaluation von Schulen an Bedeutung.

Als Unterstützungsmaßnahme für Schulen wird externe Schulberatung durch DfES und OFSTED aber auch durch die LEAs angeboten. Schulen werden über best-practice Beispiele informiert. Für Schulen mit „schlechter“ Performance werden beson-

---

<sup>39</sup> vgl. GIBAUD 2000

dere Unterstützungsmaßnahmen bereitgestellt – sollten jedoch keine Verbesserungen eintreten, sind Sanktionsmaßnahmen möglich.

#### c) Finnland

Abgesehen von der im finnischen Bildungssystem festgelegten Evaluierung müssen sich die LehrerInnen im Ausmaß von drei Arbeitstagen pro Jahr fortbilden. Diese Fortbildungen finden teilweise während der Sommerferien statt. Die Fortbildungskosten müssen von den LehrerInnen großteils selbst getragen werden (was oftmals kritisiert wird). Die Aus- und Fortbildung der LehrerInnen ist gegenwärtig ein Schwerpunkt der nationalen Bildungspolitik.

Ein interessantes Feature ist, dass in Finnland die mit der Evaluierung befassten Institutionen (Nationales Amt für Bildung, Evaluierungsrat, kommunale Schulträger) auch maßgebliche Unterstützungsleistungen (im Sinne einer externen Schulberatung) für die Schule übernehmen.

#### d) Kanada

Als eines der wesentlichen Merkmale des kanadischen Qualitätsmanagements ist der Umstand anzusehen, dass die Lehrerfortbildung als ein wesentliches Element des Berufsbildes angesehen wird. Schule wird hier als „lernende Organisation“ (vgl. FULLAN 1991) bezeichnet, und dieses Prädikat wird vor allem über eine Steigerung der Professionalität der LehrerInnen zu erreichen versucht. Selbstgesteuertes Lernen der LehrerInnen steht dabei im Vordergrund. DÖBERT et al (2003, 192) führen dazu an, dass in Kanada Standards vermutlich zu einer Stärkung der Autonomie dieser Berufsgruppe und nachfolgend auch zu einem gestiegenen Ansehen in der Öffentlichkeit geführt haben. Ein weiteres Merkmal des Qualitätsmanagements in Kanada ist die enge Zusammenarbeit zwischen Eltern und LehrerInnen. Durch die Bildung von parent councils in vielen Bezirken wurden zunächst die LehrerInnen gleichsam zu mehr Zusammenarbeit gezwungen, andererseits bewirkte diese verstärkte Zusammenarbeit auch steigende Unterstützung der LehrerInnen durch die Eltern und die Gemeinde, was auf das vermehrte Wissen um die Bedürfnisse des jeweils Anderen zurückzuführen ist (vgl. UNESCO o.J.). Lehrer haben sich zudem in 5-Jahresabständen einem Testverfahren zu unterziehen, um ihre Lehrbefugnis behalten zu können. Die Teilnahme an diversen Lehrerfortbildungsmaßnahmen kann auch für den Aufstieg in die nächsthöhere Gehaltsstufe berücksichtigt werden.

Grundsätzlich sind in Kanada die Bildungsministerien der Provinzen (und Territorien) sowie die örtlichen Schulbehörden für die Unterstützungssysteme zuständig. Externe Schulberatung sowie Schulentwicklungsteams unterstützen die Schulen auf Basis provinzwweiter Schulleistungstests.

#### e) Neuseeland

Im neuseeländischen Schulwesen liegt es im Wesentlichen an den *Boards of Trustees*, für eine ausreichende Fortbildung der Lehrkräfte zu sorgen. Zum einen erstellt jedes Board einen jährlichen Evaluierungsbericht; zum anderen ist in den *National Administration Guidelines (NAGs)* überdies festgelegt, dass in jeder Schule ein strategischer Entwicklungsplan zur Professionalisierung zu erstellen ist (vgl. ERO 2000). Als weiterer Anreiz zur steten Weiterbildung werden Professionalisierungsstandards in die Arbeitsverträge mit den LehrerInnen aufgenommen, zudem dient Fortbildung als Basis für Gehaltssprünge und Beförderungen.



#### f) Niederlande

Die Niederlande verfügen über ein in hohem Maße entwickeltes und institutionell von der Schulaufsicht abgegrenztes Unterstützungssystem. Neben den schon weiter oben angeführten nationalen Instituten *SLO* (Lehrplanentwicklung) und *CITO* (Testentwicklung) unterstützen 64 regionale Schulberatungsagenturen (*SBDs*) und die drei *National Education Advisory Centres (LPC)* die Arbeit der PädagogInnen. Das niederländische Schulwesen ist in drei große Sektoren einteilbar: der nichtkonfessionelle Sektor, in dem sich nicht nur öffentliche Schulen wieder finden, ein Sektor protestantisch-konfessioneller Schulen und ein Sektor katholischer Schulen. Diesen Sektoren ist jeweils ein nationales Beratungsinstitut zugeordnet. Die *LPCs* bieten Module zur Lehrerfortbildung ebenso wie professionelle Evaluierung, Schulentwicklung oder Informationen an. Die *SBDs* unterstützen sowohl die Schulen als auch einzelne Kinder.

Die Verantwortung für die Fortbildung der LehrerInnen sowie die Finanzierung liegt bei den Schulen. Die Kommunen stellen dafür einen Fortbildungsfonds zur Verfügung.

#### Zusammenfassung

In allen Staaten lässt sich der Wille zu mehr Lehrerprofessionalisierung als ein Merkmal von Qualitätsmanagement erkennen. Zumeist sind es regionale Institute, die den Lehrpersonen beratend oder in Form von Fortbildungsveranstaltungen u.a.m. zur Seite stehen. Die Unterschiede liegen eher in den Modellen der schulinternen Qualitätssicherung: So ist die schulinterne Evaluierung in Finnland verpflichtend vorgesehen, in Neuseeland erstellt das Schulboard (BoT) einen jährlichen Schulbericht als Grundlage für ein neues Curriculum bzw. für Verbesserungsmaßnahmen, Kanada verzeichnet vor allem eine rege Zusammenarbeit, in Österreich ist die schulinterne Evaluierung und Weiterentwicklung noch recht informell anzusehen. Das Programm Qualität in Schulen (Q.i.S.) ist ein wichtiger Ansatzpunkt, es ist jedoch für die Schulen nicht verpflichtend vorgeschrieben.

## Die Beteiligung Österreichs an internationalen Vergleichsstudien der vergangenen 30 Jahre

Auf ein besonderes Feature der österreichischen Bildungspolitik bzw. des Schulgovernance-Systems sei gesondert verwiesen: die äußerst spärliche Teilnahme an internationalen Vergleichsstudien. So hat Österreich nur an drei derartigen Studien während der letzten 30 Jahre teilgenommen!

Tabelle 3: Teilname an internationalen Vergleichsstudien:  
(Leistungsmessungen in Mathematik, Lesen, Naturwissenschaften, Informationstechnologie, Politischer Erziehung, Vorschulerziehung, usw.)

Studien	NL	UK	I	BEL		FIN	GER	IRL	SWE	F	SPA	GR	POR	DAN	LUX	AUT
				Fl.	Fr.											
Six-Subject-IEA:																
1968	X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Mathematics/Science-IEA:																
1964 FIMS	X	X	X	X	X	X	X		X	X						
1981 SIMS	X	X	X	X	X	X		X	X	X					X	
1995 TIMSS	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X
1998/99 TIMSS-R	X	X	X	X		X										
Science-IEA:																
1970 FISS	X	X	X	X	X	X	X		X	X						
1984 SISS	X	X	X			X			X							
Reading Literacy-IEA:																
1990/91 RL	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
PIRLS 99/01	X	X	X	X	X	X	X				X	X				
Classroom Env.-IEA																
1981	X						X									
Written Comp.-IEA																
1984/85	X	X	X			X	X									
Computers-IEA:																
1992 COMPED	X						X					X				X
1998/99 SITES I	(X)	(X)	X		X	X				X				X	X	
1999/2001 SITES II	X		X		X	X				X				X	X	
Civics in Educ.-IEA																
98/aktuell		X	X		X	X	X		X			X	X			
PrePrimaryProject-IEA																
98/aktuell			X		X	X	X	X			X	X				
IALS I (Adult Literacy)																
93/94	X						X		X							
IALS II																
96/97	X	X		X			X	X	X							
Mathematics-IAEP:																
1988 (I)		X						X		X						
1991 (II)		X						X	X	X		X				
Science-IAEP:																
1988 (I)		X						X		X						
1991 (II)		X						X		X	X		X			
PISA (OECD)																
2000	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>SUMME Teilnahmen</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	

Quelle: SPECHT & HAIDER (oJ)

## 5 Ausblick: die derzeitige Diskussion in Österreich

Qualität und Leistungsverbesserung sind in Österreich nicht erst seit PISA 2000 ein Thema, allerdings haben die Ergebnisse dieser Studie ein Gutteil damit zu tun, dass *„seit der großen Schulreform 1962 die Schulentwicklung in Österreich durch eine ‚niederschwellige Reformpolitik‘ gekennzeichnet war.“* (PELINKA zitiert in ZUKUNFTSKOMMISSION 2003). Seit Beginn der 90er Jahre setzen Bemühungen in Richtung eines neuen Steuerungsparadigmas (mit den Leitbegriffen Schulautonomie, De-regulierung und Dezentralisierung) ein. Neben dem Zentrum für Schulversuche, das schon seit den 70er-Jahren Modelle für die Steigerung der Schulqualität entwarf, existiert unter der Ägide des Bildungsministerium vor allem das Programm „Qualität in Schulen“ (Q.i.S.), das – ursprünglich ab 2003 für alle Schulen verpflichtend gedacht – nunmehr als Angebot an Österreichs Schulen zur Steigerung der Qualität durch Eigeninitiative firmiert (vgl. THONHAUSER oJ). Zentral ist dabei das Schulprogramm mit Leitlinien ähnlich den Mission Statements der School Boards, aber auch Instrumente der (Selbst-) Evaluierung werden angeboten.

Eine wesentliche Dynamisierung des Diskussionsprozesses ist infolge von PISA 2000 zu konstatieren – wobei vom Bildungsministerium ein Expertenteam (Zukunftskommission) eingerichtet wurde, mit dem Auftrag ein gesamtheitliches Konzept von Strategien und Vorschlägen zur Reform und Weiterentwicklung des österreichischen Schulsystems vorzulegen. Flankiert wird der Diskussionsprozess durch das Web-Portal [klasse:zukunft](#).

### 5.1 Vorschläge der Zukunftskommission

Die Zukunftskommission legt ihren Focus auf sieben so genannte „Handlungsbereiche“.

- Zunächst wird vorgeschlagen, die Schule und den Unterricht systematisch zu verbessern. Um dies zu erreichen, plädieren die AutorInnen für ein Schulprogramm, einen jährlichen pädagogischen Schulbericht und eine verstärkte Orientierung des Unterrichts an den erwarteten Ergebnissen.
- Es werden Standards für Grundkompetenzen sowie die Einführung von Bildungsindikatoren als Basis für ein System-Monitoring angeregt. In diesem Bereich fällt auf, dass auch die Ergebnisse von Meinungsumfragen zur Leistungsfähigkeit des Bildungswesens in die Indikatorentwicklung einfließen sollen, eine konkrete Mitwirkung von Stakeholders wie etwa in Kanada wird nicht vorgeschlagen.
- Die Handlungsspielräume der Schulen sollen erweitert werden: Personelle Autonomie, Globalbudgets, Leistungsvereinbarungen und autonome Gestaltung der Unterrichtszeit sollen dies gewährleisten.
- Neben einer großen Anzahl an unterrichts- und schulorganisatorischen Empfehlungen wird eine weitere Professionalisierung über eine verbesserte Aus- und Fortbildung der LehrerInnen angeregt. In diesem Zusammenhang wird auch empfohlen, die Vorrückung und Übernahme von Funktionen an die Fortbildung zu knüpfen.

fen, die überdies in den unterrichtsfreien Zeiträumen in einem Ausmaß von mindestens einer Woche pro Schuljahr stattfinden soll.

- Im Rahmen der Qualitätssicherung liegt das zentrale Augenmerk auf der Einrichtung und regelmäßigen Überprüfung von Kompetenzstandards über ein jährliches Standard-Monitoring in den jeweiligen 4. Klassen (VS/APS/AHS) sowie in der jeweiligen Abschlussklasse der Sekundarstufe II. Die Ergebnisse sind in periodisch zu verfassenden nationalen Bildungsberichten zu dokumentieren. Zudem wird die Einrichtung eines eigenen Inspektorats empfohlen, das mit speziell geschulten Teams im Dreijahresrhythmus jede Schule besucht und für mehrere Tage inspiziert, worauf hernach – ähnlich wie in Neuseeland – ein Bericht an die Schule sowie an die Schulpartner ergehen soll. Weiters sollen die Daten in einen sog. nationalen Bildungsbericht eingehen.
- Zuletzt wird auf die Entwicklung bzw. den Ausbau der Unterstützungssysteme auf den verschiedenen Ebenen gedrängt: so sollen Forschung und Entwicklung deutlich besser dotiert werden, die schulinternen Netzwerke gestärkt, Schulverbünde geschaffen und ein regionales Bildungsmanagement eingeführt werden. Außerdem wird ein nationales Bildungsforschungsprogramm angeregt.

Insgesamt folgt die Zukunftskommission sehr deutlich den Spuren der PISA-Top-Performer: Empfohlen werden sowohl die Devolution entscheidender Handlungsspielräume als auch die Verantwortlichkeit gegenüber den Schulpartnern und den vorgeordneten Ebenen. Im Bereich der finanziellen Autonomie werden Globalbudgets mit einer Planungssicherheit über einen Zeitraum von vier Jahren angeregt, die von der Schule - begleitet von internem und externem Controlling - selbst verwaltet werden sollen. Es ist davon auszugehen, dass schulintern eine entsprechende betriebswirtschaftliche Stelle eingerichtet wird. Im Bereich der Personalhoheit wird eine freie Ausschreibung von Lehrerstellen durch die Schule in Verbindung mit der direkten Bewerbung der LehrerInnen bei der jeweiligen Schule vorgeschlagen.

Allerdings findet sich kein Kommentar bezüglich Strukturveränderungen, die in Richtung der Etablierung von School Boards gehen. Wohl existieren Schulforum und Schulgemeinschaftsausschuss, die auch über eine gewisse Entscheidungskompetenz verfügen. Andererseits beschränkt sich in der österreichischen Praxis die hier gelebte Schulpartnerschaft nicht selten auf das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß.

Die Vorschläge der Zukunftskommission weisen in Richtung einer effizienteren Verwendung der finanziellen Aufwendungen für den Schulbereich. Die probeweise Einführung der Bildungsstandards am Ende der Pflichtschulzeit setzt einen ersten Schritt in diese Richtung.

## **5.2 Die Analyse der Aufgabenreformkommission**

Im Rahmen des Verfassungskonvents wird gegenwärtig insbesondere die Frage diskutiert inwieweit die derzeitige Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften in ökonomischer und juristischer Hinsicht zweckmäßig ist. Schon der Bericht der Aufgabenreformkommission (2001) kam zu einem ernüchternden Ergebnis: *„...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.“ (S. 45). Und weiter: „Die Kommission sieht eine **klare Scheidung der Zuständigkeiten** von Bund und Ländern im Rahmen einer Verfassungsreform als notwendig an. Die derzeit bestehende „Kompetenzverteilung innerhalb der Kompetenzverteilung“ gemäß den Art 14 und 14a der Bundesverfassung bedeutet auch für qualifizierte Verfassungsjuristen eine ‚Denksportaufgabe‘“.*

Die folgenden Zitate (*kursiv*) stellen die Eckpunkte der Aufgabenreformkommission dar und werden hier wortwörtlich aus dem Endbericht wiedergegeben:

*Abgesehen von den Doppelgleisigkeiten, die in den parallelen Verwaltungsstrukturen von Bundesschulverwaltung und Landesschulverwaltung, von Amtsführendem Landesschulratspräsident und Schul-Landesrat begründet sind, ergeben sich auch aus dem Zusammenwirken von Schulaufsichtsrecht mit einer großen Zahl von Erlässen Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten. Die Kommission sieht daher eine **klare Scheidung der Zuständigkeiten** von Bund und Ländern im Rahmen einer Verfassungsreform als notwendig an. Klare Zuständigkeiten tragen dazu bei, den administrativen Aufwand zu verringern.*

Als Vorschläge werden formuliert:

*Grundsätzlich sollen die Organisation öffentlicher Schulen und das Benutzungsverhältnis zwischen Schulträger und Schulbesucher bundeseinheitlich geregelt werden. Klare Zuständigkeiten tragen dazu bei, den administrativen Aufwand zu verringern.*

*Der Bund und die Länder sollten ihre Steuerungsbefugnisse im Bereich des öffentlichen Schulwesens in – wie immer zu organisierenden – jeweiligen „Holdings“ zusammenfassen. Diese Holdings bilden sozusagen die Dachorganisation für die einzelnen öffentlichen Schulen, die ihre „Kunden“, also die Schüler, betreuen und ausbilden. Aus dieser Sichtweise ergeben sich als Aufgaben der „Holding“*

- *Rahmenbedingungen zu erstellen und Ziele festzulegen,*
- *Mittel zur Verfügung zu stellen,*
- *die Organisation und Durchführung eines Qualitätsmanagements in die Wege zu leiten und regelmäßig zu evaluieren.*

*Die Schule steht unter der Leitung eines qualifizierten „Vorstands“, der auf Zeit bestellt wird und aus einer oder zwei Personen besteht. Die Schulleitung hat die Verantwortung für die*

- *pädagogische Führung der Schule*
- *Qualität und Leistungen der Lehrer*
- *Sicherung der Qualität des Schulbetriebs*
- *Beschaffung der erforderlichen Sachmittel und Leistungen*
- *Einhaltung der Budgetziele*
- *Darstellung und „Marketing“ der Schule in der Öffentlichkeit.*

*Dem Vorstand kommt in einem vorgegebenen Rahmen – nämlich innerhalb des der Schule zugewiesenen Globalbudgets – Finanzhoheit und Personalhoheit zu.*

Dies impliziert, dass es sich bei den **Dienstverhältnissen des Lehrpersonals um privatrechtliche Dienstverhältnisse** handeln soll. Eine solche Gestaltung ist Voraussetzung für die erforderliche Dezentralisierung von Bestellungszuständigkeiten.

Eine solche Reorganisation bildet nach Auffassung der Kommission die Voraussetzung für eine Erhöhung der Effizienz der in den öffentlichen Schulen in Österreich erbrachten Leistungen. Je geringer die Regelungsdichte für die Schulen ist, umso weniger Schul“verwaltung“ ist erforderlich, umso mehr ist es den in den Schulen Tätigen möglich, sich auf den pädagogischen Dienstleistungszweck zu konzentrieren. Zudem ist das Zusammenführen von Entscheidungszuständigkeit und Leistungserbringung ein notwendiges Mittel zur Vermeidung von Doppelzuständigkeiten.

