

OECD Bericht Zu Schulischen Ressourcen

Österreich

Deborah Nusche, Thomas Radinger, Marius R. Busemeyer and Henno Theisens

ZUSAMMENFASSUNG





OECD BERICHT ZU SCHULISCHEN RESSOURCEN: ÖSTERREICH

ZUSAMMENFASSUNG

Deborah Nusche, Thomas Radinger, Marius R. Busemeyer und Henno Theisens



Für die Qualität der deutschen Version und die Übereinstimmung mit dem Originaltext übernimmt das Bundesministerium für Bildung die Verantwortung. Sollte die Übersetzung gegenüber dem Originaltext abweichen, ist die englische Originalversion maßgebend.

Die vorliegende Studie wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation oder der Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Grafiken berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten..

Die englische Originalfassung des Gesamtberichts wurde von der OECD veröffentlicht unter dem Titel:

Nusche, D. et al. (2016), *OECD Reviews of School Resources: Austria 2016*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264256729-en.

Weiterführende Informationen: www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm

Die vorliegenden Kapitel wurden von der OECD unter folgenden Originaltiteln veröffentlicht: Executive Summary Assessment and Recommendations

© 2016 Bundesministerium für Bildung, Österreich, für die deutsche Übersetzung

Foto: Deckblatt © VLADGRIN/Shutterstock.com.

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt.

Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter contact@cfcopies.com.

ZUSAMMENFASSUNG

Das österreichische Schulsystem profitiert von hohen Investitionen. Obgleich das Bildungssystem auch Budgetkürzungen hinnehmen musste und der Kostendruck sichtlich steigt, hatte die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise keine starken Auswirkungen auf das Bildungsbudget. Ein internationaler Vergleich der Ausgaben zeigt, dass in Österreich nach wie vor hohe öffentliche Investitionen in den Bildungssektor zu verzeichnen sind. Die Schulinfrastruktur ist gut, die Klassen vergleichsweise klein und das Betreuungsverhältnis relativ gut. Es bestehen jedoch Bedenken dahingehend, dass sich die beträchtlichen Investitionen von Ressourcen in die Bildung des Landes noch nicht ausreichend in Bildungserfolgen niedergeschlagen haben, wie sie durch internationale Studien gemessen werden. In der PISA-Studie der OECD aus dem Jahr 2012 lag die Leistung der 15-jährigen ÖsterreicherInnen im Schnitt nur knapp über dem OECD-Durchschnitt und unter dem Niveau anderer europäischer Länder wie Deutschland, der Schweiz, Belgien und Finnland. Wenn Österreich auch einen vergleichsweise kleinen Anteil an SchülerInnen mit schwachen Leistungen ("Low Performern") aufwies, hatte das Land auch einen kleinen Anteil an SchülerInnen mit Spitzenleistungen ("Top Performern"). Ferner gibt es nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Chancengerechtigkeit. Der sozioökonomische Hintergrund der SchülerInnen hat einen wesentlichen Einfluss auf ihr Abschneiden und ihre Bildungslaufbahn im österreichischen Schulsystem, das durch Stratifizierung sowie frühzeitige Differenzierung und Selektion gekennzeichnet ist. SchülerInnen mit Migrationshintergrund sind besonders unterdurchschnittliche Leistungen zu erzielen. Daher liegt die größte Herausforderung nicht darin, verstärkt zu investieren, sondern die verfügbaren Ressourcen effizienter und effektiver zu nutzen, um so die Qualität und Chancengerechtigkeit der Schulbildung zu verbessern.

Die Governance des österreichischen Schulsystems ist durch eine komplexe Verteilung der Verantwortlichkeiten auf Bundes- und Länderebene gekennzeichnet, die auf einer Trennung von Bundesund Landesschulen, einer komplexen Aufteilung der Bundesfinanzierung für die LehrerInnengehälter für Landesschulen sowie einer begrenzten Autonomie der Schulen für deren Personal und Budgets basiert. Die derzeitige Regelung führt zu strukturellen Herausforderungen für eine effiziente Verwaltung der Schulressourcen. Da es an klaren Verantwortlichkeiten sowie integrierten Monitoring-Systemen mangelt, setzen die Governance-Regelungen Anreize für das Überschreiten des Finanzrahmens und eine intransparente Zuteilung von Geldern, eine Kultur des Misstrauens nähren. Die die Kompetenzverteilung führt zur Schaffung von ineffizienten Parallelstrukturen - einschließlich für die Personalverwaltung - in Form der Landesschulräte und der Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen. Außerdem verhindert die derzeitige Kompetenzverteilung einen stärker integrierten Ansatz zur Governance des Schulsystems. Dies wird besonders durch folgende Faktoren offenkundig: das Bestehen mehrfacher Informationssysteme, wodurch ein ganzheitlicher Ansatz für das Monitoring der Leistung des Systems verhindert wird; das Fehlen einer strategischen Planung des schulischen Angebots insgesamt, was eine ineffiziente Organisation des Schulnetzes mit vielen kleinen Schulen zur Folge hat; das Fehlen eines ganzheitlichen Ansatzes zum Monitoring und zur Steuerung von Angebot ganzheitlichen und Nachfrage für LehrerInnen; sowie das Fehlen eines Ansatzes Entscheidungsfindung über die Zuteilung von Humanressourcen, was - kombiniert mit negativen Anreizen aufgrund der Zuständigkeiten für die Finanzierung – zu einem Mangel an Verwaltungs- sowie pädagogischem Betreuungspersonal führt. Auf Eben der Sekundarstufe I wurden wesentliche Schritte unternommen, um das Steuerungssystem zu harmonisieren: durch die Einführung der Neuen Mittelschule, durch die PädagogInnenausbildung NEU und die Einführung eines neuen Dienstrechtes für LehrerInnen. Jedoch scheint – neben einem erforderlichen Wandel im politischen Willen aller Beteiligten – eine vollständige Ausrichtung zu einem Gesamtschulwesen unwahrscheinlich, solange die Unterteilung in Bundes- und Landesschulen aufrechterhalten bleibt.

In diesem Bericht wird die Nutzung der schulischen Ressourcen in Österreich auf Ebene der Volksschule und der Sekundarstufe I analysiert wie sie zur Zeit des Besuchs des Review-Teams der OECD im Juni 2015 gegeben war. Im November 2015 wurde durch die Bundesregierung ein umfassendes Reformpaket vorgestellt, jedoch war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts der politische Diskussionsprozess noch nicht abgeschlossen und es war noch unklar, welche der vorgestellten Elemente umgesetzt werden würden. In diesem Bericht liegt das Hauptaugenmerk auf der Governance und Finanzierung, auf der Organisation des schulischen Angebots sowie auf der Verwaltung der LehrerInnen Die folgenden Empfehlungen für politische Maßnahmen werden unterbreitet und es wird geraten eine Reform der derzeitigen Governance-Regelungen zu priorisieren..