Die Kommission sieht die Erhöhung der Schulautonomie als wesentliche Voraussetzung für die unabdingbare Verringerung staatlicher Schulverwaltung. Unter Kontrollgesichtspunkten wird die öffentliche Schule als Dienstleistungsunternehmen von einer Qualitätszertifizierung begleitet sein müssen. Ein Teil der Kommission tritt dafür ein, dass die Festlegung von pädagogisch-sachlichen Indikatoren als Grundlage dieses Qualitätssystems die ständige Verbesserung des Personalmanagements, der Organisationsform, aber auch der Unterrichtsmethoden sicherstellen soll. Resultate der Schulleistungen, abgebildet in dem erwähnten Indikatorsystem, sollen veröffentlicht werden. Die Beurteilungsinstanzen müssen nicht notwendigerweise öffentlich-rechtlicher Natur sein, sondern könnten nach dem Muster der Austrian Foundation for Quality-Management organisiert sein. Die Einbindung von Lehrern, Eltern, Schülern und Vertretern der Wirtschaft oder der Medien wäre empfehlenswert. So könnte ein System etabliert werden, das es beispielsweise im Bereich der internationalen Schulen weltweit bereits erfolgreich gibt. Eine weitere Auswirkung dieser Veränderung wäre die Abschaffung des Systems der Schulinspektoren.

Von Bedeutung wird die fachlich-pädagogische Unterstützung der Lehrer sein. Das entsprechende lebensbegleitende Lernen und das entsprechende Coaching ist von den betreffenden Holding zu veranlassen, aber nicht notwendig in der Form staatlicher Verwaltung durchzuführen.

Im Ergebnis tritt die Kommission für einen drastischen Rückbau der mit der Aufsicht über Schulen betrauten Dienststellen ein. **Die Landes- und die Bezirksschulräte sind ersatzlos aufzulösen.** Unabdingbare behördliche Aufgaben auf Bezirksebene können der Bezirksverwaltungsbehörde übertragen werden, die übergeordneten Dienststellen sind wie erwähnt in reduzierter Form zu Bundes- und Landes-Holdings zusammenzufassen.

### 5.3 Bewertung der beiden Reformvorschläge

Wie schon aus dem internationalen Vergleich der Entscheidungsstrukturen sichtbar wurde, scheint in einem Schulgovernance-System, das durch eine Vielzahl von Entscheidungsträgern gekennzeichnet ist, die für eine effiziente Governance notwendige Kongruenz von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung nur schwer verwirklichtbar. Die Ergebnisse der Aufgabenreformkommission bestätigen diesen Befund. Aus diesem Grund plädiert der Schlussbericht der Aufgabenreformkommission auch für eine radikale Neugestaltung der Steuerungsstruktur der Schulverwaltung. Einerseits sollten demnach die Befugnisse des Bundes und der Länder in – „wie auch immer zu

*organisierenden“* – Holdings zusammengefasst werden, die die Rahmenbedingungen (Festlegung der Bildungsziele, Ausstattung der Schulen mit den finanziellen Mitteln, Organisation und Durchführung des Qualitätsmanagements) festsetzen. Ihnen gegenüber stehen die Schulen, die über ein hohes Ausmaß an Autonomie (insbesondere auch hinsichtlich der Personalagenden und des finanziellen Dispositionsspielraumes – Globalbudgets) verfügen sollen. Diese Neustrukturierung der Schulverwaltung bedeutet auch einen *„drastischen Rückbau der mit der Aufsicht über Schulen betrauten Dienststellen ein. Die Landes- und die Bezirksschulräte sind ersatzlos aufzulösen. Unabdingbare behördliche Aufgaben auf Bezirksebene können der Bezirksverwaltungsbehörde übertragen werden.“* Im Kern bedeutet diese Neuorganisation eine deutliche organisatorische Straffung der Entscheidungsstrukturen.

Ausgangspunkt der Zukunftskommission ist eine IST-Analyse der Situation zur Identifikation möglicher pädagogischer Problemfelder sowie die Formulierung von System-, Bildungs- und Qualitätszielen, an denen sich Reformen orientieren können. Daraus werden Kern- und Handlungsstrategien abgeleitet sowie konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Im Fokus steht also die systematische Verbesserung von Schule und Unterricht und die dafür als notwendig erachteten Reformschritte. Neben primär pädagogisch relevanten Aspekten (Einschränkung der Klassenwiederholung, Durchlässigkeit des Schulsystems, sprachliche Frühförderung, Lehrerprofessionalisierung etc.) wird grundsätzlich in einer Ausweitung der schulischen Handlungsspielräume / Autonomie - gekoppelt mit einer wesentlichen Verbesserung der systematischen Ergebnismessung bzw. der Schulevaluierung (Stichwort Bildungsstandards, Bildungsmonitoring, regelmäßige Schulinspektion) – der strukturelle Ansatzpunkt für eine systematische Verbesserung der Unterrichtsqualität benannt. Hinsichtlich der Vorstellungen zu personeller und finanzieller Autonomie der Schulen decken sich die Vorschläge der Zukunftskommission mit jenen der Aufgabenreformkommission weitgehend<sup>40</sup>. Nur am Rande wird von der Zukunftskommission der Aspekt „Straffung der Schulverwaltung“ thematisiert. So plädieren die AutorInnen für ein „regionales Bildungsmanagement“, das eine Trennung von Kontrollfunktionen und Unterstützungsfunktionen vorsieht. Aus ihrer Sicht *„wäre vermutlich zielführend, wenn die Regionen sozioökonomisch definiert würden.“* Alle Schulen sollen auch in regelmäßigen Abständen von ca. drei Jahren durch *„überregionale Inspektorate“* evaluiert/inspiziert werden. Hinsichtlich der Anzahl der Entscheidungsebenen sowie der Kompetenzverteilungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften werden keine Aussagen getroffen.

---

<sup>40</sup> Die Entscheidung über Einstellung, Einsatz und Weiterbeschäftigung soll aus Sicht der Zukunftskommission hauptverantwortlich durch die Schulen / Schulpartner („Bestellungs- bzw. Personalteams“ unter Führung der SchulleiterInnen) erfolgen. Die formelle Anstellung, Personalverwaltung und Gehaltszahlung erfolgt weiter über zentrale Stellen bei Land und Bund. Darüber hinaus wird eine finanzielle Selbstverwaltung (Globalbudgets) der Schulen angestrebt.

## 5.4 Mögliche Ansatzpunkte der Reform des österreichischen Schul-Governance-Systems:

Im Vergleich zu den im Systemvergleich angeführten Ländern erweist sich das österreichische Bildungssystem derzeit als primär input-gesteuert/-orientiert, mit einem relativ starren und hierarchischen Steuerungssystem und einer ausgeprägten Regelungstiefe. Auch wenn mit Mitteln der inneren Schulreform beachtliche Erfolge erzielt werden konnten, so ist doch nicht zu übersehen, dass das Verhältnis von finanziellem Aufwand und Leistungsertrag steigerungsfähig ist. Dennoch ist hier nicht Platz für unkritische Appelle zur Übernahme anderer Schulsysteme. Zu unterschiedlich sind die sozio-kulturellen Rahmenbedingungen und – auch darauf wird in den Studien immer wieder hingewiesen – auch die Unterrichtspraxen.

Dennoch lassen sich als erstes Resümee folgende Thesen aufstellen bzw. mögliche Ansatzpunkte einer Reform des österreichischen Schulgovernance-Systems abstecken:

- 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 nur schwer verwirklichtbar.
- 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.
- 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 vorgegebener Ziele (Lehrpläne, Bildungsstandards) und der Transparenz des Zielerreichungsgrades (standardisierte Überprüfungen der Bildungsstandards). Ein derartiges System kann als ein Qualitätssicherungsregelkreis aufgefasst werden.
- Jede Überlegung inwieweit das österreichische Governanceregime verändert werden könnte, muss folgende Aspekte beachten:
  - Zieldefinition: Klärung welches Grundmodell angestrebt wird, da dies weitreichende Implikationen für Systemzusammenhänge und -dynamiken bedingt.
  - Sicherstellung der Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für alle Akteure.
  - 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 (sowohl intern als auch durch externe EvaluatorInnen) stellt einen wichtigen und integralen Bestandteil der Qualitätssicherung eines Bildungswesen dar.
- Präzisierung der Rolle der Schulaufsicht: Dabei muss vorab geklärt werden, ob die Schulaufsicht primär Kontrollfunktionen erfüllen oder schwerpunktmäßig als externe Beratung zur Unterstützung der Schulentwicklung fungieren soll.
- Eine Devolution von Kompetenzen würde mehr Personal- und Ressourcenhoheit auf Schulebene (im Falle eines Schul-Empowermentmodells) bzw. lokaler Ebene (im Falle eines Local-Empowermentmodells) bedeuten.
- Ein höheres Ausmaß an Schulautonomie bedingt auch ein neues Aufgabenportfolio der SchulleiterInnen und muss daher mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen für diese einhergehen.

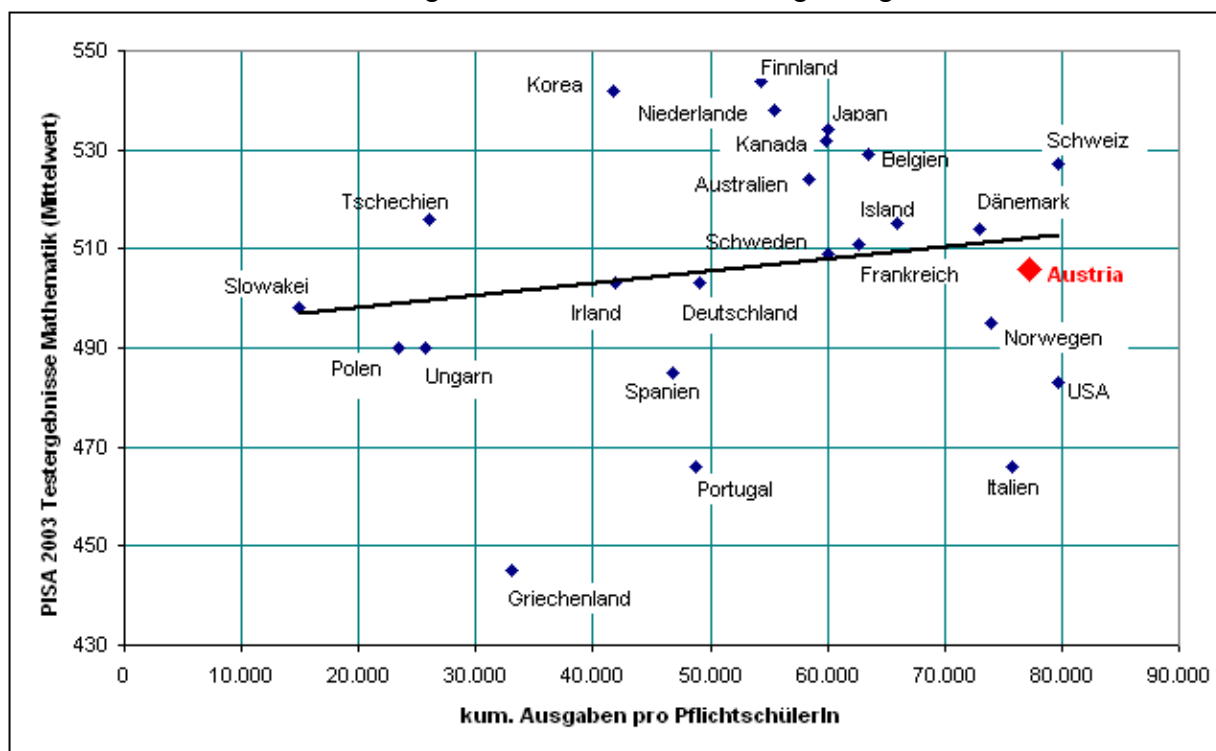
## ANHANG 1 Schulgovernance im Lichte von PISA 2003

Erst nach Fertigstellung dieser Studie sind die neuen PISA 2003 Ergebnisse veröffentlicht worden. Grundsätzlich spiegeln sie die schon auf Basis der PISA 2000 Erhebung getätigten Befunde zum Thema Schulgovernance wider.

### Bezüglich der Thematik Bildungsausgaben und Testergebnisse:

Die Position Österreichs in Hinblick auf die kumulierten Ausgaben pro PflichtschülerIn hat sich zwar nicht verbessert – einige Länder weisen aber nunmehr ähnlich hohe Ausgaben bei zum Teil noch schlechteren (Mathematik)-Ergebnissen auf. So liegen die kumulierten Pro-Kopf-Ausgaben für PflichtschülerInnen in den USA, Norwegen und Italien ähnlich hoch wie in Österreich, deren PISA-Mathematik-Mittelwerte sind aber zum Teil signifikant (USA) unter dem Testergebnis Österreichs angesiedelt. Auch in der Schweiz und in Dänemark werden sehr hohe Beträge investiert – in diesen Ländern aber mit besseren Testergebnissen (für die Schweiz ist das Testergebnis signifikant besser als in Österreich).

Abb. 11: Mathematik-Testergebnisse 2003 und Bildungsausgaben



Quelle: OECD (2004d)

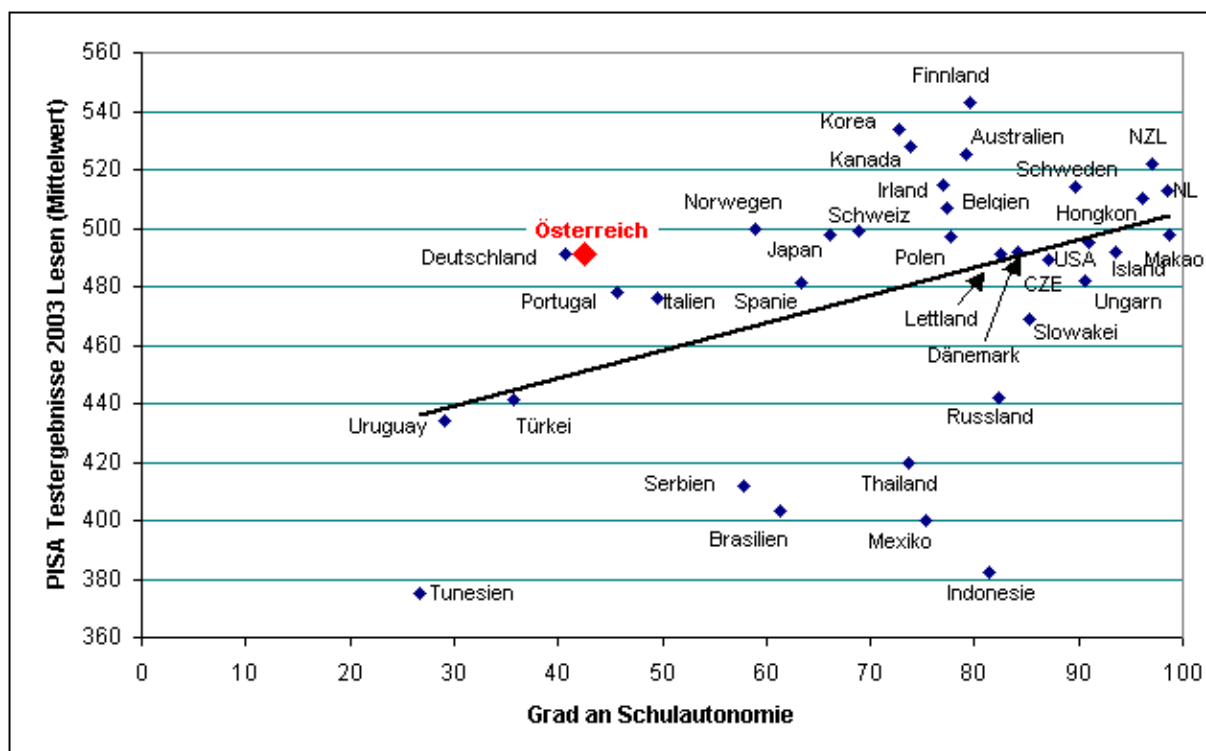
### Schülerleistung und Schulautonomie:

Österreichs Position innerhalb der Länder mit einem niedrigen Grad an Schulautonomie<sup>41</sup> hat sich in PISA 2003 (verglichen mit PISA 2000) verschlechtert. Nach wie vor weisen alle PISA-Top-Performer deutlich höhere Schulautonomiegrade als Österreich auf (vgl. Abb. 12). Auch in Bezug auf Mathematik-Leistungen ergibt sich grund-

<sup>41</sup> Die Maßzahl Schulautonomiegrad wurde analog der PISA 2000 Erhebung konstruiert.

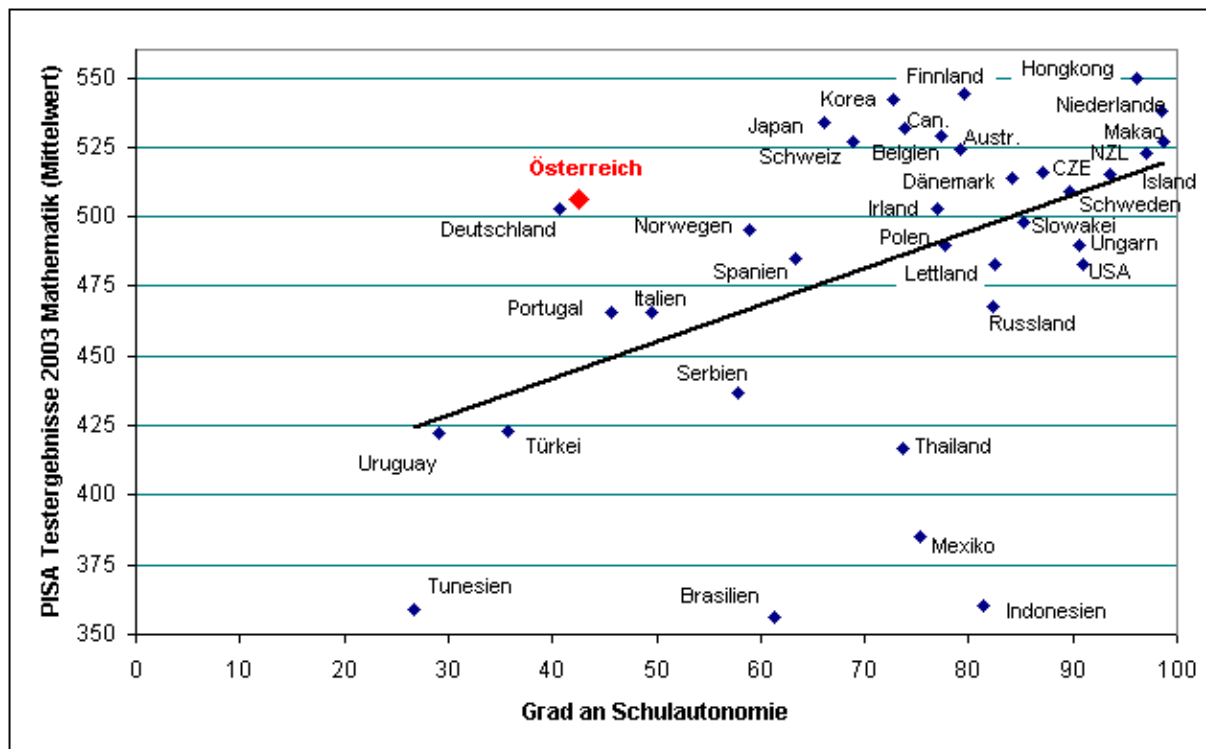
sätzlich derselbe Befund, wenngleich hier Österreich doch etwas besser abschneidet als beim Lesen (vgl. Abb. 13).