Reform der derzeitigen Governance-Regelungen und Verbesserung der Transparenz der Ressourcenströme

Idealerweise sollte für die Governance und Finanzierung aller Bildungsstufen dasselbe Regulierungssystem gelten, wodurch die formelle Unterteilung in Bundes- und Landesschulen (sowie Bundes- und LandeslehrerInnen) ein Ende finden würde. Die duale Struktur in Form der Landesschulräte und Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen sollte einer einheitlichen Struktur weichen. Dadurch würden die Ineffizienzen des gegenwärtigen Systems eliminiert und die Voraussetzungen für integrierte und strategische politische Prozesse, besonders für die Sekundarstufe I, geschaffen. Damit würden auch Schritte in Richtung eines eher gesamtschulischen Systems in Zukunft ermöglicht, unter der Voraussetzung, dass bei allen Beteiligten ein ausreichender politischer Wille für eine Aufhebung der frühzeitigen Differenzierung und Selektion vorhanden ist. In Anbetracht der Tradition im österreichischen Schulsystem und der politischen Realität werden alle zukünftigen Regelungen hinsichtlich Governance und Finanzierung höchstwahrscheinlich nach politischen Kompromissen unter Beteiligung sowohl der Bundes- als auch der Landesebenen zustande kommen müssen. Die neuen Einrichtungen werden somit wahrscheinlich einen Hybridcharakter, mit zwischen Bundes- und Landesebenen aufgeteilten Zuständigkeiten, aufweisen.

Die neuen Einrichtungen, die die Landesschulräte und Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen ersetzen sollen, müssten für die Rekrutierung und Zuteilung aller LehrerInnen auf die einzelnen Schulen zuständig sein, wobei die Finanzierung für alle über diese neuen Einrichtungen direkt von der Bundesregierung bereitgestellt wird. Dies würde dazu beitragen, die Finanzierungs- und Ausgabekompetenzen zu koordinieren, die komplexen Transferregelungen der Finanzierung für LehrerInnen über die Landesverwaltungen überflüssig machen, die Transparenz und Wirksamkeit der Finanzflüsse und Zuteilung von Lehrkräften in die diversen Schulen erhöhen und gleichzeitig eine gewisse Starre auf dem Arbeitsmarkt für LehrerInnen aufbrechen. Die Beschäftigung von sonstigem pädagogischen Betreuungspersonal sowie möglicherweise auch von administrativem Betreuungspersonal sollte gleichermaßen an die für die Einstellung von Lehrkräften zuständigen neuen Einrichtungen übertragen werden. Dies würde eine breitere Perspektive auf die an Schulen erforderlichen Humanressourcen ermöglichen und dazu beitragen, die Ebenen des Betreuungspersonals an unterschiedlichen Schulen zu harmonisieren und anzugleichen. Die Schulen sollten allmählich mehr Autonomie in der Wahl ihres Personals erhalten, kombiniert mit wirksamen Mechanismen für eine Rechenschaftspflicht, Investitionen in Kompetenzen der SchulleiterInnen sowie Schritte zur Erhöhung der Schulgrößen. Damit andere Governance-Ebenen an der Finanzierung der Schulen beteiligt bleiben, könnten die Gemeinden und Landesregierungen weiterhin gemeinsam mit der Bundesebene an der Finanzierung der Erhaltungskosten und Infrastrukturinvestitionen beteiligt sein. Um eine strategische

Planung zu ermöglichen, sollten die Zuständigkeiten eher nach Bildungsstufe als nach Schultypen verteilt werden. Wenn die Gemeinden weiterhin an der Schulfinanzierung beteiligt bleiben, wäre es wichtig, eine Art Finanzausgleichsmodell auf Landesebene zu etablieren, um Ungleichheiten zwischen Gemeinden und Schulen zu verhindern. Es wäre auch unerlässlich, Anreize und Unterstützung für eine vernünftige Organisation des schulischen Angebots anzubieten (beispielsweise durch die Einrichtung von Schulgemeindeverbänden, Schulclustern und größeren Schulsprengel). Alternativ dazu könnte die Bundesregierung alle Finanzierungskompetenzen für Infrastruktur und Erhaltung an die Länder übertragen und sich einzig und allein auf die Finanzierung der LehrerInnen konzentrieren. Falls ein einheitliches System der Finanzierung und Zuteilung von Lehrkräften, bei dem die Bundes- und Landesbehörden über die neuen Einrichtungen beteiligt sind, nicht praktikabel sein sollte und das derzeitige System der Landes- und BundeslehrerInnen sowie die Kompetenzverteilung beibehalten wird, sollte man sich mit möglichen unbeabsichtigten Anreizen auseinandersetzen. Die Refundierung der Kosten für die LehrerInnen sollte auf den tatsächlichen Gehaltskosten basieren und nicht auf den nominal niedrigen Gehältern. Alternativ könnte eine gleichmäßige Aufteilung auf Landesregierungen bei der Finanzierung der LehrerInnen für alle Pflichtschulen eingeführt werden, wie dies auch bei den Berufsschulen im dualen Berufsbildungssystem der Fall ist, wo es zu wenigen oder gar keinen Budgetüberschreitungen kommt.

Österreich sollte unterschiedliche Wege ausloten, um eine verfeinerte und bedarfsgerechte Finanzierung auf Grundlage von Formeln einzuführen, die neben der Anzahl eingeschriebener SchülerInnen zusätzliche Faktoren berücksichtigt, um Ungleichheiten gezielter anzusprechen und Schritte zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und Kontrollinstrumente zu setzen. Diese Maßnahmen würden zu einer Erhöhung der Transparenz der Ressourcenströme beitragen sowie eine unterstützende Wirkung auf die Schaffung von einem höheren Ausmaß an Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Regierungsebenen haben. Eine auf Formeln basierende Finanzierung hat den Vorteil, dass die für die Verteilung der Gelder an die Schulen herangezogenen Kriterien klarer dargestellt werden, somit auch als Thema in sachlichen Diskussionen behandelt und politischen Prüfungen unterworfen werden können. Die Zusammenführung der unterschiedlichen Informationssysteme in ein integriertes System, in dem alle Daten über SchülerInnen, LehrerInnen, Schulen und Ressourcenströme verknüpft sind, würde eine strengere Rechenschaftspflicht und Überwachung der Ressourcennutzung ermöglichen. Dies ist wesentlich in einem Umfeld, in dem die Bundesregierung für die Finanzierung verantwortlich ist, während die Länder für die Ausgaben zuständig sind, wodurch problematische Anreize gesetzt werden und ein Mangel an Transparenz und Vertrauen geschaffen wird. Noch stärker integrierte Daten- und Informationssysteme würden es ermöglichen, Schlussfolgerungen über die effiziente Nutzung von Ressourcen zu ziehen, und damit gezieltere politische Interventionen ermöglichen. Ferner würden dadurch das Monitoring und die Steuerung des Arbeitsmarkts für LehrerInnen erleichtert.