Abb. 12: Lese-Testergebnisse 2003 und Grad der Schulautonomie



Quelle: OECD (2004d)

Abb. 13: Mathematik-Testergebnisse 2003 und Grad der Schulautonomie



Quelle: OECD (2004d)

Anmerkungen zu Abb. 12 & 13:

Austr.- Australien, Can - Kanada, NZL - Neuseeland, NL - Niederlande, CZE - Tschechien

### Schulautonomie:

Desgleichen haben sich die Schulautonomiegrade zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten nur geringfügig geändert - vgl. Tabelle 3. Allfällige Veränderungen bei den Schülerleistungen (die zudem in den meisten Ländern nicht signifikant sind - vgl. Tabelle 4) können daher auf rechnerischer Ebene in keinen ursächlichen Zusammenhang mit Veränderungen der Schulautonomie gebracht werden<sup>42</sup>.

Tab. 3: Schulautonomiegrad 2003 und Veränderung zu PISA 2000

	Schulautonomiegrad	
	PISA 2003	Veränderung zu PISA 2000
<b>Österreich</b>	43	3,1
Belgien	77	-7,2
Brasilien	61	3,0
Deutschland	41	8,8
Finnland	79	13,3
Frankreich	k.A.	k.A.
Griechenland *	83	k.A.
Irland	77	-2,2
Island	94	10,0
Italien	50	3,6
Japan	66	-1,2
Kanada	74	-2,4
Korea	73	1,2
Lettland	83	1,4
Liechtenstein	k.A.	k.A.
Luxemburg	k.A.	k.A.
Mexiko	75	14,2
Norwegen	59	k.A.
Polen	78	k.A.
Portugal	46	-1,0
Russland	82	-2,0
Schweiz	69	5,7
Spanien	63	-4,2
Tschechien	87	-2,4
Ungarn	91	-0,4

Quelle: OECD PISA 2000 & 2003

\* Schulautonomiegrad anhand der PISA 2000 Erhebung (in PISA 2003 werden für Griechenland keine Werte ausgewiesen)

<sup>42</sup> Es gilt jedoch zu bedenken, dass die Angaben der SchulleiterInnen in den PISA-Erhebungen nur eine gewisse Anzahl von Aspekten berücksichtigt und die Maßzahl Schulautonomiegrad daher selbst ein eher grober Indikator ist. Zudem – wie die Studie gezeigt hat – Schulautonomie nur ein, wenn auch wesentliches Element, im gesamten Setting eines Schulgovernanceregimes ist.

Tab. 4: Veränderung der Testergebnisse (Differenz der Mittelwerte) zwischen den beiden PISA Erhebungszeitpunkten

*Signifikante Veränderungen sind fett formatiert!*

	Mathematik		Lesen	Natur- wissenschaft
	Subskala Raum & Form	Subskala Veränderung & Zusammenhänge		
Österreich	5	1	<b>-16</b>	<b>-28</b>
Belgien	<b>28</b>	<b>22</b>	0	<b>13</b>
Brasilien	<b>49</b>	<b>71</b>	7	<b>14</b>
Deutschland	14	<b>22</b>	7	<b>15</b>
Finnland	6	<b>14</b>	-3	<b>10</b>
Frankreich	7	5	-9	<b>11</b>
Griechenland	-13	6	-2	<b>20</b>
Irland	2	5	<b>-12</b>	-8
Island	<b>-15</b>	2	<b>-15</b>	-1
Italien	<b>16</b>	9	<b>-11</b>	8
Japan	-12	0	<b>-24</b>	-2
Kanada	3	<b>17</b>	-6	<b>-11</b>
Korea	14	<b>17</b>	9	<b>-14</b>
Lettland	<b>34</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>29</b>
Liechtenstein	5	<b>37</b>	<b>42</b>	<b>49</b>
Luxemburg *	<b>40</b>	<b>63</b>	<b>38</b>	<b>40</b>
Mexiko	<b>-18</b>	6	<b>-22</b>	<b>-17</b>
Norwegen	-7	-6	-5	<b>-16</b>
Polen	<b>20</b>	<b>33</b>	<b>17</b>	<b>15</b>
Portugal	10	<b>19</b>	8	9
Russland	5	10	<b>-20</b>	<b>29</b>
Schweiz	1	13	12	<b>17</b>
Spanien	3	<b>13</b>	<b>-12</b>	-4
Tschechien	<b>17</b>	<b>30</b>	-3	<b>12</b>
Ungarn	-1	<b>16</b>	2	7

Quelle: PISA 2000 & 2003

Anmerkungen:

\* Die Angaben für Luxemburg sind aufgrund des unterschiedlichen Stichprobendesigns zwischen den beiden Erhebungen nicht vergleichbar.

Aufgelistet sind nur jene Länder, in denen mindestens eine Testdomäne in PISA 2003 signifikant besser / schlechter war als in der PISA 2000 Erhebung.

Zur Interpretation der Veränderungen: Eine Kompetenzstufe entspricht ungefähr 50-70 Kompetenzpunkten.

Lediglich für Polen wird in den Medien die Verbesserung der Testergebnisse auf eine deutliche Erhöhung der Schulautonomie während der letzten drei Jahre zurückgeführt<sup>43</sup>. Einige andere Länder (Belgien, Deutschland, Lettland, Liechtenstein, Portugal, Schweiz und Tschechien) konnten signifikante Verbesserungen bei den Testergebnissen erzielen (vgl. Tabelle 4). Ob z.B. die Leistungsverbesserungen in Lettland

<sup>43</sup> Leider gibt es in PISA 2000 für Polen keine Angaben der SchulleiterInnen zu den diversen Aspekten der Schulautonomie, sodass für dieses Jahr kein Schulautonomiegrad „berechnet“ werden kann und daher ein Vergleich dieses Aspekts mit PISA 2003 nicht möglich ist.

bzw. Tschechien mit den schon in diesen Ländern vor dem Jahr 2000 eingeleiteten Reformen der Governancestruktur in einem ursächlichen Zusammenhang stehen, kann aufgrund der vorliegenden Daten nicht beantwortet werden. Dazu sind weitergehende Recherchen notwendig. Da die Auswirkungen von Schulgovernance-Reformen nach der Auffassung der meisten ExpertInnen meist erst in längerfristiger Perspektive sichtbar werden, wäre es möglich, dass in diesen Ländern die Verbesserung der Testergebnisse als gewisser Pay-Off der Reformen anzusehen ist.

Das **schlechtere Abschneiden Österreichs** bei PISA 2003 ist teilweise durch das veränderte Stichprobendesign der aktuellen Erhebung bedingt – laut Aussagen des PISA-Österreich-Leiters Dr. Haider können bei der Testdomäne Lesen aber nur 4-6 Kompetenzpunkte darauf zurückgeführt werden – der überwiegende Teil der Punktedifferenz zu PISA 2000 spiegelt also eine wirkliche Verschlechterung wider<sup>44</sup>. Analoges gilt für die Testdomäne Naturwissenschaften.

---

<sup>44</sup> Die Lese-Testergebnisse bei den Mädchen sind im Wesentlichen gleich geblieben – die Verschlechterung ist bei den Burschen eingetreten.

## ANHANG 2

### Kurzbeschreibung der Schulsysteme der Vergleichsländer

In diesem Abschnitt werden wesentliche Informationen zur Organisation der Schulsysteme in den fünf Vergleichsländern gegeben. Die Darstellungen wurden aus der Studie „Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten.“ (DÖBERT et al, 2003) übernommen. Die Darstellung des neuseeländischen Schulsystems wurde der ibw-Studie „Schulorganisatorische Aspekte von PISA 2000. Ein internationaler Vergleich: Österreich – Finnland – Neuseeland.“ (THUM-KRAFT / SCHWARZMAYR, 2003) entnommen.

#### 7.1 Kanada

##### Zur Organisation des Schulsystems

Das Bildungssystem Kanadas besitzt durch die 13 in den Provinzen bzw. selbstständigen Territorien unterschiedlich organisierten Schulsysteme eine ausgeprägt föderale Struktur. In allen kanadischen Provinzen und Territorien besteht Schulpflicht vom 6. bis zum 16. Lebensjahr, ausgenommen in New Brunswick, wo Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr schulpflichtig sind.

Die Teilnahme an der Vorschulerziehung ist in den kanadischen Provinzen und Territorien (außer Prince-Edwards-Insel) nicht verpflichtend, wird aber trotzdem von 91% (1992/93) aller Fünfjährigen wahrgenommen. Während in den anderen Provinzen die Fünfjährigen in separaten Kindergärten unterrichtet werden, ist das verpflichtende Vorschuljahr in Prince-Edwards-Insel Teil der Grundschule. Der Besuch des Kindergartens für Vierjährige ist in Québec, Ontario und Manitoba möglich, die Beteiligungsquoten liegen jedoch mit Ausnahme von Ontario unter 50%. In Ontario werden zudem Kinder mit besonderem Förderbedarf schon mit zweieinhalb Jahren für spezielle Vorschulprogramme angemeldet.

Das kanadische Schulsystem ist ein Gesamtschulsystem, das keine Differenzierung in unterschiedliche Schulformen kennt. Eine interne Differenzierung in unterschiedliche Bildungsgänge findet in den meisten Provinzen erst ab Klassenstufe 10 statt, indem Schüler auf hochschulvorbereitende oder berufsbildende Bildungsgänge verteilt werden.

In allen Provinzen werden die Kinder im Alter von sechs Jahren in die Grundschule eingeschult. Die Primarstufe umfasst in der Regel die Klassenstufen 1 bis 6. In Manitoba und Ontario gehören auch die Schuljahre 7 und 8 zur Primarstufe. Diese beiden Schuljahre sind dort in der Regel aber schon an die Sekundarschule angebunden. In Saskatchewan besuchen Schüler im letzten Primarschuljahr (Klasse 6) bereits die Sekundarschule.

Der Übergangzeitpunkt zur Sekundarschule unterscheidet sich nicht nur zwischen den Provinzen, sondern auch innerhalb einer Provinz. Meist erfolgt jedoch der Übergang nach Klassenstufe 6. In Ontario und Manitoba wechseln in der Mehrzahl der Schuldistrikte die Schüler erst nach acht Jahren in eine organisatorisch eigenständige Sekundarschule, in Saskatchewan bereits nach fünf Jahren. Je nach Dauer der Primarstufe umfasst die Sekundarstufe zwischen vier und sieben Jahren. Abgesehen von Québec endet die Sekundarschule mit Klassenstufe 12. In Québec ist bereits das 11. Schuljahr das letzte Sekundarschuljahr. In Ontario gab es bis 1996 ein 13. Schuljahr, das heute nicht mehr obligatorisch ist und von Schülern nur noch dann wahrgenommen wird, wenn sie ihre Noten in den *Ontario Academic*

*Courses (OAC's)* verbessern wollen. Die *OAC's* sind in Ontario ausschlaggebend für die Aufnahme an einer Universität und können auch während der nur noch vierjährigen Sekundarschulbildung abgeschlossen werden.

In etwa der Hälfte der Provinzen stellt die Sekundarschulbildung eine institutionelle Einheit dar. In den restlichen Provinzen teilt sie sich in *Junior-High-School* (Klasse 7 bis 9) und *Senior-High-School* (Klasse 10 bis 12).

Nach Ende der Sekundarschulbildung besteht die Möglichkeit, sich für ein College oder eine Universität zu bewerben. Aufgrund der nur elfjährigen Schulbesuchsdauer in Québec ist dort der einjährige Besuch eines *CEGEP (Collège d'enseignement général et professionnel)* Voraussetzung für die Aufnahme an einer Universität. An einem *CEGEP* ist aber auch die Teilnahme an einem Programm möglich, das auf den Arbeitsmarkt vorbereitet oder die Allgemeinbildung vertieft. *Colleges (Technical and Vocational Institutions, Community Colleges, CEGEPs)* bieten meist Programme an, die zwischen sechs Monaten und drei Jahren dauern und mit einem Zertifikat oder einem nicht-akademischen Diplom abschließen. Nur Universitäten können akademische Abschlüsse vergeben. Von diesen ist wiederum nur eine Minderheit berechtigt, neben dem Bachelor auch einen Mastergrad oder den Dokortitel zu vergeben. Ein Bachelor-Programm umfasst ein Studium von drei oder vier Jahren. Neben den großen Universitäten in den Städten ist eine Reihe von Spezialuniversitäten sowie Fernuniversitäten von großer Bedeutung.

Die Integration von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in reguläre Schulklassen wird in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert. In einigen Landesteilen ist der separate Unterricht von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf weiterhin üblich. Der Privatschüleranteil ist mit 5,2% (staatlich abhängig: 2%; staatlich unabhängig: 3,2%) relativ niedrig.

### **Leitthemen im Länderbericht**

In Kanada wird Bildung bis zur Universität kostenfrei angeboten und Kanada ist eines der Länder mit den höchsten Bildungsausgaben in der Welt. Bildungspolitik ist entsprechend der föderalen Struktur des Bildungssystems organisiert. Als Gremium zur Abstimmung der Bildungspolitik zwischen den Provinzen und Territorien existiert der *Council of Ministers of Education in Canada, CMEC* (Rat der Bildungsminister). Jede der zehn Provinzen und drei Territorien ist für die Aufsicht, Verwaltung und Steuerung des jeweiligen Bildungssystems selbst verantwortlich. Die Provinzen treten traditionell einen großen Teil der administrativen Aufgaben an die regionalen *school boards* ab. In den letzten 20 Jahren hat die Vergleichbarkeit und Standardisierung der auf lokaler Ebene erbrachten Leistungen einen hohen Stellenwert gewonnen. Dementsprechend ist auch ein Teil der curricularen Kompetenzen, der Aufsichtsfunktionen und die Bildungsfinanzierung an die jeweiligen Ministerien der Provinzen zurückgegeben worden. Gleichzeitig hat sich die Anzahl der lokalen *school boards* verringert. Damit ist es zu einer Neudefinition der Aufgaben der einzelnen Behörden gekommen. Durch *CMEC* wurde 1989 ein groß angelegtes Leistungsindikatorenprogramm etabliert – das *School Achievement Indicator Program (SAIP)* –, das u.a. dem interprovinziellen Vergleich dient und Leistungen in den Bereichen Lesen, Schreiben und Mathematik misst.

In der Auswertung von *Large-Scale Assessments* wie PISA spielt der interprovinzielle Vergleich ebenfalls eine große Rolle. Kanada hat im Hinblick auf die Einführung von flächendeckenden Leistungstests im Bildungswesen langjährige Erfahrungen. Die Testergebnisse werden auch für Einzelschulen aufbereitet. Die Einführung von Leistungsindikatoren ist auch in Kanada nicht unumstritten.

Die *Canadian Education Association*, der Verband der kanadischen Lehrer, aber auch die kanadische Presse äußern sich immer wieder kritisch zur Einführung dieser Indikatorensysteme. Québec und Alberta sind die Provinzen, die bei *large-scale-assessments* am besten abschneiden.

Insbesondere im Hinblick auf TIMSS wird dieses Abschneiden durch eine hohe curriculare Validität der Tests im Hinblick auf die dortigen Bildungstraditionen erklärt. Alberta ist die Provinz in Kanada, die über die längste Tradition des Einsatzes von Leistungstests verfügt.



In allen Provinzen werden Vorschul- oder Kindergartenprogramme mindestens für ein Jahr vor Schulbeginn angeboten. Der Unterricht in diesen Programmen beläuft sich im Durchschnitt auf zwei bis drei Stunden am Tag. Im Verlauf der *primary school* herrscht das Prinzip einer kontinuierlichen Versetzung vor, d.h. auch leistungsschwache Schüler werden in die Folgeschuljahre versetzt, erhalten in der Regel aber mindestens in grundlegenden Fächern Förderunterricht. Im Durchschnitt beträgt die Mindeststundenzahl in der Schule fünf Unterrichtsstunden pro Tag, es existieren neben dem genannten Förderunterricht weitere optionale Angebote, sodass faktisch von einer Ganztagschule gesprochen werden kann. In einigen Provinzen wird in den Grundschulen der Unterricht nicht nach klassischen Schulfächern, sondern in alternativen thematischcurricularen Einheiten vollzogen. Erst zwischen dem siebten und dem neunten Schuljahr wechseln die Schüler in den Sekundarbereich über. Sie setzen dann den Unterricht in den *high schools* fort. In den meisten Fällen existieren sogenannte *comprehensive high-schools*, in denen unterschiedliche „*tracks*“ (Züge) untergebracht sind. Verschiedene Züge werden ab der zehnten Klasse unterschieden. In der Regel existieren drei solcher Züge: einer richtet sich insbesondere an Schüler, die ein Studium an einem der Colleges oder Universitäten anstreben (*academic track*), einer setzt eher berufsbildende Schwerpunkte (*vocational track*) und einer, der sogenannte *general track*, nimmt die Schüler und Schülerinnen auf, bei denen aus unterschiedlichen Gründen eine solche Zuordnung (noch) nicht sinnvoll erscheint. Die leistungsmäßige Differenzierung vollzieht sich damit erst nach der Pflichtschulzeit. Die Einführung von verbindlichen Standards im Hinblick auf Testergebnisse hat sich für solche Schüler, die einen Teil ihrer *credits* im berufsbildenden Bereich erwerben wollen, negativ bemerkbar gemacht, da diese Kurse nicht auf diese Tests vorbereiten.

Ein strukturelles Problem im kanadischen Schulsystem ist die hohe Rate an Schulabbrechern.