Bereitstellung von Anreizen und Unterstützung für eine rationale Organisation des schulischen Angebots

Österreich weist eine hohe Dichte an Schulen auf, und diese sind im Durchschnitt sehr klein, besonders auf Ebene der Volksschulen sowie in ländlichen und bergigen Regionen. Auch wenn es wichtig ist, jüngeren Kindern einen Zugang zu Schulbildung in einer vernünftigen Entfernung von ihrem Zuhause zu verschaffen sowie umfassendere lokale und regionale Entwicklungsziele zu berücksichtigen, lassen sich mit einer Vergrößerung von Schulen bis zu einer bestimmten Anzahl eingeschriebener SchülerInnen wesentliche Skaleneffekte erzielen sowie Ressourcen freisetzen, die auf anderen Gebieten investiert werden können. Was für die Größe der Schulen gilt, gilt auch für die Größe der Klassen, und die Erhöhung der Klassengröße könnte eine weitere Maßnahme zur Effizienzsteigerung darstellen. Österreich könnte eine Vergrößerung der Schulen und Klassen mit einer Vielzahl an Instrumenten erzielen, einschließlich der Festlegung und Durchsetzung von Mindestgrößen für Schulen und Klassen. Es könnte auch ein Schulerhalter die Zuständigkeit für die Verwaltung mehrerer Schulen erhalten. Dies würde größere Einzugsgebiete (Schulsprengel) mit sich bringen, die rationellere Entscheidungen über die schulischen Angebote ermöglichen und Anreize für die Gemeinden beseitigen, ihre Schulen angesichts der erforderlichen Finanztransfers an eine andere Gemeinde im Fall der Schließung einer Schule offen zu halten. Der derzeit für die Schließung und Zusammenlegung von Schulen erforderliche komplizierte Prozess sollte vereinfacht werden, und es könnten andere Anreize für die Schulkonsolidierung eingeführt werden, wie zusätzliche Finanzen für das Verwaltungspersonal größerer Schulen oder Anreize für die Bildung von Schulclustern.

Strategien zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit im Bildungssystem durch längere gemeinsame Lernzeiten weiterverfolgen

Österreich sollte in Betracht ziehen, die Integration der Neuen Mittelschule und der Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schule (AHS) abzuschließen, wie dies auch ursprünglich mit der Einführung der Neuen Mittelschule geplant war. Dies würde einen logischen nächsten Schritt darstellen, der auf bisherigen Initiativen zur Harmonisierung der an verschiedenen Schultypen angebotenen Bildungsinhalte aufbaut, wie der Einführung eines LehrerInnendienstrecht oder der Reform der PädagogInnenausbildung. Falls sich jedoch der Schritt in Richtung eines vollständigen Gesamtschulwesens auf der Sekundarstufe I als politisch nicht praktikabel erweisen sollte, sind auch andere Möglichkeiten denkbar. Dazu gehören ein größeres Maß an Zusammenarbeit und Harmonisierung zwischen beiden Schultypen sowie Unterstützung für die SchülerInnen, damit sie zu einem früheren Zeitpunkt und leichter von der Neuen Mittelschule in die allgemein bildende höhere Schule wechseln können. Wenn man berücksichtigt, dass die Neue Mittelschule erst kürzlich eingeführt wurde, müssen die Auswirkungen der Reform noch einer langfristigen Evaluation unterzogen werden. Die ersten Evaluationen liefern gemischte Ergebnisse und deuten darauf hin, dass die Auswirkungen auf die Lernergebnisse begrenzt sind. Es wird daher wichtig sein, zu evaluieren, ob die Schulen mehr Unterstützung zur wirksamen Implementierung pädagogischer Neuerungen, wie dem Team Teaching, benötigen. Umfassendere Schritte zur Verbesserung des LehrerInnenberufs und der pädagogischen Leitung würden bei Implementierung dieser pädagogischen Innovationen auch eine unterstützende Rolle spielen. Österreich sollte auch den Ausbau des integrierten (verschränkten) Ganztagsschulwesens weiter vorantreiben. In Anbetracht der Vorbehalte auf Seiten der Eltern und Schulen gegenüber der Einführung verschränkter Modelle eines Ganztagsschulbetriebs, könnte Österreich erwägen, eine Kampagne zu starten, um Eltern und Schulen von den damit zusammenhängenden Vorteilen für die SchülerInnen zu überzeugen.

Entwicklung einer Vision in Richtung einer Professionalisierung der LehrerInnen

Der Aufbau eines neuen Verständnisses des LehrerInnenberufs, das zur Förderung einer Vision von Schulen als professionelle Lerngemeinschaften beiträgt, und von LehrerInnen, die als Peers zusammenarbeiten, um den Unterricht und das Lernen für alle SchülerInnen zu verbessern, würde Österreich dabei unterstützen, seinen Lehrkörper möglichst effizient einzusetzen. Dieses Verständnis würde dazu beitragen, den LehrerInnenberuf zu einer attraktiveren Karriereschiene zu machen und einen positiveren Diskurs über den Berufsstand schaffen. Zur Unterstützung der Entwicklung einer neuen Vision der Professionalisierung der LehrerInnen empfiehlt das Review-Team der OECD die Entwicklung eines nationalen Berufsprofils für den Berufsstand bzw. von Praxisstandards. Dies würde für die LehrerInnen eine Basis zur Erforschung ihrer Praxis und für die Schulen eine Basis zur Entwicklung von Initiativen zur eigenen Verbesserung und als Orientierungshilfe für die Entwicklung der LehrerInnen insgesamt begründen. Die Ansichten und Erfahrungen der LehrerInnen sollten für die Entwicklung ihres Berufes eine zentrale Rolle spielen. Den LehrerInnen Österreichs sollte ein größeres Maß an

Verantwortung für die Selbstregulierung ihrer Profession übertragen werden und die LehrerInnengewerkschaft sollte erkennen, dass sie in diesem Bereich eine über die Vertretung der politischen Interessen der LehrerInnen hinausgehende Rolle innehat. In einer Reihe von anderen Staaten übernehmen die Berufsorganisationen der LehrerInnen eine führende Rolle bei der Förderung der Professionalisierung Die Gründung einer derartigen Organisation ist für Österreich auch eine Option.

Wenn dies auch derzeit keine Priorität hat, könnte ein Hinarbeiten auf ein neues Konzept der Beschäftigung von LehrerInnen mittelfristig die Entwicklung einer neuen Vision der Professionalisierung weiter erleichtern. Österreich sollte in Betracht ziehen, sich in Richtung eines Beschäftigungssystems basierend auf einem bestimmten Arbeitspensum jenseits der Unterrichtsstunden zu bewegen, das die breite Palette an Aufgaben der LehrerInnen anerkennt und ihre Beteiligung an der Schulentwicklung fördert. Das Review-Team der OECD empfiehlt auch, die Entwicklung einer differenzierten Laufbahnstruktur in Erwägung zu ziehen, die eine vertikale und horizontale Laufbahnentwicklung vorsieht. Eine Laufbahnstruktur würde zur Förderung eines neuen Verständnisses der Profession beitragen und die Attraktivität des Berufs erhöhen. Der Aufstieg auf der Karriereleiter sollte auf freiwilliger Basis vor sich gehen und mit einem formalen Evaluationsprozess verknüpft sein, um so das Leistungsprinzip in den Vordergrund zu stellen.

Stärkung der pädagogischen Leitung von Schulen

Österreich sollte auch weitere Schritte unternehmen, die Leitungskompetenzen an seinen Schulen zu entwickeln. Dies ist wesentlich dafür, um eine neue Vision von Unterricht und Lernen voranzutreiben, ein wirksames Management der LehrerInnen auf lokaler Ebene sicherzustellen und Lehrkräften Möglichkeiten für Rückmeldungen und professionelles Lernen zu geben. Dies ist auch eine wesentliche Vorbedingung für eine Verstärkung der Schulautonomie. Österreich wird die derzeitigen Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von SchulleiterInnen verbessern müssen. Dazu gehören auch Maßnahmen zur weiteren Professionalisierung des Einstellungsprozesses, um das Risiko politischer Bestellungen zu verringern. Die Einbeziehung des Schulinspektorats und des Schulforums in den Auswahlprozess sollte die Objektivität erhöhen und dabei helfen, die KandidatInnen zu finden, die den lokalen Bedürfnissen gerecht werden. Die Entwicklung professioneller Führungsstandards würde auch dazu beitragen, ein größeres Maß an Objektivität einzubringen sowie – allgemeiner gesprochen – eine Vision der pädagogischen Leitung zu fördern. Die SchulleiterInnen als Profession sollten eine maßgebliche Rolle bei der Entwicklung dieser Standards spielen. Unter Berücksichtigung der offenbar niedrigen Anzahl an BewerberInnen wäre es wichtig, die Attraktivität dieser Profession zu analysieren, einschließlich der Konkurrenzfähigkeit der derzeitigen Entlohnung der SchulleiterIinnen im Vergleich zu LehrerInnen und anderen Berufen, sowie der Möglichkeit der Schaffung Laufbahnentwicklungsmöglichkeiten, wie beispielsweise führenden Funktionen im System. Zur Verbesserung der pädagogischen Leitung an Schulen sollte der Arbeitgeber der SchuldirektorInnen mehr Verantwortung für das laufende Management der einzelnen LeiterInnen übernehmen. Dies könnte auch die Entwicklung von Personalmanagementprozessen wie verpflichtende Einzelbeurteilungen umfassen. Die Schaffung von mehr Möglichkeiten für die Schulen zur Zusammenarbeit und zur Unterstützung von Schulleitungsnetzwerken kann eine weitere Strategie darstellen, um eine Stärkung pädagogischer Führung voranzutreiben und die Bildungsqualität im gesamten Bildungssystem umfassender zu verbessern.

EINSCHÄTZUNG UND EMPFEHLUNGEN

Kontext

Die Leistungen von Österreich in internationalen Schulleistungsuntersuchungen sind uneinheitlich und es gibt Raum für Verbesserungen

Im Jahr 2011 nahmen die österreichischen VolksschülerIinnen der 4. Klasse an der TIMSS-Studie und der PIRLS-Studie der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) teil. Die von Österreich in den Bereichen Mathematik und Lesekompetenz erzielten Ergebnisse wurden dabei im Vergleich mit 14 Teilnehmerländern mit ähnlichen sozioökonomischen Merkmalen als unbefriedigend erachtet. In beiden Fächern lagen die Ergebnisse Österreichs über dem internationalen Durchschnitt, lagen aber in der Bezugsgruppe für Lesekompetenz am letzten Platz und am drittletzten in Mathematik. In beiden Fächern lag der Anteil österreichischer SchülerInnen, der die internationalen Benchmarks "fortgeschritten" und "hoch" erzielte, unter dem internationalen Mittelwert. Die Ergebnisse in der Lesekompetenz verschlechtern sich seit 2006, und die Leistungen in Mathematik nehmen seit 1995 ab. Im Bereich Naturwissenschaften zeigt Österreich jedoch weiterhin gute Resultate, die in allen Leistungsstufen über den internationalen Benchmarks liegen. 2012 nahmen die 15-jährigen ÖsterreicherInnen an der PISA-Studie teil und ihre Leistungen lagen in Mathematik über dem OECD-Schnitt (506 gegenüber 494), in den Naturwissenschaften im Schnitt (506 gegenüber 501) und in der Lesekompetenz unter dem Schnitt (490 gegenüber 496). In Mathematik und Leseleistungen schnitt Österreich schlechter ab als Deutschland und die Schweiz, jedoch besser bzw. ähnlich wie Italien und die Slowakische Republik. Seit der PISA-Studie 2003 konnte Österreich seinen Anteil an leistungsschwachen SchülerInnen in allen Fächern verringern, hatte aber gleichzeitig einen Rückgang seines Anteils im Spitzenfeld zu verzeichnen. Dies führte zu einem vergleichsweise kleinen Anteil an SchülerInnen am unteren Ende, aber auch an der Spitze der Ranglisten in der PISA-Studie 2012. TIMSS, PIRLS und PISA weisen auf relativ starke geschlechtsspezifische Unterschiede im Bildungssektor hin.