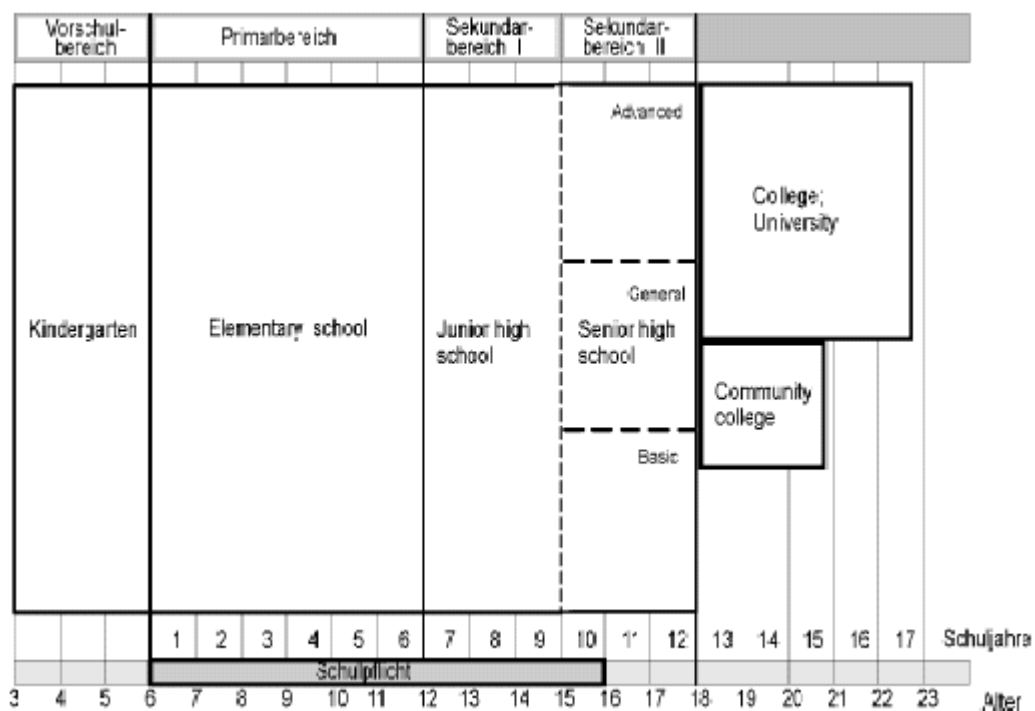
Die Pflichtschulzeit liegt unter der Zeit, die benötigt wird, um den allgemeinen Schulabschluss zu absolvieren. 30% eines Altersjahrgangs verlässt die Schule ohne Schulabschluss. Das kanadische Bildungssystem bietet allerdings eine Reihe von Möglichkeiten für Erwachsene, dieses Defizit zu kompensieren.

Außerdem wird zurzeit in allen Provinzen daran gearbeitet, den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu verbessern. Hierzu dienen z.B. sogenannte *co-operative education programmes* mit Unternehmen, *community colleges* und *high-schools*. In Hinblick auf den Übergang von der Schule zur Arbeitswelt (*school-to-work-transition*) existiert in Kanada beispielsweise eine Kooperation zwischen *Human Resources Canada*, dem nationalen Arbeitsministerium, das hierzu Studien durchführt und Statistiken bereitstellt, und dem nationalen PISA Konsortium. Das Problem hoher Schulabbrecherraten hat auch zur Etablierung eines vergleichsweise guten „*secondchance*“ Systems geführt, das es Erwachsenen ermöglicht, das *high-school-diploma* nachträglich zu erwerben.

Da es sich bei Kanada um ein traditionelles Einwanderungsland handelt, verfügt das kanadische Bildungssystem über langjährige Erfahrungen im Umgang mit Schülern, deren Muttersprache nicht Englisch oder Französisch ist. Multikulturelle Bildung und Erziehung gehört spätestens seit den sechziger Jahren zu den Eckpunkten und Leitbildern kanadischer Bildungspolitik. 61% der Kanadier haben Englisch als Ihre Muttersprache, 26% Französisch. Die restlichen 13% entfallen auf die Sprachen der Einwanderer. In vielen Fällen wird zur "Wahrung des kanadischen Kulturerbes" in den Schulen zusätzlich zu den offiziellen Amtssprachen vom Kindergarten bis zur zwölften Klasse Sprachunterricht in den Sprachen der Immigranten (z.B. Ukrainisch, Deutsch etc.) erteilt. Für Eltern von Einwandererfamilien werden Abendkurse angeboten, die ihnen helfen sollen, ihre Kinder beim Fremdspracherwerb zu unterstützen. Ein Indiz für den routinierten Umgang mit Immigration im kanadischen Bildungssystem mag sein, dass nur im Bereich der naturwissenschaftlichen Tests ein kleiner negativer Einfluss auf die Ergebnisse festzustellen ist, wenn die Schüler aus einem nicht französisch- oder englischsprachigen Immigrantenhaushalt kommen.

Der Lehrerberuf genießt in Kanada ein hohes Ansehen und ist sehr beliebt. Trotz des demographisch bedingten hohen Bedarfs existieren zurzeit Zulassungsbeschränkungen für Lehramtskandidaten. Die berufliche Fortbildung von Lehrern spielt eine große Rolle. Einige der *schools boards* arbeiten eng mit den erziehungswissenschaftlichen Fachbereichen der Universitäten zusammen. Lehrer sind in manchen Gegenden verpflichtet, sich 40 Tage im Jahr fortzubilden, z.B. durch Kurse an der Universität oder kleinere Praxisforschungsprojekte. Zurzeit wird über die Einrichtung eines Zertifizierungsprogramms für Lehrer diskutiert, dem sich Lehrer in regelmäßigen Abständen unterziehen müssten. Grundlage dieses Programms sind ebenfalls neu eingeführte professionelle Standards. Unter anderem auf der Grundlage der im Rahmen des SAIP erzielten Ergebnisse werden an den einzelnen Schulen mittelfristige Entwicklungsprogramme erarbeitet. Fortbildungskurse, die eine besonders hohe Nachfrage haben, sind *classroom management* (Organisation des Unterrichts), *special needs students* (Unterstützung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf) und *split-grade classes* (Arbeit in jahrgangsübergreifenden Klassen). Die Evaluationskultur an kanadischen Schulen ist vergleichsweise weit entwickelt; ein großer Teil der aktuellen internationalen Diskussion wird durch kanadische Forscher getragen. Die Bedeutung, die der Professionalisierung von Lehrern zukommt, kann u.a. daran abgelesen werden, dass das in den vorschulartigen Kindergärten tätige pädagogische Personal über ein Hochschulstudium verfügen muss. Der Umgang von Lehrern mit Leistungsheterogenität ist in Kanada kaum erforscht. Großer Wert wird zurzeit auf das sogenannte *authentic assessment and learning* gelegt. Hier geht es vor allem darum, Lern- und Prüfungssituationen möglichst anwendungsnah zu gestalten. Provinziale Tests und SAIP wurden immer in Abstimmung mit den Maßnahmen internationaler Organisationen erarbeitet.

Das kanadische Bildungssystem:



Quelle: DIPF 1999

## 7.2 England

### Zur Organisation des Schulsystems

Der Vorschulsektor wird von einer Vielzahl von unterschiedlichen Angeboten und Programmen geprägt. 1999 waren 98% aller Vierjährigen in einem Vorschulprogramm irgendeiner Art angemeldet. 56% besuchten Eingangsklassen, die an die Primarschule angegliedert sind (*Infant Reception Classes*). Weitere 22% besuchten *Nursery Schools* in der Trägerschaft von Lokalen Bildungsbehörden (*LEAs*), 15% private und ehrenamtlich betreute Angebote (z.B. *Playgroups*) und 5% unabhängige Vorschulen (*Private Day Nurseries*).

In England sind Kinder und Jugendliche im Alter zwischen fünf und 16 Jahren schulpflichtig. Der Primarbereich umfasst die Klassenstufen 1 bis 7 (Klasse 1-7 = *Key Stages*<sup>45</sup> 1 und 2). Mit fünf Jahren werden die Kinder in der Regel in die *Infant School* (Klasse 1-3, *Key Stage 1*) eingeschult, mit sieben Jahren wechseln sie dann auf die *Junior School* (Klasse 4-7, *Key Stage 2*). Häufig sind *Infant School* und *Junior School* als organisatorische Einheit zusammengefasst (*Junior and Infant School*). Am Ende der *Key Stages* im Alter von sieben und elf Jahren wird ein nationaler Leistungstest (*SAT=Standardised Attainment Test*) durchgeführt.

Mit elf Jahren findet der Übergang von der Grundschule auf die *Secondary School* statt. Die *Secondary Schools* sind von wenigen Ausnahmen abgesehen Gesamtschulen<sup>46</sup>. Im Alter von 14 Jahren (Ende von *Key Stage 3*) wird ein weiterer nationaler Leistungstest durchgeführt. Im Alter von 16 Jahren (Ende von *Key Stage 4*) – und damit am Ende der Sekundarstufe I – wird das Abschlussexamen abgelegt. Die Schüler können zwischen *GCSE-Examinations (General Certificate of Secondary Education)*, *GNVQ (General National Vocational Qualifications)* und anderen Abschlüssen wählen. Einige Schüler legen schon ein Jahr vorher einige der Prüfungen ab. Im Anschluss an die *General Secondary School* besuchen die 16- bis 19jährigen Schüler entweder die an diese angegliederte Oberstufe (*Sixth Form*), ein *Sixth Form College* oder ein *Further Education College*. Ungefähr 50% der 16- bis 19-Jährigen setzen ihre Schulbildung nach Beendigung der *General Secondary School* in der *Sixth Form* oder an einem *Sixth Form College* fort. Die *Sixth Form* dauert zwei Jahre und bereitet auf den Besuch der Universität vor. Den Abschluss bildet das *A-Level-Examen*. *Further Education Colleges (FE-Colleges)* bieten ein breites Bildungs- und Ausbildungsangebot (vorrangig im berufsbildenden Bereich). An einigen *FE-Colleges* werden sowohl allgemeinbildende als auch berufsbildende Fächer unterrichtet, andere sind stark spezialisierte Einrichtungen und nennen sich z.B. *College of Art*, *College of Agriculture* oder *Technical College*. Die Ausbildung an einem *FE-College* kann sowohl in Vollzeit- als auch in Teilzeitform absolviert werden. Innerhalb der gegebenen Organisationsstrukturen hat man in den letzten Jahren in verstärktem Maße versucht, durch Profilbildung der Schulen (*City Technology Colleges und Specialist Schools*) eine Differenzierung des Angebots zu erreichen.

Der Besuch der Universität ermöglicht nach drei Jahren den ersten Abschluss des *Bachelor of Arts* oder des *Bachelor of Science*. Ausbildungsgänge, die einen Auslandsaufenthalt oder ein Praktikum beinhalten, verlängern das Studium auf vier Jahre. Als Graduiertenprogramme werden *Master Degrees* (weitere ein oder zwei Jahre Studiendauer nach dem *Bachelor*) und das Doktorandenstudium angeboten. Die Bildungsbeteiligung im Tertiären Sektor ist zwi-

---

<sup>45</sup> Das englische National Curriculum ist in vier Schlüsselphasen (*key stages*) gegliedert, wobei die Schlüsselphasen 1 und 2 den Primarbereich und die Schlüsselphasen 3 und 4 den Sekundarbereich I abdecken.

<sup>46</sup> Im Anschluss an den Education Act von 1944 wurde in England ein dreigliedriges Schulsystem eingeführt, das jedoch später (1960-1970) in ein Gesamtschulsystem umgewandelt wurde. Nur einige *LEAs* haben ein differenziertes Schulsystem beibehalten. Heute gibt es noch 164 *Grammar Schools* (die den klassischen Gymnasien entsprechen), von denen sich ein Drittel in den Regionen Kent und Medway befindet.

schen 1980 und 1990 stark gestiegen. Die Regierung strebt eine Beteiligungsquote von 50% an.

Die Schulen in England sind mehrheitlich staatlich finanziert und nicht-religiös ausgerichtet. Von Kirchen, anderen Religionsgemeinschaften oder gesellschaftlichen Gruppen betriebene Schulen können staatliche Unterstützung erhalten. Die staatliche Unterstützung setzt jedoch voraus, dass sich die Schulen der regelmäßigen Inspektion unterziehen und sich an das nationale Curriculum halten.

Im englischen Schulsystem kommt den unabhängigen Privatschulen besondere Bedeutung zu. Da diese Schulen keine staatlichen Finanzmittel erhalten, müssen die Eltern beträchtliche Gebühren entrichten. Der Anteil der Schüler an unabhängigen Privatschulen insgesamt beträgt ca. 7%. In der *Sixth-Form* sind sogar 20% aller Schüler in England an unabhängigen Privatschulen angemeldet. 80% der unabhängigen Privatschulen sind durch den *Independent School Council (ISC)* akkreditiert und müssen sich einer regelmäßigen Inspektion durch das *Independent School Inspectorate (ISI)* unterziehen.

Der größte Teil der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist in das reguläre Schulsystem integriert. Nur eine kleine Gruppe mit sehr schweren Behinderungen besucht Sonderschulen.

In den Grundschulen beginnt ein typischer Schultag um 8.50 Uhr und endet um 15.15 Uhr. In der Sekundarschule dauert der Schultag von 8.45 Uhr bis 16.00 Uhr. In der Regel wird in den Schulen ein Mittagessen angeboten. In vielen Schulen partizipieren die Schüler an außercurricularen Aktivitäten. Auch besteht die Möglichkeit, an Nachhilfeangeboten und anderen Aktivitäten in den Schulferien teilzunehmen. Ein relativ neues Programm repräsentieren die sogenannten *Extended Schools*, die eine Reihe von zusätzlichen Serviceleistungen in benachteiligten Kommunen sowohl für Schüler als auch für Erwachsene anbieten.

### **Leitthemen im Länderbericht**

Die 1990er-Jahre waren eine Periode weitreichender Veränderungen im Bildungssystem und der Bildungsverwaltung durch außergewöhnlich viele Gesetzesänderungen. Sie folgten auf eine Neuausrichtung der Bildungspolitik seit 1988 mit der Absicht, Marktkräfte und Wettbewerb unter den Schulen einzuführen, um die Bildungsstandards (insbesondere hinsichtlich der Ergebnisse im Lesen und Rechnen sowie bei den Resultaten öffentlicher Prüfungen) und die Qualität des Bildungsangebots auf Systemebene zu erhöhen. Wesentliche Merkmale der konservativen Bildungspolitik der 1980er- und 1990er-Jahre, die auch von den folgenden Labour-Regierungen in ihrer Grundtendenz beibehalten wurden, sind: umfassende Leistungsmessungen; beträchtliche Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse im Bildungsministerium und Schwächung der Rolle regionaler Bildungsbehörden; Anerkennung der Schulen als diejenige Handlungseinheit, die die Hauptverantwortung für die Sicherung und Verbesserung der Bildungsstandards hat, was vor allem in der Übertragung der Schulverwaltung und der Mittelbewirtschaftung an die Schulen selbst (*Local Management of Schools*) zum Ausdruck kommt.

War die Politik der Konservativen vor allem darauf ausgerichtet, über die Schulaufsicht Druck auf die Schulen auszuüben, so ist das zentrale Motiv der gegenwärtigen Politik: „Fordern und Fördern“. Zum nach wie vor vorhandenen Druck (Null-Toleranz bei zu schwacher Leistung der Schulen) kommen eine starke Unterstützung und die Ausrichtung auf „soziale Inklusion“ bei Reformen. Interventionen erfolgen in umgekehrtem Verhältnis zum Erfolg. Seit Mitte 1980 haben aufeinanderfolgende Regierungen versucht, die Vielfalt von Schultypen – besonders im Sekundarbereich – zu erhöhen. Initiativen, die in engem funktionalen Zusammenhang mit dem Bemühen stehen, die (gemessenen) Schülerleistungen und die Bildungsstandards im Bildungssystem insgesamt anzuheben, wurden gefördert. Das vom Bildungsministerium eingebrachte Argument ist, dass von Profilschulen (*Specialist Schools*) nicht nur die Schüler der jeweiligen Schule profitieren, sondern auch die der anderen Schulen durch die Teilhabe an „guter Praxis und Expertise“.

Ein landesweit verbindlicher Lehrplan für den Pflichtschulbereich (*National Curriculum*) ist heute (gegenüber der Zeit vor 1988) ein wichtiges Merkmal des englischen Bildungssystems. In ihm werden neben den Bildungsinhalten vor allem Leistungsziele festgeschrieben, deren Erreichen durch landesweite Leistungsmessungen (*assessments*) am Ende von vier „*Key stages*“ (im Alter von sieben, elf, 14 und 16 Jahren) überprüft wird. Die Publikation der Ergebnisse erfolgte zu Zeiten konservativer Regierung in Tabellen („*league tables*“), die sich auf Rohzahlen stützten und die Merkmale der Schülerschaft außer Acht ließen. 1997 wurde ein Benchmarking-System eingeführt, das auf Schlüsselmerkmalen der Schülerschaft basiert, um gerechtere Aussagen über die Leistungsfähigkeit von Schulen zu gewährleisten. Es besteht eine besondere Wertschätzung des Gebrauchs von Zielbeschreibungen durch detaillierte Kriterienkataloge auf allen Ebenen des Bildungswesens (Bildungspolitik, Schulaufsicht, Schülerleistung, Unterrichtsqualität) und es wird viel Energie darauf verwandt, detaillierte statistische Informationen für die systematische Überprüfung und Evaluation der Wirkungen der bildungspolitischen Maßnahmen bereitzustellen.

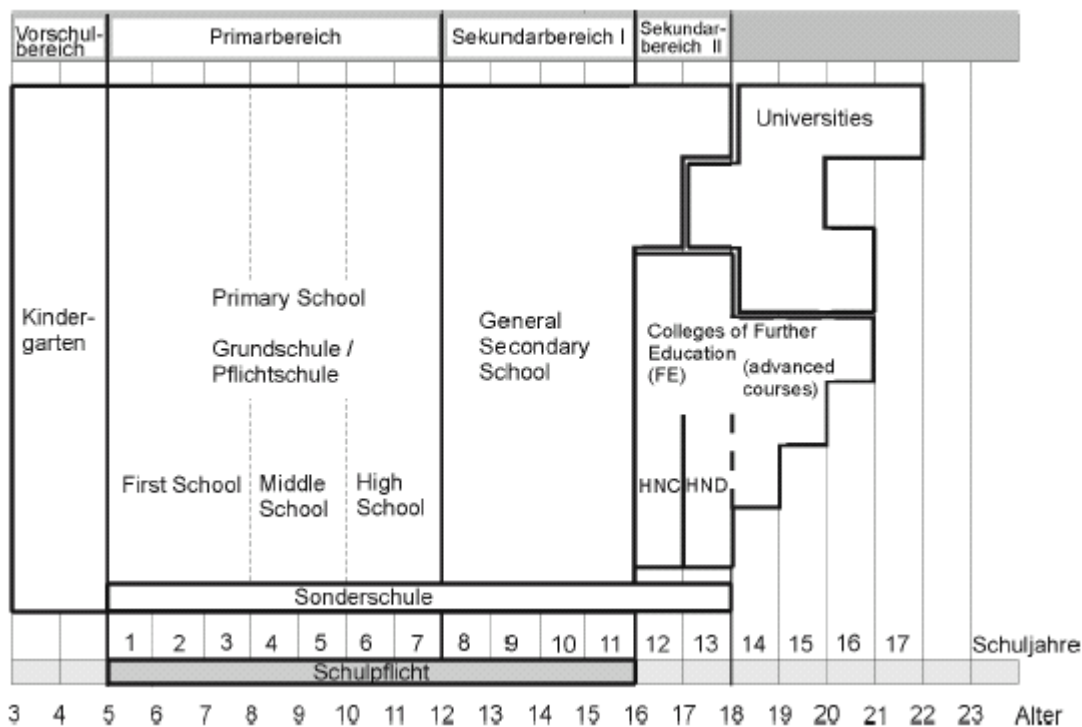
Der heutige Ansatz der Schulreformen stützt sich sehr stark auf Perspektiven, die von der Schuleffektivitäts- und Schulentwicklungsforschung wie auch der international-vergleichenden Bildungsforschung entwickelt wurden. Generell wird seit Mitte der 1990er-Jahre – nach einer Periode der Verunglimpfung des Wertes von Bildungsforschung durch offizielle Stellen – den Forschungsergebnissen als Wissensbasis für Bildungspolitik und Berufspraxis der Lehrer wieder Anerkennung zuteil. Herausgestellt wird die neue, gestärkte Rolle der Schulaufsicht. Durch regelmäßige (gegenüber früher fallweise durchgeführten) Inspektionen aller Schulen, die Aufstellung von Aktionsplänen in den Schulen zur Behebung festgestellter Mängel und die Publikation der Inspektionsberichte nimmt sie eine zentrale Funktion für die Qualitätssicherung und -verbesserung im Schulbereich wahr. In den letzten Jahren hat die Selbstevaluation der Schulen einen Bedeutungszuwachs erfahren. Ein Dokument zu den Richtlinien der Schulinspektion (*Framework for the Inspection of Schools*) macht zum ersten Mal die Grundlagen der Evaluation von Schulen transparent. Man hat zudem erkannt, dass die Führungsqualitäten des Schulleiters eine besonders wichtige Rolle als Korrelat von Effektivität und als Katalysator von Veränderungen spielen.