Die Chancengerechtigkeit gibt in Österreich weiterhin Anlass zu Bedenken

Der wirtschaftliche, soziale und kulturelle Status der SchülerInnen hat einen wesentlichen Einfluss auf deren Abschneiden in der PISA-Studie 2012. Ein höherer Status geht Hand in Hand mit höheren Punktezahlen in Mathematik, Lesen und den Naturwissenschaften, und dies gilt hier noch mehr als in anderen OECD-Ländern. SchülerInnen mit Migrationshintergrund sind besonders gefährdet, schwache Leistungen zu erzielen, die in der PISA-Studie 2012 nach Prüfung ihres wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status unter jenen der nicht zugewanderten lagen. Dieser Abstand ist seit 2003 unverändert und liegt weit über dem OECD-Mittel. SchülerInnen aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen oder mit Migrationshintergrund sind ferner mit höherer Wahrscheinlichkeit "Low Performers" als nicht zugewanderte Gleichaltrige aus sozioökonomisch bessergestellten Verhältnissen. Der Gesamtanteil an resilienten SchülerInnen bleibt weiterhin unter dem OECD-Schnitt. Die Varianz zwischen den Schulen ist höher als im Schnitt aller OECD-Länder und ein Großteil der Leistungsunterschiede zwischen den Schulen lässt sich durch die Wahl der (Aus-)Bildungswege der SchülerInnen erklären. Die Schulen sind aus sozioökonomischer Sicht homogener als in den meisten anderen OECD-Ländern und die Schulleistungen korrelieren mit

dem sozioökonomischen Status der Schüler/Innen, wenn auch in geringerem Ausmaß als in den anderen OECD-Ländern. Dies ist aber dennoch ein Hinweis auf eine Häufung von SchülerInnen aus benachteiligten Verhältnissen an Schulen, wo unterdurchschnittliche Leistungen erbracht werden, sowie damit zusammenhängenden Leistungsdefiziten. Wie aus den Daten der PIAAC-Studie 2012 der OECD hervorgeht, ist der Hintergrund der Eltern weiterhin eine starke Determinante für den Bildungsweg der Kinder und deren Zugang zum tertiären Sektor. Österreich weist das drittniedrigste Niveau absoluter Aufstiegsmobilität unter allen OECD-Ländern auf.

Die Governance des Schulsystems in Österreich ist durch eine komplexe Aufteilung der Zuständigkeiten auf die unterschiedlichen Regierungsebenen gekennzeichnet

Das Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF) ist die oberste Behörde für das gesamte schulische Bildungssystem. Die Bundesregierung erarbeitet die Gesetzesvorschläge. Die neun Länder sind für die Ausführung aller Bundesgesetze durch Formulierung der Durchführungsgesetze zuständig. Die Regierungs-, Finanz- und Verwaltungszuständigkeiten für die einzelnen Schultypen sind zwischen der Bundes-, Landes- und Gemeindeebene aufgeteilt. Somit wird zwischen Bundesschulen und Landesschulen unterschieden. Die Bundesschulen umfassen die allgemein bildenden höheren Schulen (AHS) sowie die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen (BMS, BHS). Zu den Landesschulen gehören die Volksschulen (VS), Hauptschulen (HS), Neuen Mittelschulen (NMS), allgemeinen Sonderschulen (ASO), Polytechnischen Schulen (PTS) und Berufsschulen (BS). Die Bundesschulen erhalten ihre Mittel direkt von der Bundesregierung. Die Landesschulen werden durch die Länder und Gemeinden finanziert, wobei jedoch Mittel zum Einsatz kommen, die in signifikanter Höhe auf Bundesebene aufgebracht und gemäß dem Finanzausgleichsgesetz an die Länder überwiesen werden. Die neun Landesschulräte sind zwar Bundesbehörden, stehen aber unter dem starken Einfluss der Landesregierungen. Sie sind für die Verwaltung der Bundesschulen zuständig. Die Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen sind für die Verwaltung der Landesschulen verantwortlich. In der Praxis ist jedoch diese Kompetenzverteilung weniger eindeutig. Fünf der neun Landesregierungen haben einen Teil ihrer Zuständigkeiten für die Landesschulen an die Landesschulräte übertragen. Die meisten mit der Erhaltung der Landesschulen verbundenen Aufgaben wurden de facto bereits an die Gemeinden übertragen.

Österreich hat in den letzten Jahren eine Reihe von Reformen implementiert und im November 2015 stellte die Bundesregierung umfassende Reformvorschläge vor

Im Jahr 2013 wurde in Österreich ein Gesetz verabschiedet, mit dem ein Teil der Governance-Strukturen auf dem Schulsektor reformiert werden sollte (Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz), wobei es auch zur Abschaffung der Bezirksschulräte kam, die für die Schulaufsicht unter der Landesebene verantwortlich gewesen waren. Andere bedeutende Reformen waren die Einführung der Neuen Mittelschule (NMS) mit dem Ziel, die Auswirkungen der frühzeitigen Differenzierung abzuschwächen, eine Reform der PädagogInnenausbildung und die Einführung eines neuen LehrerInnen-Dienstrechtsgesetzes. Ferner kam es in Österreich zu diversen Neuerungen beim Evaluierungs- und Beurteilungsrahmen, wobei unter anderem nationale Bildungsstandards, standardisierte Beurteilungen auf nationaler Ebene sowie das Programm "Schulqualität Allgemeinbildung" (SQA) eingeführt wurden. Im November 2015 präsentierte die Bundesregierung einen Vorschlag für eine umfassende Bildungsreform. Dieser Reformvorschlag umfasst Neuerungen bei der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung; Schritte zur Erleichterung des Übergangs vom Kindergarten in die Volksschule durch Einführung einer Schuleingangsphase; größere Schulautonomie in pädagogischen, organisatorischen und finanziellen Fragen; die Schaffung von Modellregionen in den einzelnen Bundesländern zur Vereinfachung der Zusammenarbeit der einzelnen Schultypen und als Pilotversuch für die Gesamtschule für 6- bis 14-Jährige; eine neue Struktur für die gemeinsame Verwaltung von Bundes- und Landesschulen und -lehrerInnen; sowie Maßnahmen zur Förderung von Innovationen auf dem Bildungssektor. Diesen Reformvorschlägen liegt die Arbeit einer ExpertInnengruppe über Schul-Governance und -verwaltung zugrunde, die sich aus VertreterInnen der Bundesregierung, der Landesregierungen, der zuständigen Bundesministerien und der Industriellenvereinigung zusammensetzte. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung war es noch unklar, wie viele der Vorschläge als Gesetze verabschiedet würden, denn die politischen Diskussionen waren noch im Gange.

Stärken und Herausforderungen

Österreich investiert weiterhin intensiv in sein Schulsystem, nutzt aber die verfügbaren Ressourcen nicht so effizient wie möglich

Das österreichische Schulsystem profitiert von hohen Finanzinvestitionen. Obgleich auch das Bildungssystem in gewissem Maß Budgetkürzungen hinnehmen musste und der Kostendruck sichtbar steigt, hatte die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise keine starken Auswirkungen auf das Bildungsbudget. Wenn man sowohl die öffentlichen als auch die privaten Ausgaben auf dem Primar-, Sekundar- und Tertiärsektor berücksichtigt, ist der Anteil der Ausgaben Österreichs am BIP durchschnittlich geringer als in den OECD-Ländern (4,9% gegenüber 5,3% im Jahr 2012), aber dennoch signifikant höher als in den Nachbarländern Tschechische Republik, Deutschland, Italien und Slowakische Republik. Wenn man nur den Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP berücksichtigt, rangiert Österreich geringfügig über dem OECD-Durchschnitt (4,9% gegenüber 4,7%). Das Land weist auch hohe Niveaus öffentlicher Ausgaben je SchülerIn auf. Im Jahr 2012 wies Österreich vom Primar- bis zum Tertiärsektor Ausgaben von 13.189 US-Dollar Kaufkraftäquivalent je SchülerIIn auf, signifikant mehr als der OECD-Schnitt von 10.220 US-Dollar. Österreich implementierte außerdem kürzlich eine Reihe von Reformen auf dem Gebiet der Budgetplanung und der ergebnisorientierten Steuerung, welche auf ein signifikantes politisches Bekenntnis zur Verbesserung der Effizienz hindeuten. Der allgemeine Budgetierungsprozess wurde einer Reform unterzogen und umfasst nun eine Reihe messbarer politischer Zielgrößen und damit verbundener Indikatoren, die als Orientierungshilfe dienen und die Rechtmäßigkeit und Rechenschaftspflicht im politischen Entscheidungsfindungsprozess erhöhen. Die Gründung des BIFIE sowie die Etablierung nationaler Bildungsstandards (für den Prüfungsprozess) und teilweise zentralisierter schulischer Prüfungen zur Erlangung der Hochschulreife haben zu einer Stärkung der Ergebnisorientierung des Systems geführt. Es bestehen jedoch Bedenken dahingehend, dass sich die signifikanten Investitionen von Ressourcen des Landes noch nicht ausreichend in Bildungserfolgen niedergeschlagen haben, wie sie durch internationale Testungen gemessen werden. Ferner bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Chancengerechtigkeit im österreichischen Schulsystem. Daher liegt die größte Herausforderung Österreichs hinsichtlich Ressourcen nicht darin, verstärkt in Bildung zu investieren, sondern darin, die verfügbaren Ressourcen effizienter und effektiver zu nutzen, um so die Qualität und Chancengerechtigkeit auf dem Bildungssektor zu erhöhen. Dies betrifft auch einige der jüngsten Reformen, wie die Einführung der NMS und eines neuen Dienstrechtsgesetzes für LehrerInnen. Diese Reformen umfassen auch recht substanzielle Ausgabenerhöhungen. Die Auswirkungen dieser Investitionen kommen selbstverständlich erst nach einiger Zeit zum Tragen, bevor sie vollständig evaluiert werden können, und die Reformen erfordern möglicherweise – je nach ihren Ergebnissen – Abänderungen und Anpassungen.

Es gibt das politische Bekenntnis zur Zuteilung zusätzlicher Ressourcen an SchülerInnen aus benachteiligten Verhältnissen und mit besonderen Lernbedürfnissen

Die signifikanten Investitionen öffentlicher Gelder in die Neue Mittelschule stellt nur ein Beispiel für dieses politische Bekenntnis dar. Die jüngste Umwandlung der Hauptschulen (HS) in Neue Mittelschulen (NMS) verfolgt das Ziel, die negativen Auswirkungen der frühzeitigen Differenzierung

auf die Chancengerechtigkeit abzuschwächen und geht mit einer signifikanten Steigerung der öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung von kostenintensiveren pädagogischen Ansätzen, wie Team Teaching, an diesem Schultyp einher, an dem durchschnittlich mehr sozial benachteiligte SchülerInnen eingeschrieben sind. Das politische Bekenntnis, die Ausgaben für SchülerInnen zu erhöhen, die gefährdet sind, schwache Leistungen zu erzielen, ist auch durch den gemeinsamen Willen der Landesregierungen und Bundesregierung erkennbar, zusätzliche Personalressourcen für SchülerInnen mit Lernschwierigkeiten und f Sprachförderbedarf zu verwenden. Auf Primarebene können SchülerInnen, die gefährdet sind, in ihrer Leistung zurückzufallen, eine Stunde Förderunterricht pro Woche in Anspruch nehmen. SchülerInnen, die zum Zeitpunkt ihrer Einschulung Schwierigkeiten haben, der Unterrichtssprache zu folgen, können bis zu zwei Jahre lang als außerordentliche SchülerInnen eine besondere Förderung in Anspruch nehmen. Außerdem bietet die Bundesregierung Finanzmittel für spezialisiertes Personal im Rahmen der allgemeinen Personalplanung, damit die Schulen zusätzliche Sprachkurse (Deutsch als Zweitsprache) für jene SchülerInnen anbieten können, die nicht als außerordentliche SchülerInnen eingestuft sind. Die Landesschulräte verfügen über ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit bei der Zuteilung zusätzlicher Personalressourcen, wo - häufig über die Schulaufsicht – Bedarf festgestellt wurde. Es bestehen jedoch gewisse Bedenken hinsichtlich der wirksamen Nutzung dieser zusätzlichen Ressourcen von der Bundesebene, in Hinblick auf die Verbesserung von Unterricht und Lernen sowie hinsichtlich Steuerung und Monitoring, wie diese Ressourcen verwendet werden.