Mehrere Regierungen schenken in den neunziger Jahren diesem Aspekt große Aufmerksamkeit durch die Einführung spezieller Ausbildungsprogramme und landesweit anerkannter Qualifikationen. Die besondere Bedeutung des „Mittleren Managements“ (Fachbereichsleiter) in Sekundarschulen wird hervorgehoben.

Der Abstand im Leistungsniveau zwischen besonders guten und besonders schwachen Schulen ist allerdings durch die erwähnten Maßnahmen kaum verändert worden und wird weiterhin als zentrales Problem angesehen. Im Primarbereich haben sich die Leistungsunterschiede zwar verringert, im Sekundarbereich (trotz Verbesserungen bei den leistungsschwächsten Schulen) dagegen vergrößert. Obwohl vielfältige Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheiten – insbesondere zur Lockerung des Zusammenhangs zwischen Sozialschicht und Schülerleistungen – auf allen Ebenen des Bildungssystems ergriffen wurden, belegen Forschungsergebnisse, dass soziale Benachteiligungen noch immer ein Faktor sind, der die Bildungs- und Lebenschancen junger Menschen in England in hohem Maße beeinflusst. Gesamtschulen sind seit mehreren Jahrzehnten ein wichtiges Merkmal des englischen Bildungssystems.

Im Länderbericht wird nicht das Vorhandensein eines formal sozial-integrativen Bildungssystems als Hauptgrund für die in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zu beobachtende Verbesserung der Schülerleistungen (besonders im Primarbereich) und für das gute Abschneiden des Vereinigten Königreichs bei PISA gesehen. Vielmehr wird angenommen, dass die Betonung von Leistung und systemweiten Veränderungen, speziell das *National Curriculum* (mit dem Schwerpunkt des Rechts aller auf ein gleiches Bildungsangebot) zusammen mit landesweiten Leistungsmessungen, landesweiter Schulinspektion und einer Schwerpunktsetzung auf die Unterstützung von Schulen mit schwacher Leistung sehr wahrscheinlich von ausschlaggebender Bedeutung bei der Anhebung der Leistungsstandards sind.

## Das englische Bildungssystem:



Quelle: DIPF 1999

## 7.3 Finnland

### Zur Organisation des Schulsystems

In Finnland werden Kinder mit sieben Jahren schulpflichtig. Vor Beginn der schulpflichtigen Phase gibt es die Möglichkeit, ein freiwilliges Vorschuljahr zu absolvieren. Seit der Vorschulreform des Jahres 2000 sind die lokalen Bildungsbehörden verpflichtet, für jedes Kind eine Vorschulbetreuung sicherzustellen. Diese findet entweder an einer Kindertagesstätte oder an einer Gesamtschule in Vorschulklassen statt. Die Bildungsbeteiligung im Vorschulbereich liegt bei 93%.

Die Dauer der Schulpflicht beträgt neun Jahre und endet mit dem 16. Lebensjahr. Von der 1. bis zur 9. Klassenstufe besuchen alle Schüler gemeinsam eine Gesamtschule. In der Primarstufe (Klassenstufen 1 bis 6) werden die Schüler in fast allen Fächern vom Klassenlehrer unterrichtet.

In der Sekundarstufe I (Klassenstufen 7 bis 9) übernehmen Fachlehrer den Unterricht. Der Abschluss der Gesamtschule ermöglicht den Besuch der Sekundarstufe II. Am Ende der Gesamtschule gibt es kein Abschlussexamen; für die Bewerbung an den weiterführenden Schulen zählen vielmehr ausschließlich die Noten. Der Abschluss der neunjährigen Pflichtschule wird von 99,7% aller Schüler erreicht. Die Größe der Gesamtschulen variiert zwischen zehn und 600 Schülern.

Rund 95% aller Gesamtschulabsolventen setzen ihre Schullaufbahn entweder an einer allgemein bildenden (55%) oder an einer berufsbildenden höheren Sekundarschule (35%) fort. Weitere 5% absolvieren ein zehntes Schuljahr an der Gesamtschule, bevor sie an eine der weiterführenden Schulformen wechseln. Die Schüler bewerben sich auf der Grundlage der

aus der Gesamtschule mitgebrachten Noten für die höheren Sekundarschulen; bei der Bewerbung an einer berufsbildenden Schule werden auch Aufnahmetests durchgeführt oder vorhergehende Berufserfahrung berücksichtigt. Das Curriculum einer allgemein bildenden höheren Sekundarschule ist auf den späteren Besuch einer Universität ausgerichtet und endet mit dem landesweiten Abitur. An den beruflichen Schulen ist die Berufsausbildung größtenteils schulisch organisiert und dauert drei Jahre (einschließlich eines halben Jahres praktischer Ausbildung). Der Anteil der Lehrlingsausbildung beträgt in Finnland nur 10%. Der größte Teil der Absolventen der beruflichen Schulen der Sekundarstufe II schreibt sich anschließend an einer Fachhochschule (AMK) ein. Für Absolventen der höheren Sekundarschule, die nicht an einer Universität oder Fachhochschule aufgenommen werden, ist es auch möglich, eine Berufsfachschule zu besuchen und dort eine um bis zu einem Jahr verkürzte Berufsausbildung zu absolvieren. Die Größe einer durchschnittlichen Schule der Sekundarstufe II liegt bei 250 Schülern. 87% einer Altersgruppe beenden eine höhere Sekundarschulbildung erfolgreich.

Rund zwei Drittel einer Altersgruppe wechseln nach dem Abschluss der höheren Sekundarschulen an eine Universität oder Fachhochschule. An den Universitäten kann man einen Bachelor (nach drei Jahren Studium), einen Master (nach fünf Jahren, die durchschnittliche Studiendauer liegt bei 6,5 Jahren) und den Doktorgrad erwerben. Das Studium an einer Fachhochschule dauert zwischen 3,5 und 4,5 Jahren und ist praxisorientiert.

Die finnische Gesamtschule kennt weder eine externe noch eine interne Differenzierung. Es gibt keine Selektion der Schüler nach Leistungen oder anderen Kriterien, d.h. der Unterricht findet in heterogenen Lerngruppen statt. Differenziert wird erst nach dem 9. Schuljahr entsprechend dem Bildungsweg (akademisch oder berufsbildend), den die Schüler nach Ende ihrer Schullaufbahn anstreben. Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf werden so weit wie möglich in das reguläre Schulsystem integriert. Im Jahre 2000 waren nur 2,4% der 15-Jährigen an Sonderschulen angemeldet. Schüler mit Lernschwierigkeiten erhalten Förderunterricht, um sie an den Leistungsstand der Klasse heranzuführen.

Die finnische Schule ist (nach landesspezifischer Definition) eine Halbtagschule. Die Ganztagschule ist ein relativ neues Konzept, das bisher nur in sechs Modellschulen innerhalb des *Mukava Projekts* erprobt wird. An den finnischen Gesamtschulen wird an jedem Tag kostenlos ein warmes Essen für alle Schüler ausgegeben.

Der größte Teil der Gesamtschulen ist öffentlich und wird von den lokalen Behörden getragen. Der Privatschüleranteil ist sehr gering (3,8%). Obwohl Schulwahlfreiheit besteht, gehen die meisten Schüler auf die wohnortnahe Schule. Weiter entfernt gelegene Schulen werden meist nur dann gewählt, wenn sie ein besonderes Profil aufweisen.

### **Leitthemen im Länderbericht**

Finnland hat sich in der PISA-Studie durch ein besonders hohes durchschnittliches Leistungsniveau, insbesondere im Bereich Leseverständnis, ebenso ausgezeichnet wie durch einen geringen Sozialgradienten: In wenigen Ländern ist die schulische Leistung des Individuums in so geringem Maße mit außerschulischen Einflussgrößen verknüpft wie hier. Die Hervorhebung von Eigenheiten des finnischen Bildungssystems provoziert deshalb leicht den unzulässigen Schluss, dass damit schon die Ursachen für diese günstigen Ergebnisse benannt seien. Zumindest so viel kann aber gesagt werden, dass die nachstehenden Merkmale in ihrer Gesamtheit offenkundig vereinbar sind mit den vorbildlichen Ergebnissen Finnlands in den internationalen Vergleichsstudien, wenn sie schon nicht als Voraussetzung dafür nachgewiesen werden können.

Dass Bildungsanstrengungen in der finnischen Gesellschaft mit einer besonders hohen Wertschätzung verbunden sind, ist durch eine ganze Reihe von Indikatoren zu belegen: Die Bildungsbeteiligung, gemessen an der durchschnittlichen Länge des Besuchs von Bildungsinstitutionen oder auch am Anteil der Matrikulierten im tertiären Sektor, ist im OECD-Maßstab ungewöhnlich hoch, und zugleich ist die Wertschätzung der eigenen Bildungsinstitutionen in Finnland sehr ausgeprägt, und zwar sowohl unter den Erwachsenen (insbesondere

auch den Lehrern) als auch unter den Jugendlichen. Bemerkenswert ist auch die hohe Bereitschaft zur Teilnahme an Maßnahmen der Erwachsenenbildung. Die Bildungsausgaben als Anteil am Bruttosozialprodukt entsprechen zwar nur dem OECD-Durchschnitt, dies jedoch bei vergleichsweise niedrigen Lehrergehältern. Besonders hervorzuheben ist das hohe Sozialprestige finnischer Lehrkräfte, das sich nicht zuletzt in der hohen Nachfrage nach Studienplätzen in diesem Bereich und in entsprechend strenger Eingangsselektion der Universitäten in den Lehramtsstudiengängen äußert.

Einhellig positiv wird in Finnland die schrittweise Umstellung des Bildungssystems auf sozial-integrative Schulen bis zum Ende der Klassenstufe 9 beurteilt, die in den siebziger Jahren begonnen wurde und in den neunziger Jahren mit der weitgehenden Integration behinderter Kinder und Jugendlicher ihren vorläufigen Abschluss gefunden hat. Als Vorteile erscheinen die in den Gesamtschulen ermöglichte effektive Förderung Lernschwacher, die damit gegebene Anpassung an generell steigende Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt und die angenommene Erhöhung des sozialen Zusammenhalts in der Gesellschaft. Der damit gegebenen Notwendigkeit, Unterricht nicht nur in der Primarstufe, sondern auch in der Sekundarstufe I auf das gesamte Spektrum unterschiedlicher Lernpotenziale abzustimmen, wird durch vielfältige Maßnahmen begegnet.

Abgesehen von der in dieser Situation von allen Lehrkräften geforderten breiten Methodenvielfalt ist versucht worden, durch die Entwicklung und Bereitstellung spezieller pädagogischer Qualifikationen, d.h. auch spezieller professioneller Profile, den unterschiedlichen Bedürfnissen in der Schülerschaft zu begegnen. So ist an vielen Schulen sonderpädagogische, sozialpädagogische und pädagogisch-psychologische Expertise in besonderen Funktionen an den Schulen versammelt, so wie es an vielen Schulen auch Spezialisten für die pädagogische Beratung gibt. Interessanterweise scheint es jedoch in jüngster Zeit eine Tendenz gegen solche professionelle Ausdifferenzierung an den Schulen zugunsten einer stärkeren Integration der Funktionen in der Person der Klassenlehrkraft zu geben.

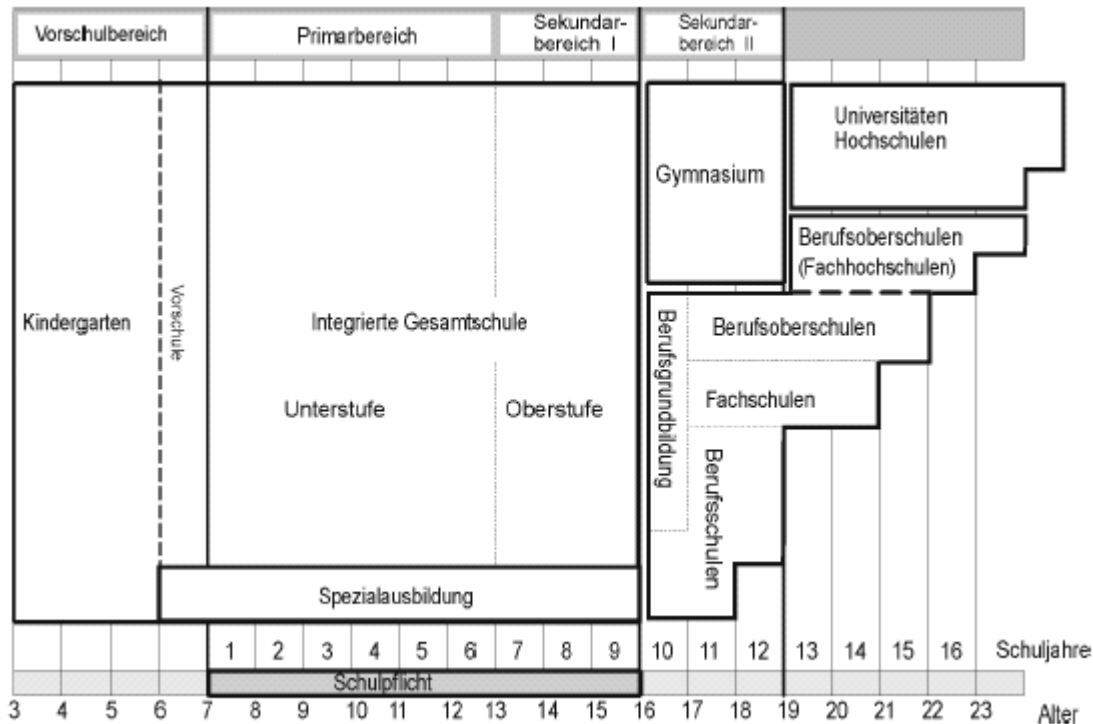
Wie in anderen Bildungssystemen haben sich auch in Finnland seit den neunziger Jahren Bewegungen stärker durchgesetzt, die auf eine Dezentralisierung im Sinne curricularer Profilierung der Einzelschulen gedrungen haben. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass diese Politik mit steigenden Leistungsdifferenzen zwischen den Einzelschulen und damit einer Gefährdung von Egalisierungsprinzipien einhergegangen ist. Gerade angesichts der finnischen Betonung dieser Grundsätze, schien eine umgehende Korrektur geboten. Man kann die starke Betonung nationaler und internationaler Vergleichsstudien in Finnland ebenso wie die in der Formulierung von Bildungsstandards durch das Zentralamt für das Unterrichtswesen gegebene Vereinheitlichungstendenz als Versuch interpretieren, solchen Trends ungewollter Divergenz zu begegnen. Dem entspricht, dass in den neuesten Curricula die Wahlmöglichkeiten der Schülerinnen und Schüler zugunsten erweiterter Pflichtbereiche eingeschränkt werden. Insbesondere für Kernbereiche und die neunklassige Gesamtschule gilt, dass nach Möglichkeit kein Kind die Mindestanforderungen verfehlt. Dabei wird freilich anerkannt, dass neben den 2,5% eines Altersjahrgangs, für die Sonderschulen die bessere Alternative darstellen, bei 14% mit deutlichen Lernschwierigkeiten und bei weiteren 7% mit schweren Lernschwierigkeiten zu rechnen ist. Die wichtigste Möglichkeit der Intervention wird in diesen Fällen in zusätzlichem Unterricht in kleinen Lerngruppen mit hohem Anreiz gesehen. Im Übrigen werden vor allem die Vorzüge heterogener Lerngruppen mit ihren Vorteilen für Lernschwache betont; einer Differenzierungsform, die nach den finnischen Erfahrungen nicht mit Beeinträchtigungen für die Lernstärkeren einhergeht.

Von besonderer Bedeutung für die Zukunft des finnischen Bildungswesens und der Gesellschaft insgesamt dürfte die Entwicklung der Dualität von allgemeiner und beruflicher Bildung in der Sekundarstufe II und im tertiären Bildungssektor sein. Obwohl die egalitären Grundsätze finnischer Bildungspolitik die Äquivalenz von allgemeiner und beruflicher Bildung betont und durch liberale Übergangsregelungen fördert, wird die Wahl eines beruflichen oder universitätsvorbereitenden Bildungsgangs in der Sekundarstufe II auch von Merkmalen der sozialen Herkunft mitbestimmt.



Ähnliches gilt offenbar für den seit 1995 rasch expandierenden Sektor der „AMK-Einrichtungen“ in ihrem Verhältnis zu den Universitäten. Bei der Beurteilung der hohen Anteile eines Altersjahrgangs, die in Finnland eine Hochschule besuchen, ist zu berücksichtigen, dass hierin neben den 30% der an den Universitäten Neuimmatrikulierten die „AMK-Studierenden“ enthalten sind.

### Das finnische Bildungssystem:



Quelle: DIPF 1999

## 7.4 Niederlande

### Zur Organisation des Schulsystems

Die Schulpflicht beginnt mit dem fünften Lebensjahr und besteht bis zum Alter von 16 Jahren. Die Mehrzahl der Kinder wird jedoch bereits mit vier Jahren eingeschult. Für die Altersgruppe der 17- und 18-Jährigen besteht Teilzeitschulpflicht. Die Vorschulbetreuung ist in den Niederlanden kein Teil des formalen Bildungswesens. Es gibt aber eine Reihe von Betreuungsangeboten für Kinder unter vier Jahren.

Die *Grundschule (BAO)* nimmt in der Regel Kinder im Alter zwischen vier und zwölf Jahren auf. Eine durchschnittliche *BAO* hat 220 Schüler, die sich auf die Jahrgangsklassen 1 bis 8 verteilen.

Sekundarschulbildung wird für Kinder und Jugendliche im Alter zwischen zwölf und 18 Jahren in unterschiedlichen Bildungsgängen angeboten. Nach der achten Klassenstufe werden die Schüler auf die Bildungsgänge *VMBO (Vorbereitende Mittlere Berufsbildung)*, *HAVO (Mittlere Allgemeine Bildung)* und *VWO (Universitätsvorbereitende Bildung)* verteilt. Etwa die

Hälfte aller Schüler besucht einen *VMBO*-Bildungsgang, jeweils ein Viertel entweder einen *HAVO*- oder einen *VWO*-Bildungsgang.

In der Vergangenheit waren die unterschiedlichen Bildungsgänge meist an räumlich getrennten Schulen angesiedelt, heute sind sie meist in einem Schulgebäude zusammengefasst, obwohl weiterhin eine kleine Zahl unabhängiger Schulen mit nur einem der drei Bildungsgänge besteht.

In den ersten drei Jahren (Klassenstufen 9 bis 11) wird ein einheitliches Curriculum unterrichtet. Der zweite Abschnitt der Sekundarstufe erfüllt die Funktion, auf das Abschlussexamen im jeweiligen Bildungsgang vorzubereiten. Die Profilstruktur der Oberstufe in den unterschiedlichen Bildungsgängen wurde 1998 neu festgelegt. Im Bildungsgang *VMBO* müssen sich die Schüler für einen theoretischen, gemischten, berufsorientierten oder praktischen Bildungsgang entscheiden. Nach einjährigem Vollzeitbesuch einer *VMBO* mit abschließendem Examen ist es für die Schüler im theoretischen Bildungsgang möglich, ihre Schulbildung in einem *HAVO*-Bildungsgang fortzusetzen.

Die Schüler in den anderen drei Bildungsgängen haben ausschließlich die Möglichkeit, eine Lehrlingsausbildung (*BBL*) oder eine vollzeitschulische Berufsausbildung (*BOL*) mit verschiedenen Abschlussniveaus an einer *MBO* (Einrichtung für die mittlere Berufsbildung) aufzunehmen.

Nach Abschluss der Sekundarstufe I sind weitere zwei Jahre bis zum *HAVO-Examen* vorgesehen. Für das allgemeine Abitur (Abschluss des *VWO*-Bildungsgangs) beträgt die Schulbesuchsdauer in der oberen Sekundarstufe drei Jahre. Ein Schüler, der das *HAVO-Examen* bestanden hat, kann entweder direkt auf die Fachhochschule oder zur *VWO* wechseln, um dort einen Abschluss zu erwerben. Der *VWO*-Abschluss berechtigt zur Aufnahme eines Universitätsstudiums. 1999 entschieden sich 71,5% der *HAVO*-Absolventen für die Aufnahme eines Studiums an einer Fachhochschule. Der Rest begann entweder eine Ausbildung an einer *MBO* oder setzte seine Schulbildung an einer *VWO* fort. 65% der *VWO*-Absolventen nahmen ein Studium an einer Universität auf, 35% entschieden sich für ein Studium an einer Fachhochschule.

Zur Zeit wird in der *HAVO*-/*VWO*-Oberstufe ein neues Konzept, das sogenannte Haus des Lernens oder Studienhaus (*Het Studiehuis*), erprobt. Es verzichtet auf die Vorgabe fester Unterrichtszeiten und orientiert sich an der Zeit, die ein durchschnittlicher Schüler benötigt, um ein bestimmtes Unterrichtspensum zu bewältigen. Im *Studiehuis* sollen das selbstständige Lernen gefördert und der Übergang auf die Universität erleichtert werden.

Die Abschlussprüfungen an den Sekundarschulen (*VMBO*/*HAVO*/*VWO*) setzen sich alle aus einem landesweiten Examen und aus mehreren Schulexamina zusammen. Im *VWO*-Examen muss im gemischten und theoretischen Bildungsgang auch eine Hausarbeit geschrieben bzw. im berufsorientierten und praktischen Bildungsgang eine praktische Prüfung abgelegt werden. An der *HAVO* und *VWO* werden die Leistungen ab Jahrgangsstufe 12 auf einer Punktekarte dokumentiert und mit der Note der Abschlussexamina zusammengerechnet.

Für Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf setzte sich seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend das Konzept eines integrierten Unterrichts durch. Durch den Einsatz von Unterstützungslehrern zur gezielten Betreuung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf konnte die Zahl der Überweisungen an die Sonderschule vorübergehend reduziert werden. Seit 1996 steigt der Anteil der an die Sonderschule überwiesenen Schüler allerdings wieder an.

65% der Schulen in den Niederlanden sind Schulen in freier Trägerschaft (z.B. Kirchen, Stiftungen oder Vereine), die vollständig staatlich finanziert werden. Die übrigen 35% der Schulen werden von den Gemeinden getragen.

### **Leitthemen im Länderbericht**

Dem niederländischen Bericht zufolge messen die meisten Niederländer einer hochwertigen Bildung große Bedeutung bei, wie die Bereitschaft der Bevölkerung zur privaten Beteiligung an Bildungsinvestitionen zeigt. Diese Bereitschaft ist nicht zuletzt das Ergebnis einer wach-

senden Sorge um die Qualität von Bildung angesichts eines schwindenden Ansehens des Lehrerberufs und sinkender Lehrerzahlen, zunehmender Verhaltensauffälligkeiten der Schüler und einschneidender Kürzungen im Bildungshaushalt. Die Priorität, die dem Problem der Qualitätssorge und insbesondere des Lehrerstatus beigemessen wird, zeigt sich in aktuellen bildungspolitischen Anstrengungen, das Ansehen und die Berufsbedingungen von Lehrern durch Maßnahmen wie Gehaltssteigerungen sowie günstigere Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen zu erhöhen.

Die Finanzmittel für den Primar- und Sekundarbereich werden im Vergleich zu den OECD-Nachbarländern nur geringfügig aus privaten Quellen gespeist, sodass die über den Zeitraum von 1990 bis 1998 ergriffenen Sparmaßnahmen der Regierung sich direkt als sinkender Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt niederschlagen. Charakteristisch für die Organisation des Bildungswesens ist die Trennung zwischen Finanzierung und Trägerschaft und der hohe Grad an Dezentralisierung. Die Verantwortlichkeit für die Verteilung der vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel wurde in den Niederlanden auf die lokale Ebene übertragen. Dazu gehört auch die Entscheidungsfreiheit der Einzelschule, ihre finanzielle Situation mit Hilfe von Sponsoren zu verbessern, so lange die Lehrinhalte nicht durch Werbung beeinflusst werden. Heute besuchen 65% der Schüler privat getragene Schulen. Um angesichts der relativ großen Unabhängigkeit der Schulen Qualität im Bildungswesen zu gewährleisten, werden vom Bildungsministerium Inspektoren zur Überwachung der von ihnen formulierten Standards und Indikatoren für die Schul- und Unterrichtsqualität eingesetzt. Darüber hinaus kommt der Selbst-Evaluierung der Schulen durch Aufstellung von Schulplänen und der Durchführung von Befragungen eine zunehmende Bedeutung bei. Die Gremien zur Bildungsaufsicht konstituieren sich auf vier Ebenen: vom Bildungsministerium über Bildungsbeauftragte der Provinzen und der Gemeinden bis zur Einzelschule. Konsequenz der Dezentralisierung und Liberalisierung des niederländischen Bildungssystems ist der Trend zur Verlagerung der Entscheidungsgewalt in Bildungsfragen an die Gemeinden bzw. Einzelschulen.

Zur Sicherung der Qualität im Bildungssystem werden in den Niederlanden Ergebnisse nationaler Leistungsmessungen zur Überprüfung der Qualitätsstandards herangezogen. Darüber hinaus hat der Bildungsrat die Einführung nationaler Bildungsziele im Sinne von Minimalstandards für die Primar- und Sekundarstufe vorgeschlagen.

Zur Entwicklung und Sicherung von Qualität der Schulen wurde das bestehende Unterstützungssystem für die Schulen, die Schulleiter und die Lehrkräfte modifiziert und verändert. Diese Unterstützungssysteme umfassen öffentlich geförderte konfessionelle und nicht-konfessionsbezogene nationale Zentren der Lehrerfort- und -weiterbildung, pädagogische Beratungszentren und aufgabenbezogene Organisationen (z.B. das Institut für Lehrplänenwicklung (SLO) und das Zentrale Institut für Testentwicklung (CITO). In den letzten Jahren wurden im Zuge der Dezentralisierung die Verantwortung für die Lehrerfortbildung an die Schulen übertragen und die Unterstützungssysteme zum Teil Wettbewerbsbedingungen unterworfen. Die Auswirkungen der Unterstützungssysteme auf die Qualität der Bildung werden allgemein als eher gering erachtet.

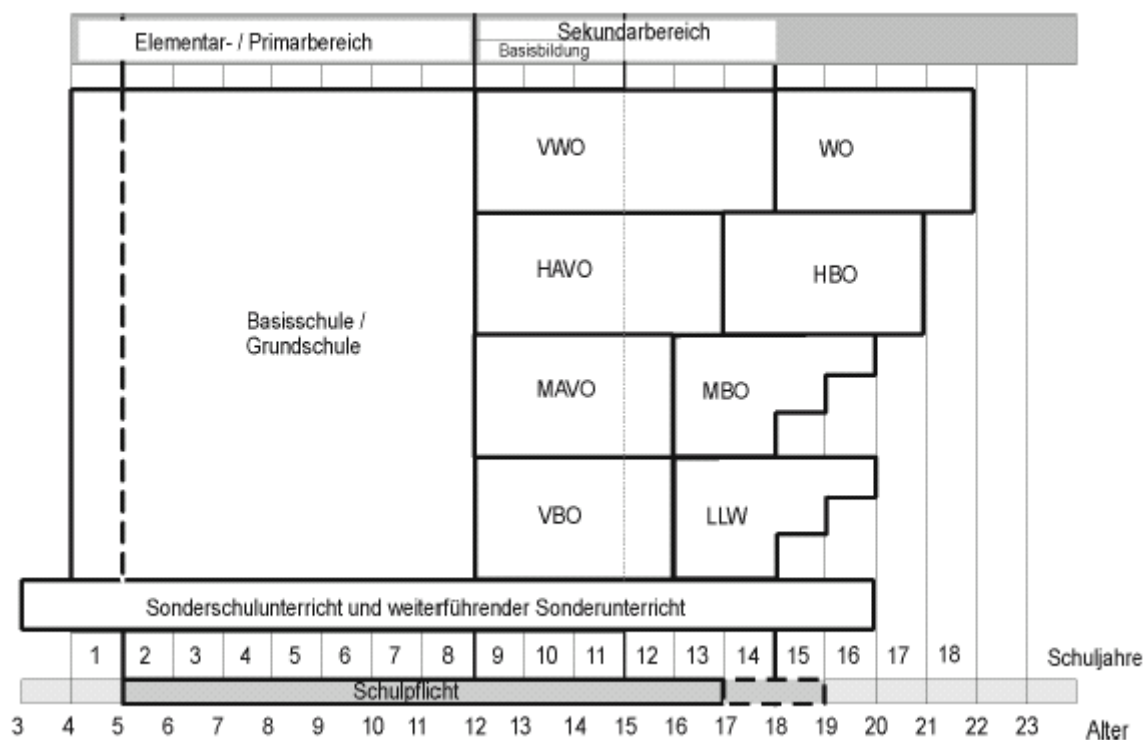
Das große Leistungsgefälle zwischen Schülern unterschiedlicher sozialer Herkunft konnte in den letzten Jahren zwar gemildert werden, stellt jedoch immer noch eine der wesentlichen Herausforderungen an das niederländische Bildungssystem dar. Noch immer sind Schüler mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufiger in niedrigeren Bildungsgängen einschließlich Zweigen der sonderpädagogischen Förderung vertreten. Zu den Maßnahmen zur Schaffung gleicher Bildungschancen für alle Kinder unabhängig vom sozioökonomischen Hintergrund oder Migrationsstatus gehört die Mittelzuweisung an Schulen entsprechend ihres Anteils „benachteiligter“ Schüler. Seit Ende der 1980er-Jahre haben zahlreiche Initiativen insbesondere im Vorschulbereich (z.B. „*Headstart*“, „*Instapje*“, „*Opstap*“) die sprachliche Förderung der Kinder unter Einbeziehung der Eltern zur Aufgabe. 1998 wurde explizit eine Politik der Angleichung der Bildungschancen für Kinder mit Migrationshintergrund eingeleitet. Zusätzliche Mittel stehen demnach für gezielte Programme in Vor-, Primar- und Sekundar-

schulen bereit. Die Vermittlung der Muttersprache der Kinder ist seit 1998 gesetzlich geschützt. Dieser Unterricht ist fakultativ und findet außerhalb des regulären Unterrichts statt.

Die Zahl der Ganztagschulen in den Niederlanden wächst. Ihre Errichtung geht meist auf lokale Initiativen zurück, die ein Netzwerk pädagogischer Institutionen umfassen und von der Regierung unterstützt werden. Die Lehrerausbildung findet traditionell an pädagogischen Hochschulen (vier Jahre) bzw. in Form von Aufbaustudiengängen an Universitäten (ein Jahr) statt. Lehrerinnen und Lehrer der Sekundarstufe werden in einem Unterrichtsfach ausgebildet. Eine Lehrberechtigung für die Sekundarstufe II kann in weiterführenden Studiengängen an beiden Institutionen erworben werden.

Der an den Schulen vorherrschende Lehrermangel erleichtert Quereinsteigern den Übergang in den Lehrerberuf, den sie nach einem kurzen Eignungstest und der Verpflichtung zu Nachqualifikation aufnehmen können.

Das niederländische Bildungssystem:



Quelle: DIPF 1999

## 7.5 Neuseeland

### Das Neuseeländische Schulsystem – Kurzdarstellung

In Neuseeland besteht Schulpflicht für Kinder ab dem 6. und bis zum 17. Geburtstag. Viele Kinder besuchen die Schule bereits ab dem Alter von 5 Jahren. Das Schuljahr dauert in den Schulen üblicherweise von Ende Jänner bis Mitte Dezember und teilt sich in 4 Abschnitte.

Die Pflichtschule in Neuseeland teilt sich in die Primar-, Mittel- und Sekundarschule (*primary, intermediate and secondary schooling*). Primarschulen werden von Kindern ab Schulstufe 0 bis zur Schulstufe 6 besucht<sup>47</sup>. Die Schulstufen 7 und 8 können entweder in einer Mittelschule besucht werden, oder aber auch als Teil einer Primar- oder Sekundarschule. Sekundarschulen bieten Unterricht für die Schulstufen 9 bis 13.

Der Großteil der neuseeländischen SchülerInnen besucht staatlich finanzierte Schulen. Es besteht eine freie Schulwahl. Eltern haben das Recht, ihr Kind an jeder gewünschten Schule einzuschreiben. Die Schulen sind aber berechtigt, die Zahl ihrer Schüler zu limitieren, wenn sich zu viele Kinder einschreiben möchten.

Der Pflichtschulunterricht kann in staatlichen, integrierten<sup>48</sup> und unabhängigen bzw. privaten Schulen besucht werden. Staatliche Schulen heben keine Schulgebühren ein, jedoch werden die Eltern üblicherweise aufgefordert, einen vorgegebenen Betrag für Bereitstellung bestimmter Angebote zu spenden.

#### „Tomorrow's Schools“

1989 wurde in Neuseeland unter dem Namen „*Tomorrow's Schools*“ die umfangreichste Reform im Bildungssystem durchgeführt, die jemals in einem Industrieland stattgefunden hat. Im Rahmen dieser Reform kam es zu erheblichen Verschiebungen der finanziellen und administrativen Verantwortlichkeiten im Bildungsbereich, weg von öffentlichen Stellen hin zu lokalen gewählten Ausschüssen.

Der Focus der Reformen lag auf den einzelnen Einheiten – den Schulen – die in der Folge autonom agieren. Weiters wollte man die Eltern-Schule-Partnerschaft und die Bildungsmöglichkeiten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen verbessern.

Mit der Einführung im Oktober 1989 veränderte sich das neuseeländische Bildungssystem von einem stark zentral kontrollierten und verwalteten, hin zu einem System, das den Schulen einen hohen Grad an Flexibilität und Autonomie bei der Verwaltung und Organisation von Schulangelegenheiten gewährt. Durch die Verlagerung der Kontrolle auf lokal gewählte „*Boards of Trustees*“ (siehe unten) sollte eine verstärkte Einbeziehung lokaler Interessen durch die Schulen erreicht werden. Weiters ging man davon aus, dass durch Dezentralisierung von pädagogischen, personellen und anderen Entscheidungen die Qualität des Unterrichts und des Lernens verbessert werden könnte.

Trotz der umfassenden Autonomie der Schulen sollten diese im Interesse des Staates agieren. Die nationale Regierung stellt einen Großteil der finanziellen Mittel der Schulen zur Verfügung, definiert Curriculum-Richtlinien und überwacht die verantwortlichen Stellen.

Die neuseeländischen Schulen befinden sich seit der Reform 1989 in einer Konkurrenzsituation am Bildungsmarkt, da Eltern frei entscheiden können, welche Schule ihre Kinder besu-

<sup>47</sup> Besucht ein Kind im Alter zwischen fünf und sechs Jahren zum ersten Mal zwischen Juli und Dezember die Primarschule, wird es im Jahr 0 (= Schulstufe 0) eingestuft. Beginnt ein Kind mit dem Schulbesuch zwischen Jänner und Juni, erfolgt die Einstufung im Jahr 1.

<sup>48</sup> Integrierte Schulen wurden früher als Privatschulen geführt und wurden nun in das staatliche System eingebunden. Sie arbeiten unter den gleichen finanziellen und rechtlichen Bedingungen wie staatliche Schulen. Da jedoch die Schulgebäude und -grundstücke in privatem Besitz sind, verrechnen sie Gebühren für die Deckung der dafür anfallenden Kosten.

chen sollen. Dieser Regelung liegt die Annahme zu Grunde, dass Schulen durch das Verfolgen ihrer eigenen Interessen auf dem freien Markt die Qualität ihrer Leistungen verbessern.

Im Rahmen der Reform wurden neue **Verwaltungsstrukturen** geschaffen:

### **Zentrale Verantwortlichkeiten**

In Folge der Reformen von 1989 übernahm das Bildungsministerium – als Nachfolgeeinrichtung des „*Department of Education*“ – die Verantwortung für die Bereiche: Nationales Curriculum, Eigenkapitalfinanzierung, Jahresberichte und Audits, Auflösung der Charter-Lizenzen der Schulen sowie „*Boards of Trustees*“- und Kollegien-Entlassung.

### **Agenturen**

Die zuvor bestehenden 10 regionalen Bildungsbehörden wurden aufgelöst und neue Aufsichtsagenturen im System etabliert, die sich gegenüber der Regierung vertraglich zur Erfüllung spezieller Monitoring- und Evaluierungsaufgaben verpflichteten.

*Education Review Office (ERO)*: Das *ERO* wurde 1990 als staatliche Agentur, als Ersatz für das bestehende Schulinspektionssystem, gegründet und ist für die Überwachung der Schulqualität sowie entsprechender Berichtlegung verantwortlich. Es erarbeitet Rechenschaftsberichte zu den Aktivitäten der Boards, Effektivitätsprüfungen, Audits bez. der Einhaltung der Vorschriften und übernimmt Monitoring-Aufgaben. Mitarbeiter/innen des *ERO* besuchen die Schulen alle 2 – 3 Jahre.