Ein hohes Maß an Zentralisierung kombiniert mit einer starken korporatistischen Tradition kann die Steuerung der Bildung und die Umsetzung bildungspolitischer Maßnahmen erleichtern

Verglichen mit anderen Föderalstaaten, wie Deutschland, Schweiz oder Kanada, sind hier die rechtlichen Befugnisse für den Bildungssektor eher auf Bundesebene zentralisiert. Beispielsweise werden gesetzliche Bestimmungen zu den Beschäftigungsbedingungen der LehrerInnen und zur deren Ausbildung in Österreich als Bundesgesetze verabschiedet. Wenn auch die Länder über beträchtlichen Einfluss auf die Politik der Bundesregierung ausüben, ist dieser Einfluss vor allem politisch und weniger in formalen rechtlichen Befugnissen verwurzelt, obgleich die Länder auch für die Umsetzung der zentralen Gesetzgebung in die Praxis zuständig sind, wodurch gewisse Unterschiede bei der Implementierung zwischen den Ländern zustande kommen. Die Zentralisierung der Kompetenzen auf dem Gebiet der Politikgestaltung auf Bundesebene begrenzt die Anzahl der potenziellen Veto-Akteure und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass größere Reformen selbst gegen lautstarke Opposition spezieller Interessen durchgesetzt werden können. Sie bringt aber auch einige Risiken mit sich. Innovationen sind maßgeblich abhängig vom Willen und der politischen Handlungsfähigkeit an der Spitze der Hierarchie, jedoch kann das Filtern politischer Reformvorschläge an der Spitze in Abhängigkeit von den vorherrschenden politischen Interessen die Umsetzung umfassenderer politischer Innovationen verhindern. Außerdem könnten die vielen Komplexitäten einer mehrstufigen Governance zur "Informationsüberflutung" auf Seiten der Zentralregierung beitragen, die zu bürokratischen Engpässen und Ineffizienzen führen kann. In Österreich verringert eine starke korporatistische Tradition - trotz derer ureigener Schwächen, die zur Erhöhung potenzieller Veto-Akteure und einer Verlängerung von Entscheidungsfindungsprozessen führen - das Risiko dieser potenziellen Nachteile. Sie stellt sicher, dass sich die entgegengesetzten Interessen der relevanten Akteure gegenseitig ausgleichen, und schließt aus, dass eine bestimmte Gruppe organisierter Interessen den Zugang zur politischen Entscheidungsfindung monopolisiert. Und sie kann mithelfen, Zusammenhang mit der "Informationsüberflutung" im zu verhindern, zwischengeschaltete Verbände und Gewerkschaften die Entscheidungsträger mit für Entscheidungsfindung relevanten Informationen versorgen. Außerdem können unterschiedliche mit der Formulierung der Maßnahmen befasste Akteure das Potenzial für eine Zusammenarbeit in den späteren Umsetzungsphasen erhöhen, indem sie Vertrauen und Legitimität aufbauen und damit zu dauerhaften Veränderungen beitragen.

Die komplexe Governance-Struktur des Landes liefert Anreize für Budgetüberschreitungen, führt zu einem Mangel an Transparenz hinsichtlich der Ressourcenströme, schürt Misstrauen und führt zu Ineffizienzen

Die Governance-Struktur des österreichischen Schulwesens ist als Folge der Trennung administrativer und finanzpolitischer Zuständigkeiten für Bundes- und Landesschulen äußerst komplex. Die Bundesregierung ist der wichtigste Geldgeber der Schulbildung, da sie die Bundesschulen direkt finanziert und den Ländern über übergreifende Finanzausgleichsregelungen Mittel für die Kosten der LehrerInnengehälter an den Landesschulen bereitstellt. Während jedoch die Bundesregierung für die Nutzung und Verteilung der Ressourcen für LehrerInnen an Bundesschulen zuständig ist, gilt dies nicht für die Landesschulen. Die Bundesregierung hat nur sehr begrenzte Möglichkeiten, die Nutzung und Verteilung der Ressourcen für diese Schulen durch die Länder zu lenken und zu kontrollieren. Es fehlt an klaren Linien von Verantwortlichkeiten und die bestehenden Kontrollsysteme sind nicht ausreichend entwickelt. Wenngleich auch die Bundesregierung und die Länder in jährlichen Vereinbarungen über die Personalplanung Vereinbarungen erzielen, steht es den Ländern frei, mehr LehrerInnen als in der Personalplanung vorgesehen anzustellen, wobei die zusätzlichen Ausgaben teilweise von der Bundesebene gedeckt werden. Im Zeitraum zwischen 2006 und 2010 verdoppelte sich die Anzahl der nicht im ursprünglichen Budget enthaltenen LehrerInnenstellen an allgemeinen Pflichtschulen annähernd und stieg von 1.039 auf 2.063. Wenn auch die teilweise Rückvergütung durch die Länder an die Bundesregierung auf den geringeren Anfangsgehältern der LehrerInnen basieren, während sich die Ausgaben der Länder auf die tatsächlichen Gehältern beziehen, führt dies zu beträchtlichen Zusatzausgaben durch die Bundesregierung. Jüngste Versuche der Bundesregierung, diese Praxis zu verändern und einzuschränken, trafen auf starken politischen Widerstand durch die Landesregierungen und -akteure und scheiterten damit auf politischer Ebene. Aus Sicht der Länder reichen die durch das allgemeine Transfersystem bereitgestellten Mittel möglicherweise tatsächlich nicht Personalbesetzungen zu gewährleisten. Abgesehen von der Tatsache, dass die Bundesregierung die Länder nicht daran hindern kann, mehr Humanressourcen einzusetzen als ursprünglich vereinbart, verfügt sie über keinerlei Möglichkeiten, die Verteilung der LandeslehrerInnen auf die einzelnen Schulen direkt zu kontrollieren oder darauf Einfluss zu nehmen. Man kann argumentieren, dass die Länderbehörden über bessere Kenntnisse der lokalen Erfordernisse verfügen und daher besser in der Lage sind, die Ressourcen flexibel dorthin zu lenken, wo sie benötigt werden; jedoch erzeugt die mangelnde Transparenz über die Verteilung der Gelder Misstrauen unter den Akteuren, insbesondere da die Bundesregierung für die Finanzierung verantwortlich ist und die Länder über die Mittel verfügen können. Es sind Systeme für das Controlling der Verteilung der LehrerInnen vorhanden, und sie wurden in jüngster Vergangenheit auch harmonisiert. Allerdings sind sie weiterhin eher fragmentarisch und dezentralisiert, womit sie auch die gegenwärtigen Governance-Strukturen widerspiegeln. Weiters erfordert - obgleich die Bundesregierung bereits erste Schritte zur Verbesserung der Wirksamkeit der Verwaltung unternommen hat - die Kompetenzverteilung für Bundes- und Landesschulen auch ineffiziente Parallelstrukturen für das Personalmanagement in Form der Landesschulräte und Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen. Die derzeitigen Governance-Regelungen führen daher zu Ineffizienzen, schüren Misstrauen und potenzielle Konflikte über das Ressourcenmanagement und verhindern einen stärker integrierten Ansatz zur Governance des Schulsystems. Der Hybridcharakter der Landesschulräte, die formell als Bundesbehörden gelten, aber auch in vielerlei Hinsicht mit der Landespolitik verbunden sind, macht die Governance-Struktur noch komplexer.