*New Zealand Qualification Authority (NZQA)*: Die *NZQA* wurde 1990 gegründet und ist für die Entwicklung nationaler standardbasierter Qualifikationssysteme im Bildungsbereich zuständig. Ihre Aufgaben sind unter anderem die Definition von Qualifikationsstandards, Akkreditierung und Monitoring von Bildungsanbietern und die Abwicklung nationaler Prüfungen in den Sekundarstufen.

### **Schulebene**

Schulen wurden aufgerufen, lokal gewählte „*Boards of Trustees (BoT)*“ zu etablieren, die die Verantwortung für viele Entscheidungen auf Schulebene übernehmen (siehe unten). Die *New Zealand Trustees Association NZSTA* unterstützt die Aktivitäten der *Boards of Trustees*. Für die Bewältigung der laufenden Aktivitäten an den Schulen im Rahmen der von den *Boards of Trustees* festgelegten Grundsätze ist der/die Schulleiter/in zuständig.

### *Boards of Trustees (BoT)*

Neuseelands Schulen sind selbstverwaltet. Sog. „*Boards of Trustees*“ (Verwaltungsausschüsse) sind für die operative Führung der Schulen in Neuseeland verantwortlich. Diese Ausschüsse setzen sich aus ElternvertreterInnen (von den Eltern gewählt), der/dem SchulleiterIn, LehrervertreterInnen und nichtlehrende SchulmitarbeiterInnen (von den SchulmitarbeiterInnen gewählt) zusammen.

Das neuseeländische Bildungsministerium hat vier Kernaufgaben der *Boards of Trustees* definiert:

- Festlegen der Gesamtausrichtung der Schule, unter Berücksichtigung der nationalen Richtlinien
- Repräsentieren der Interessen der Eltern und Steuerzahler an der Schule
- Bestellen des/r SchuldirektorIn
- Kontrollieren und Beurteilen der Leistungen der Schule und der Schulleitung

### *Schul-Charter*

Bevor die *Boards of Trustees* ihre Aufgaben übernehmen, wird von jedem „Board“ und der jeweiligen Schule ein Vertrag mit dem Bildungsministerium abgeschlossen – die Schul-

Charter. Dieses Dokument stellt die Grundlage für die Entscheidungen der jeweiligen *Boards of Trustees* dar. Bei der Erstellung der Charta beraten sich die „Boards“ mit Vertreter/innen der lokalen Gemeinde.

In der Charter werden die Ziele jeder einzelnen Schule dargelegt. Zudem enthält sie die Nationalen Bildungsrichtlinien, die sowohl Angaben zu den nationalen Bildungszielen Neuseelands als auch curriculare und administrative Anforderungen enthalten. *Boards of Trustees* jeder Schule verpflichten sich, in der Charter die jeweilige Schule im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen zu führen.

*Boards of Trustees* sind verantwortlich für die Erreichung der in der Charta festgelegten Ziele und für die Verwaltung der für den Betrieb der Schule zur Verfügung gestellten staatlichen Finanzmittel. Über die Verwendung der Mittel in den Schulen können sie überwiegend frei entscheiden. Sie sind jedoch zu einer jährlichen Berichterlegung an ihre lokale Gemeinde und an das Bildungsministerium verpflichtet.

Für die Erhaltung des staatlichen Schuleigentums – Grundstück und Gebäude staatlicher Schulen – sind ebenfalls die *Boards of Trustees* verantwortlich. Schulneubauten liegen im Verantwortungsbereich des Bildungsministeriums.

In den meisten Fällen ist die Selbstverwaltung der Schulen erfolgreich. Bei Bedarf werden vom Bildungsministerium besondere Trainings- und Unterstützungsangebote für *Boards of Trustees* zu den Bereichen Management, Planung, Strategieentwicklung und Administration angeboten. Für jene *Boards of Trustees*, die Unterstützung benötigen, damit die Bildung der SchülerInnen nicht gefährdet wird, bietet das Bildungsministerium gemeinsam mit dem „*Education Review Office ERO*“ eine Art Sicherheitsnetz an. Sie arbeiten auf lokaler Ebene in Partnerschaft mit den Schulen, um Schwierigkeiten so früh wie möglich zu lösen.

Für die laufende Schulverwaltung sind die Direktor/innen zuständig. In den Aufgabenbereich der SchulleiterInnen fällt üblicherweise die Beurteilung der LehrerInnen und der anderen SchulmitarbeiterInnen.

### **Personelle Autonomie**

Die *Boards of Trustees* sind die Arbeitgeber der SchulmitarbeiterInnen – für LehrerInnen ebenso wie für nicht unterrichtendes Personal. Sie bestellen den/die SchuldirektorIn und sind für dessen/deren Beurteilung und auch Entlassung zuständig. In Zusammenarbeit mit den *BoTs* erarbeiten die SchuldirektorInnen Stellenbeschreibungen für die Schulmitarbeiter/innen, in denen auch zu erreichende Ziele definiert werden.

Die Schuldirektor/innen sind zwar für die Empfehlung von LehrerstellenbewerberInnen zuständig, die letzte Entscheidung bei der Lehreranstellung liegt jedoch bei den *Boards of Trustees*.

DirektorInnen sind für die laufende Schulverwaltung zuständig. In den Aufgabenbereich der SchulleiterInnen fällt üblicherweise die Beurteilung der LehrerInnen und der anderen SchulmitarbeiterInnen.

### **Finanzmanagement**

Die Verwaltung des Schulbudgets wurde im Rahmen der Reformen von 1989 auf die *Boards of Trustees* jeder einzelnen Schule übertragen. Die Verteilung der staatlichen Mittel erfolgt mit Hilfe eines Zuteilungsschlüssel auf Basis von Schuleinschreibungen.

Das Bildungsministerium finanziert die Schulausbildung in staatlichen und integrierten Schulen. Diese erhalten Finanzmittel für die Deckung operativer Kosten, für Personalkosten, für die Erhaltung von Schuleigentum und für den Schülertransport. Privatschulen erhalten ebenfalls staatliche Unterstützung.

Die Mitglieder der einzelnen *Boards of Trustees* sind kollektiv Treuhänder der von den „Boards“ verwalteten Ressourcen. Jedes *BoT* ist für die Verwendung des Schulbudgets sowie für die Nutzung und Erhaltung der Schulgebäude und -gelände verantwortlich. Falls kein

Mitglied des *Board of Trustees* die Fähigkeiten besitzt, um als FinanzberaterIn zu agieren, kann eine entsprechende Person angestellt werden.

Dem Ministerium kommt eine Monitoring- und Beratungsfunktion zu. Der Jahresabschluss jeder Schule wird geprüft. Bei geringer Liquidität, finanziellen Fehlentwicklungen und Verringerung des Reinvermögens werden Erklärungen eingefordert.

### **Operative Kosten**

Der Betrag, den die einzelne Schule für die Deckung der operativen Kosten erhält, hängt vom Schultyp, von der Anzahl und vom Alter der Schüler, vom Personalstand, vom sozio-ökonomischen Dezil der Schule<sup>49</sup> sowie von der Besitzstruktur der Schule ab. Die staatlichen Finanzmittel dienen der Schule zur Deckung aller operativen Kosten mit Ausnahme der Lehrergehälter und umfangreicherer Erhaltungsaufwendungen.

Über die Verwendung des Schulbudgets entscheiden die *Boards of Trustees*, die Gelder sind nicht an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden. Die Boards sind verpflichtet, Prioritäten zu setzen und die gesamten Finanzmittel zu verwalten. Dabei muss den Vorgaben der Nationalen Bildungsrichtlinien, den Nationalen Verwaltungsrichtlinien sowie allen rechtlichen und vertraglichen Verpflichtungen entsprochen werden. (siehe Schul-Charter)

Zusätzliche zweckgebundene Mittel erhalten Schulen für Maori-Sprachprogramme, Berufsinformation, für Angebote für SchülerInnen mit besonderen Bedürfnissen und für SchülerInnen mit sozioökonomischen Lernhindernissen.

*Boards of Trustees* sind verantwortlich für die Erreichung der in ihrer Schul-Charter festgelegten Ziele. Werden dazu nicht alle erhaltenen Finanzmittel benötigt, können diese für andere Zwecke – auch in den folgenden Jahren – verwendet werden.

Integrierte Schulen, deren Eigentum in Privatbesitz ist, erhalten ebenso wie staatliche Schulen finanzielle Mittel für Erhaltungsaufwendungen. Sie sind berechtigt, für die Finanzierung von Bauprojekten von den Eltern Gebühren einzuheben.

### **Personalkosten**

LehrerInnen in Neuseeland werden direkt vom Erziehungsministerium bezahlt. Zwar obliegt den *Boards of Trustees* die Auswahl und Anstellung der Lehrpersonen, Verhandlungen bezüglich Gehaltsschemata und Zuschüsse werden aber mit zentralen Stellen geführt. Die Anzahl der Lehrerstellen, die für eine Schule bewilligt werden, hängt von der Zahl der SchülerInnen in den einzelnen Schulstufen einer Schule ab. Werden bewilligte Lehrerstellen nicht besetzt, können die dadurch nicht aufgebrauchten Finanzmittel nicht für andere Perioden gespart werden. In Neuseeland besteht derzeit Lehrermangel.

Die an einer Schule für Lehrergehälter anfallenden Personalkosten variieren je nachdem, welche LehrerInnen von der Schule eingestellt werden. Gelingt es einer Schule, erfahrene Lehrpersonen zu gewinnen, so erhält diese Schule mehr Personalmittel als eine Schule, an der nur wenig erfahrene Lehrer unterrichten, d.h. in Summe erhalten erfolgreiche Schulen mehr Finanzmittel als weniger erfolgreiche.

Viele *Boards of Trustees* entscheiden sich dazu, für die Finanzierung zusätzlicher Aktivitäten und MitarbeiterInnen weitere Mittel von lokalen Gemeinden durch freiwillige Schulbeiträge und über privates Sponsoring zu akquirieren.

---

<sup>49</sup> Das neuseeländische Bildungsministerium verwendet ein Dezil-Bewertungssystem für die Berechnung der Finanzmittel für die einzelnen Schulen. Jedes Dezil enthält rund 10% der Schulen. Schulen im Dezil 1 haben den höchsten Schüleranteil mit niedrigem sozioökonomischen Hintergrund. Schulen mit Dezil 10 haben den geringsten Anteil dieser Schüler.



### **Curriculare Autonomie der Schulen**

Um die in der Charter definierten Ziele der Schule erreichen zu können, werden diese von der Schulleitung und dem *Board of Trustees* in Richtlinien für die tägliche Arbeit übersetzt. Die Umsetzung des Schulcurriculums obliegt der Schulleitung und den LehrerInnen.

Jede Schule in Neuseeland entwickelt gemeinsam mit dem *BoT* im Rahmen des nationalen Curriculums (siehe unten) ein eigenes Schulcurriculum und Unterrichtsprogramm unter Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse, Prioritäten und Ressourcen.

Die Gestaltung des Lehrplanes erfolgt in den Schulen auf unterschiedliche Art. Schwerpunkte und Prioritätensetzungen können sich in den einzelnen Jahren unterscheiden. Häufig werden in einzelnen Unterrichtsaktivitäten mehrere Lernbereiche gleichzeitig behandelt.

### **National Curriculum**

Das nationale Curriculum wurde vom neuseeländischen Bildungsministerium entwickelt. Es enthält Unterrichtsgrundsätze und Angaben dazu, welche Inhalte die SchülerInnen lernen sollen. Zusätzlich bestehen staatliche Unterrichts-, Lern- und Prüfungsrichtlinien.

Das nationale Curriculum Neuseelands besteht aus sieben essentiellen Lernbereichen, acht essentiellen Fähigkeitsbereichen sowie allgemeinen gesellschaftlichen Werten und Einstellungen.

Die sieben essentiellen Lernbereiche sind wie folgt definiert: Gesundheit und Sport, Kunst, Sozialkunde, Technik, Naturwissenschaften, Mathematik, Muttersprache und Fremdsprachen. Für jeden dieser Bereiche sind im Rahmen des nationalen Curriculums Lernziele festgelegt, die von den SchülerInnen erreicht werden sollten. Anhand dieser Lernziele können die LehrerInnen die Leistung der SchülerInnen bewerten. Es wird von den Schulen erwartet, auf den Erwerb der lese-, schreib- und rechnerischen Fähigkeiten besonderen Wert zu legen.

Weiters sind im nationalen Curriculum acht essentielle Fähigkeiten definiert, die die SchülerInnen erwerben sollen: Kommunikations-, Informations- und Problemlösungsfähigkeiten, körperliche, rechnerische und soziale Fähigkeiten, Selbstmanagement sowie Arbeits- und Lernfähigkeiten.

### **Erfahrungen und Folgen der Schulreform „Tomorrow’s Schools“**

Da es in Neuseeland kein System der nationalen Schülerleistungsüberprüfung gibt und daher keine Vergleichswerte zur Verfügung stehen, kann nicht definitiv festgestellt werden, ob durch diese umfassenden Reformen die Leistung der SchülerInnen verbessert wurde oder nicht. Außerdem wurden zur gleichen Zeit eine Reihe von weiteren Reformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung durchgeführt, die ebenfalls auf die Schulen Einfluss nahmen. Experten gehen jedoch von sehr geringen Auswirkungen dieser Reformen auf den Lernerfolg der SchülerInnen aus.

Durch die Selbstverwaltung der Schulen konnte erfolgreich die Bürokratie im Bildungsbereich aufgebrochen werden, die von vielen Menschen als zu übertrieben, ineffizient und sich zu wenig an lokalen Bedürfnissen orientierend empfunden wurde. Sowohl in Primar- als auch Sekundarschulen haben die gewählten *Boards of Trustees* die neue Verantwortung im Finanz-, Verwaltungs- und Personalbereich positiv angenommen.

Die Fähigkeit der Boards und Schulen, den neuen Verantwortungsbereichen gerecht zu werden, ist sehr unterschiedlich. Schulen in benachteiligten städtischen Wohngebieten wie auch in ländlichen Gegenden haben mitunter Probleme bei der Bildung der *Boards of Trustees*. Ein Teil der Schulen ist mit der Erfüllung der Management-Aufgaben, die ihnen übertragen wurden, überfordert. Das neuseeländische Bildungsministerium hat eingestanden, dass das neue System in 10 bis 20% der Schulen nicht funktioniert.

In einem System, das versucht, lokale Schulautonomie mit nationalen Interessen zu verbinden, sind Spannungen vorprogrammiert. Das Modell der Schulen als Vertreter des Staates

ist insofern erfolgreich, als dass das Bildungsministerium Curriculum-Ziele für dieses System festlegt und das *Education Review Office*, das unabhängig vom Ministerium arbeitet, ein praktikables System der Verantwortlichkeiten, großteils basierend auf Verwaltungs- und Managementkriterien, etabliert hat.

Gleichzeitig hat die Regierung Instrumente zur Messung von Ergebnissen entwickelt, auf denen sich ihre Bemühungen konzentrieren. Ein fortlaufendes Anliegen ist dabei die inadäquate Mittelaufbringung und -verwendung, ebenso das geringe Vertrauen zwischen Regierung und Schule.

Jedoch wurde von den Reformern das Ausmaß an laufender Unterstützung stark unterschätzt, das selbstverwaltete Schulen benötigen, um ihre Aufgaben erwartungsgemäß erfüllen zu können. Das gilt insbesondere für Schulen mit einem höheren Anteil sozioökonomisch benachteiligter SchülerInnen.

Die Einführung eines Konkurrenzverhältnisses zwischen Schulen hat zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Die freie Wahl der Schule durch die Eltern wurde zu einem integralen Bestandteil des neuseeländischen Pflichtschulsystems. Insbesondere gutausgebildete und sozial aufsteigende Eltern machen vom Recht der freien Schulwahl Gebrauch. Dies hat vor allem im städtischen Bereich großen Einfluss auf die Schülereinschreibungen in den einzelnen Schulen. Aber nicht alle Eltern können von der Wahlmöglichkeit Gebrauch machen, sei es zum einen, weil in ländlichen Regionen keine alternativen Möglichkeiten bestehen, oder weil Eltern nicht für die anfallenden Transportkosten, Gebühren und anderen Kosten, die mit der Anmeldung in der angestrebten Schule verbunden sind, aufkommen können.

Die Möglichkeit der Eltern, die Schule ihrer Kinder frei zu wählen, wird dadurch eingeschränkt, dass Schulen mit zu hohen Bewerberzahlen selber entscheiden können, welche Schüler sie aufnehmen. So hat sich insbesondere in rasch wachsenden städtischen Gebieten das System gewandelt, indem nicht die Schulen von Eltern und Schülern ausgewählt werden, sondern vielmehr die Schulen auswählen, welche SchülerInnen sie aufnehmen.

Auf der Angebotseite hat die Konkurrenz unter den Schulen bewirkt, dass die Schulleitungen die Bedürfnisse ihrer SchülerInnen mehr beachten. Als unerwünschter Nebeneffekt ist jedoch ein Rückgang der beruflichen Kollegialität zu verzeichnen. DirektorInnen und LehrerInnen sind wenig gewillt, pädagogische und andere Ideen mit ihre Kollegen aus konkurrierenden Schulen zu teilen.

### **Schlussfolgerungen**

Obwohl die Reformen „*Tomorrow's Schools*“ für viele Schulen Vorteile gebracht haben, haben sich doch aus dem Zusammenwirken von Selbstverwaltung, Konkurrenz und dem Spannungsfeld zwischen Schule und Regierung aufgrund des Fehlens von Sicherungsmechanismen eine Reihe von systemimmanenten Problemen ergeben.

Die deutlichste negative Konsequenz der Reformen ist die starke Polarisierung, bedingt durch das Schulwahlverhalten der Eltern. Neuseeland, das auf seine relativ egalitäre Gesellschaft stolz war, orientiert sich bei der Auswahl der Schulen zunehmend nach sozialen Schichten. Die Wahl der Schule wird häufig davon beeinflusst, wie sich die SchülerInnen einer Schule zusammen setzen. Neuseelands SchülerInnen sortieren sich nach ethischen Gruppen und nach sozioökonomischem Status – in einem weitaus stärkeren Ausmaß als dies durch Änderungen in der Wahl des Wohnortes erklärt werden könnte.

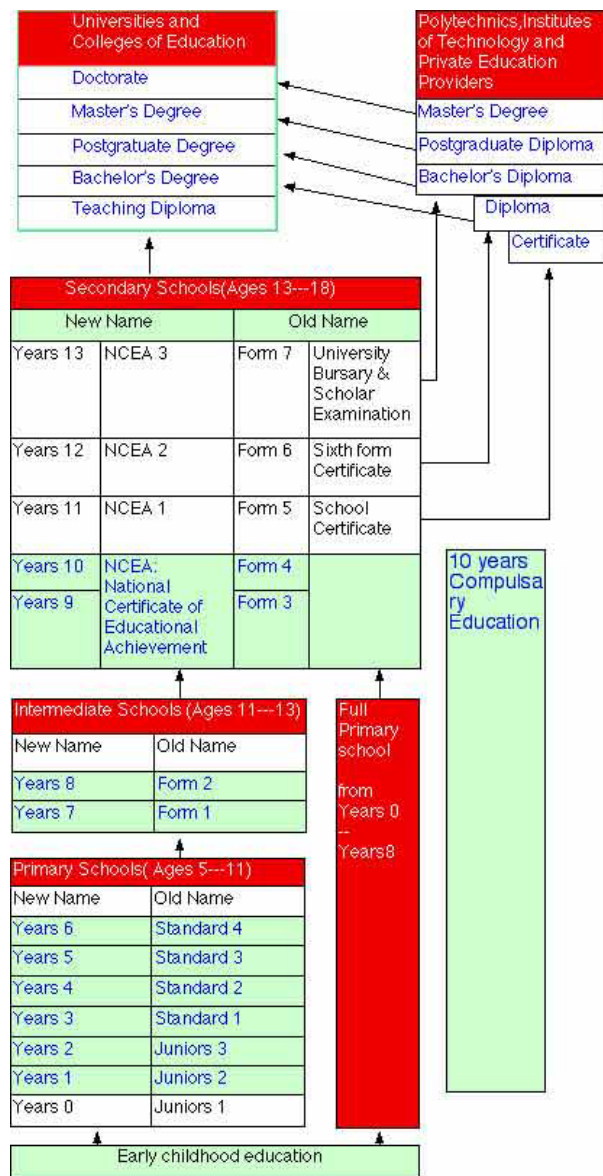
Das System des Wettbewerbs zwischen den Schulen bringt Gewinner und Verlierer hervor. Die Konkurrenz zwischen den Anbietern der Pflichtschulausbildung hat dazu geführt, dass die populärsten Schulen in erster Linie akademisch orientierte SchülerInnen aus Familien mit hohem sozioökonomischem Status unterrichten und die besten LehrerInnen rekrutieren. Auf der anderen Seite besteht eine deutliche Anzahl wenig attraktiver Schulen, die sich einem steigenden Anteil schwer zu unterrichtender SchülerInnen gegenüber sehen – jenen mit

Lern- und Verhaltensproblemen, mit nicht englischer Muttersprache sowie aus ökonomisch benachteiligten und zerrütteten Familien.

Weiters ergibt sich die Frage, wie ein Bildungssystem reagieren soll, wenn Schulen nicht mehr wettbewerbsfähig sind, d.h. wenn sie nicht ein Mindestmaß an SchülerInnen anwerben können. Wird eine auf diese Weise bankrotte Schule geschlossen, so wirft das das Problem auf, was mit den SchülerInnen dieser Schule geschehen soll. Seitens des neuseeländischen Bildungsministeriums wird darum gerungen, eine mit den Prinzipien der Selbstverwaltung konsistente Basis für die rechtzeitige Intervention zu finden.

Die bisherigen Reformen haben es versäumt, einen Mechanismus zur Abstimmung der Interessen verschiedener Einflussgruppen zu finden. Beispielsweise haben viele Primarschulen im Rahmen ihrer neugewonnenen Autonomie begonnen, eine siebte und achte Schulstufe für ihre SchülerInnen anzubieten. Diese unilaterale Aktion hat ernsthafte Auswirkungen auf nahegelegene Mittelschulen. Es bestehen keine Regelungen, die die Bedürfnisse und Interessen einer einzelnen Schule mit einer weiter gefassten Gemeinschaft und dem staatlichen Schulsystem als ganzes abstimmen.

Das neuseeländische Bildungssystem:



Quelle: University of Auckland

[http://www.education.auckland.ac.nz/images/magelibrary/international/edu\\_stru.jpg](http://www.education.auckland.ac.nz/images/magelibrary/international/edu_stru.jpg)

## Akronymverzeichnis

APS	Allgemeinbildende Pflichtschulen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BoT	Board of Trustees (Neuseeland)
CITO	Zentrales Institut für Testentwicklung (NL)
CM	Competitive Market
CMEC	Council of Ministers of Education, Canada
DWP	Department for Work and Pensions (England)
DfTE	Department for Training and Education (Wales)
ERO	Education Review Office (Neuseeland)
GCSE	General Certificate of Secondary Education (UK)
LE	Local Empowerment
LEA	Local Education Authority (UK)
LPC	Nationales Bildungsberatungszentrum (NL)
NCA	National Curriculum Assessment (UK)
NZQA	New Zealand Qualification Authority (Neuseeland)
OECD	Organisation for Economic Collaboration and Development
OFSTED	Office for Standards in Education (UK)
PISA	Programme for International Student Assessment
QC	Quality Control
QCA	Qualification Control Authority (UK)
QiS	Qualität in Schulen (Ö)
SAIP	School Achievement Indicators Program (Kanada)
SBD	Regionale Schulberatungsagentur (NL)
SE	School Empowerment
SchOG	Schulorganisationsgesetz (Ö)
SchUG	Schulunterrichtsgesetz (Ö)
SGA	Schulgemeinschaftsausschuss (Ö)
SLO	Institut für Lehrplanentwicklung (NL)
TIMSS	Third International Mathematics and Sciences Study
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)

## Literatur

**Ahtee, M.** (2000). Physics School Education in Finland.  
<http://www.europhysicsnews.com/full/03/article8/article8.html>

**Aufgabenreformkommission** (2001). Bericht der Aufgabenreformkommission. Wien  
<http://verwaltungheute.wienerzeitung.at/reform2001.pdf>

**Babkan, G.** (2002). Aus der PISA-Studie wollen wir lernen: Vorschläge der Türkischen Dach- und Fachverbände für die Verbesserung der Bildung von Kindern nicht-deutscher Eltern im deutschen Bildungssystem.  
[http://www.tgd.de/tgd/Word\\_Dokumente/de/Pm\\_02\\_02\\_20\\_KonsequenzenausPISA.doc](http://www.tgd.de/tgd/Word_Dokumente/de/Pm_02_02_20_KonsequenzenausPISA.doc).

**Bell, L. / Bolam, R. / Cubillo, L.** (2003). A systematic review of the impact of school leadership and management on student outcomes. In: Research Evidence in Education Library. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education.  
[http://eppi.ioe.ac.uk/EPPIWebContent/reel%5Creview\\_groups%5Cleadership%5Clea\\_rv1/lea\\_rv1.pdf](http://eppi.ioe.ac.uk/EPPIWebContent/reel%5Creview_groups%5Cleadership%5Clea_rv1/lea_rv1.pdf)

**BLK** Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (1999). Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung Heft 71. Bonn.  
<http://www.blk-bonn.de/papers/heft71.pdf>

**BLK** Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung - Arbeitsstab Forum Bildung (2000a). Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb. Arbeitspapier Nr. 5., Bonn.  
<http://www.forum-bildung.de/bib/material/arbeitspapier5.pdf>

**BLK** Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung - Arbeitsstab Forum Bildung (2000b). Kompetenzen als Ziele von Bildung und Qualifikation - Bericht der Expertengruppe des Forum Bildung. Bonn.  
[http://bildungplus.forum-bildung.de/files/eb\\_III.pdf](http://bildungplus.forum-bildung.de/files/eb_III.pdf)

**BLK** Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2001a). Übersicht über nationale und internationale Initiativen zu Qualitätsvergleichen und zur Qualitätssicherung im Bildungswesen. Bonn.  
<http://www.blk-bonn.de/papers/qualitaet.pdf>

**BLK** Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung - Arbeitsstab Forum Bildung (2001b). Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb - Vorläufige Empfehlungen und Expertenbericht des Forum Bildung. Materialien des Forum Bildung 8. Bonn  
[http://bildungplus.forum-bildung.de/files/experten\\_neu.pdf](http://bildungplus.forum-bildung.de/files/experten_neu.pdf)

**BMBF** Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003). Expertise zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Bildungsreform Berlin.  
[http://www.bmbf.de/pub/zur\\_entwicklung\\_nationaler\\_bildungsstandards.pdf](http://www.bmbf.de/pub/zur_entwicklung_nationaler_bildungsstandards.pdf)

**Döbert, H.** et al (2003). Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Berlin.  
<http://www.bmbf.de/pub/pisa-vergleichsstudie.pdf>

- Enders, Ch.** (2002). Schulpsychologie im europäischen Vergleich.  
[http://www.uni-bamberg.de/ppp/online-frageboegen/kompetenz/EPI-Deckblatt/Abb.\\_7.1\\_BCUMGEDR903.pdf](http://www.uni-bamberg.de/ppp/online-frageboegen/kompetenz/EPI-Deckblatt/Abb._7.1_BCUMGEDR903.pdf)
- ERO** (2000). In-Service Training for Teachers in New Zealand Schools.  
<http://www.ero.govt.nz/Publications/pubs2000/InServiceTraining.htm>
- ERO** (oJ.). Evaluation Indicators for Education Reviews in Schools.  
<http://www.ero.govt.nz/EdRevInfo/Schedrevs/SchoolEvaluationIndicators.htm>
- Eurydice** (2000). Denmark. Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe. Brussels.
- Eurydice** (2000). Schulfinanzierung und Bewirtschaftung der Mittel im Schulwesen. Die Entwicklung in den europäischen Staaten. Brüssel.  
<http://www.eurydice.org/Documents/KeyTopics2/de/FrameSet.htm>
- Eurydice** (2001). Schulfinanzierung: Finanzströme im Primarbereich und im Sekundarbereich I in Europa. Brussels.  
<http://www.eurydice.org/Documents/FF/de/FrameSet.htm>
- Eurydice** (2003a). Finland. Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe. Brussels.
- Eurydice** (2003b) The Netherlands. Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe. Brussels.
- Eurydice** (2003c). England. Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe. Brussels.
- Eurydice** (2003d). The Teaching Profession in Europe: Profile, Trends and Concerns. Brussels.
- Eurydice** (2004). Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe. Brussels.  
<http://www.eurydice.org/Documents/EvalS/de/FrameSet.htm>
- Fend, Helmut** (2003). Beste Bildungspolitik oder bester Kontext für Lernen? Über die Verantwortung von Bildungspolitik für pädagogische Wirkungen. TiBi Nr. 6.  
[http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi6\\_fend\\_1.pdf](http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi6_fend_1.pdf)
- Gibaud, A.** (2000). Teachers.  
<http://perso.wanadoo.fr/gibaud/tetyc/backgd/Teachers.htm>
- Glatter, R.** et al. (2003). Governance, Management and Leadership. In: OECD (Hg., 2003), S. 65 – 84.
- Gonon, Philipp / Hügli, Ernst / Landwehr, Norbert / Ricka, Regula / Steiner Peter** (1999). Qualitätssysteme auf dem Prüfstand: die neue Qualitätsdiskussion in Schule und Bildung. Pädagogik bei Sauerländer: Dokumentation und Materialien ; Bd. 5. Aarau.  
[http://www.forum-bildung.de/bib/material/gonon\\_quali.pdf](http://www.forum-bildung.de/bib/material/gonon_quali.pdf) (Auszüge).
- Haider, Günter / Reiter Claudia** (Hrsg., 2004). PISA 2003. Internationaler Vergleich von Schülerleistungen. Nationaler Bericht.
- Heinrich-Böll-Stiftung** (2002). Autonomie von Schule in der Wissensgesellschaft. Verantwortung in der Zivilgesellschaft - 3. Empfehlung der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin.  
[http://www.boell.de/downloads/bildung/dritte\\_bildungskommission.pdf](http://www.boell.de/downloads/bildung/dritte_bildungskommission.pdf)

- HMSO** (2000). HMSO Guidance Notes. Reproduction of National Curriculum Material, and Literacy and Numeracy Strategy Documents, for England.  
[http://www.hmsso.gov.uk/copyright/guidance/gn\\_08.htm](http://www.hmsso.gov.uk/copyright/guidance/gn_08.htm)
- Klein, H. / Hüchtermann, M.** (2003). Schulsystem: Indikatoren für Leistung und Effizienz. In: Klös, H.-P. / Weiß, R. (Hg.).
- Klieme, Eckhard** (2003). Fragestellungen, zentrale Befunde und Konsequenzen der Studie "Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten". TiBi Nr. 7  
[http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi7\\_klieme.pdf](http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi7_klieme.pdf)
- Klös, H.-P., / Weiß, R.** (Hg., 2003). Bildungs-Benchmarking Deutschland. Was macht ein effizientes Bildungssystem aus? Köln: DIV.
- Mangold, Roland / Hennessey Richard** (2003). Pisa neu betrachtet: Effizienz und Produktivität des Bildungssystems. Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 3
- Mangold, Roland / Hennessey Richard** (2004). Educational Controlling. Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 3
- Ministry of Education** (2004). The New Zealand Curriculum Framework.  
<http://www.minedu.govt.nz/index.cfm?layout=document&documentid=3561&CFID=2440383&CFTOKEN=17150702>
- NFER** (2001). Evaluation of Schools in England.  
[http://www.nfer.ac.uk/eurydice/factfiles/factfileuk\\_evaluation2.asp](http://www.nfer.ac.uk/eurydice/factfiles/factfileuk_evaluation2.asp), 08.07.2004.
- OECD** (2001a). Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren. Ausbildung und Kompetenzen. Paris.
- OECD** (2001b). What Works in Innovation in Education. New School Management Approaches. Education and Skills. Paris.
- OECD** (2001c). Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000. Paris.
- OECD** (2001d). New School Management Approaches. Paris.
- OECD** (Hg., 2003). Schooling for Tomorrow. Networks of Innovation. Towards New Models for Managing Schools and Systems. Paris.
- OECD** (2004a). Raising the quality of educational performance at school. Policy Brief. Paris.
- OECD** (2004b). Bildung auf einem Blick. Paris.
- OECD** (2004c). Attracting, Developing and Retraining Effective Teachers: Country Note Austria. Paris.
- OECD** (2004d). Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003. Paris.
- OKI** (oJ). Educational Governance and Public Management Reform.  
<http://www.oki.hu/article.php?kod=Managing-System.html>
- Pachler, N.** (oJ.). Schulautonomie, Qualitätssicherung und öffentliche Kontrolle am Beispiel Englands.  
<http://www.k1.ioe.ac.uk/schools/clc/pachler/files/schulautonomie.pdf>
- Pott, Martin** (2003). Nationale Bildungsstandards als Antwort auf PISA? Wirtschaft und Berufserziehung 06/03. Stuttgart

- Prenzel, M.** (oJ.). Die Ergebnisse der PISA-Studie. Naturwissenschaftliche Grundbildung im internationalen Vergleich.  
<http://www.ipn.uni-kiel.de/aktuell/ipnblatt/ip401/ip401r01.htm>
- Schmid, K. (2003).** „Lehrergehaltssysteme – ein internationaler Vergleich.“  
 in: ibw-Mitteilungen November/Dezember 2003  
[http://www.ibw.at/ibw\\_mitteilungen/art/schm\\_110\\_03\\_wp.pdf](http://www.ibw.at/ibw_mitteilungen/art/schm_110_03_wp.pdf)
- Schmidt, G.** (2002). Einführung in die Organisation. Modelle – Verfahren – Techniken, 2. Aufl. Wiesbaden.
- Schratz, Michael / Resinger, Paul** (2000/01). Ansätze zur Evaluierung der allgemein bildenden Schulen im Bereich der Schulpflicht. Österreich-Monografie für Eurydice.
- Shuttleworth, D.** (2003). Management and Leadership for the 21<sup>st</sup> Century – Redefining Innovations. In: OECD (Hg., 2003), S. 76 – 84.
- Specht, W / Haider, G.** (oJ.). SCHULQUALITÄT: Internationales und Nationales Schulsystem – Monitoring.  
<http://www.pisa-austria.at/pisa2000/schulqualitaet/lang/schulelang.htm>
- Stanat** (Hg., 2002). PISA 2000: Die Studie im Überblick. Berlin.
- The National Literacy Trust** (2004). Education Action Zones.  
<http://www.literacytrust.org.uk/Database/EAZ.html>
- Theis, J.** (2002). PISA und die Gesamtschulen.  
<http://www.ggg-nrw.de/Aktuell/Theis.2002-01-27.PISA.html>
- Thom, N.** (2002). Personalführung als Schulleitungsaufgabe. Ein Überblick.  
[http://www.iop.unibe.ch/Dateien/referate/Referat\\_Thom\\_Einfuehrung\\_in\\_Thema.pdf](http://www.iop.unibe.ch/Dateien/referate/Referat_Thom_Einfuehrung_in_Thema.pdf),  
 29.09.2004.
- Thonhauser, J.** (1998). Qualitätsmanagement an österreichischen Schulen. In: Schweizerische Zeitung für kaufmännisches Bildungswesen, Heft 92 (1998), S. 307 – 329.
- UNESCO** (oJ.). Canada. Principles and general objectives of education.  
<http://www.ibe.unesco.org/International/Databanks/Dossiers/pcanada.htm>
- van Ackeren, Isabell** (2004). Zwischen Datenrückmeldung und -nutzung. Wie andere Länder mit großflächigen Tests und ihren Ergebnissen umgehen. Bildung Plus.  
[http://www.forumbildung.de/templates/imfokus\\_inhalt.php?artid=273](http://www.forumbildung.de/templates/imfokus_inhalt.php?artid=273)
- van Ackeren, Isabell / Hovestadt, Gertrud** (2003). Indikatorisierung der ‚Forum Bildung‘-Empfehlungen – Ein exemplarischer Versuch unter Berücksichtigung der bildungsbezogenen Indikatorenforschung und –entwicklung. Arbeitsgruppe Bildungsforschung/Bildungsplanung Universität Duisburg-Essen, Standort Essen.  
<http://www.forumbildung.de/files/Indikatorisierung.pdf>
- Waterreus, J.M.** (2001). Incentives in Secondary Education : An International Comparison. Max Goote Report.  
<http://www.maxgoote.nl/files/360/Incentives.pdf>
- Weiß, Manfred** (2004). Wettbewerb, Dezentralisierung und Standards im Bildungssystem. TiBi Nr. 8  
[http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi8\\_weiss.pdf](http://www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi8_weiss.pdf)



**Wössmann, L.** (2002). Class-size effects in school systems around the world: evidence from between-grade variation in TIMSS. Kiel.

**Zickgraf / Arnd** (2004). Geprüft oder nicht geprüft – das ist die Frage, Teil 1 & 2. Wie selbstständigere Schulen in Zukunft überprüft werden. Bildung Plus.

[http://www.forumbildung.de/templates/imfokus\\_inhalt.php?artid=346](http://www.forumbildung.de/templates/imfokus_inhalt.php?artid=346)

[http://www.forumbildung.de/templates/imfokus\\_inhalt.php?artid=350](http://www.forumbildung.de/templates/imfokus_inhalt.php?artid=350)

**Zickgraf / Arnd** (2004). Freundliche Überwachung Schleswig-Holstein Schul-TÜV aus Schleswig-Holstein macht Schule. Bildung Plus.

[http://www.forumbildung.de/templates/imfokus\\_inhalt.php?artid=342](http://www.forumbildung.de/templates/imfokus_inhalt.php?artid=342)

**Zukunftskommission** (oJ). Die empfohlenen Reformmaßnahmen.

[http://www.klassezukunft.at/statisch/zukunft/de/div/kapitel4\\_ueberblick\\_ueber\\_die\\_reformmassnahmen.pdf](http://www.klassezukunft.at/statisch/zukunft/de/div/kapitel4_ueberblick_ueber_die_reformmassnahmen.pdf)

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