Die Schulen verfügen über ein angemessenes Maß an pädagogischer Autonomie und die Bundesschulen über eine gewisse Autonomie über ihr eigenes Budget, insgesamt jedoch sind die Möglichkeiten der Schulen zur Verwaltung ihrer eigenen Ressourcen äußerst begrenzt

Die österreichischen Schulen verfügen über ein relativ hohes Maß an Autonomie in einigen pädagogischen Angelegenheiten. Die österreichischen Schulen haben aber nur ein geringes Maß an Autonomie für die Verwaltung ihrer Ressourcen, außer in einigen Bereichen im Fall der Bundesschulen. Die Bundesschulen haben ein gewisses Maß an Budgetautonomie, da sie ihre Schuleinrichtungen vermieten können, um zusätzliche Einnahmen zu generieren, über die sie frei verfügen können. Sie haben weiters die Kontrolle über ihre eigenen Konten, jedoch wenig finanzielle Flexibilität, und sie können nicht Gelder von einem Jahr ins nächste übertragen. Die Landesschulen verfügen im Gegensatz dazu über keine derartige Autonomie in finanziellen Angelegenheiten, was eine Ungleichheit im System darstellt. Sie können keine zusätzlichen Einnahmen generieren und sind hinsichtlich Unterstützungen für die Erhaltung und die Betriebskosten völlig von ihrer Gemeinde abhängig. Sowohl die Bundes- als auch die Landesschulen verfügen über sehr wenig Autonomie bei der Auswahl ihres Personals, da die Auswahl der LehrerInnen im wesentlichen in den Händen der Landesschulräte und der Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen liegt. Die einzelnen SchulleiterInnen können die Entscheidungsfindung auf höherer Ebene durch persönliche Beziehungen beeinflussen und tun dies manchmal auch. Dies ist allerdings problematisch, da es zu mangelnder Transparenz und zu Willkür in der Entscheidungsfindung führt und wiederum potenzielle Ungleichheiten hervorruft. Das begrenzte Maß an Autonomie wurde teilweise durch die Einführung einer beträchtlichen Anzahl an Schulversuchen ausgeglichen, jedoch mit der Gefahr, das Ausmaß an Fragmentierung im gesamten System zu erhöhen. Einige LehrerInnen und SchulleiterInnen scheinen einem größeren Maß an Autonomie skeptisch gegenüberzustehen, da sich dadurch die Beziehungen zwischen SchulleiterInnen und LehrerInnen verändern und das Arbeitspensum der LeiterInnen erhöhen könnte. Dies ist als Hinweis darauf zu werten, dass ein Mehr an Schulautonomie auch einen Wandel in der Kultur der Schulleitung erfordern würde. Die SchulleiterInnen müssen besser qualifiziert und vorbereitet werden, damit sie in der Lage sind, das volle Potenzial der Schulautonomie auszunützen, und bedürfen ausreichender Unterstützung, um ihre Funktion zu erfüllen und sich ihrer Aufgabe als pädagogische LeiterInnen widmen zu können.

Österreich hat bereits wichtige Schritte in Richtung der Entwicklung eines Evaluierungs- und Beurteilungsrahmens unternommen, jedoch muss die Kultur der Transparenz, Evaluierung und Rechenschaftspflicht noch weiter entwickelt werden

Die Einrichtung eines Bundesinstituts für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung (BIFIE) hat die Kapazität Österreichs für Evaluierungen auf der Systemebene und evidenzbasierte Politikgestaltung gestärkt. Das BIFIE erhebt Informationen über SchülerInnen, LehrerInnen und Schulressourcen und generiert damit eine beträchtliche Menge an Daten für das Schulsystem. Ferner hat Österreich Bildungsstandards, nationale standardisierte Beurteilungen und diverse diagnostische Instrumente eingeführt. Dies ist gleichbedeutend mit einer Änderung des Fokus vom Unterrichten auf das Lernen und hat das Potenzial, sowohl die Qualität als auch die Chancengerechtigkeit auf dem Bildungssektor zu verbessern. Jüngste Initiativen zur Verankerung von Schulentwicklungsplanung und Selbstevaluierung über den Prozess "Schulqualität Allgemeinbildung" (SQA) sind ein weiterer wichtiger Schritt in diese Richtung. Es besteht jedoch weiterer Gestaltungsspielraum für die Entwicklung einer Kultur der Transparenz, Evaluierung und Rechenschaftspflicht und für die Förderung einer besseren Nutzung aller Informationen, die für die Entscheidungsfindung auf den unterschiedlichen Ebenen des Systems und durch die verschiedenen Akteure, einschließlich der bereits verfügbar sind. Das Vorhandensein mehrerer Informations-Qualitätssicherungssysteme erschwert einen ganzheitlichen Ansatz zum Monitoring der Qualität und Leistungsfähigkeit des Systems. Es arbeiten unterschiedliche Einrichtungen wie das BIFIE, die

Statistik Austria und der Bereich Bildungsstatistik des Bundesministeriums für Bildung und Frauen (BMBF) zusammen, es gibt aber noch Spielraum für eine Vertiefung der Zusammenarbeit und eine bessere Vernetzung und Analyse der unterschiedlichen Datenströme über ein integriertes System. Die Controlling-Software für die Nutzung der LehrerInnenressourcen ist beispielsweise nicht systematisch mit den anderen Elementen des Qualitätssicherungs- und Überwachungssystems verknüpft. Ebenso sind auch die qualitativen Informationen, die von der Schulaufsicht (z.B. im Rahmen des SQA-Prozesses) generiert werden, nicht gut mit den vom BIFIE, der Statistik Austria und dem Bundesministerium gelieferten quantitativen Daten verknüpft. Allgemeiner gesprochen könnte die Schulaufsicht eine stärkere Rolle bei der Verbesserung der Qualität des Bildungssektors spielen. Die Aufsicht scheint unter einem Mangel an Ressourcen zu leiden - manche InspektorInnen sind für nicht weniger als 100 Schulen zuständig – und bietet bei Auftauchen konkreter Probleme vor allem externe Beratung an. Sie führt keine thematischen Überprüfungen über spezifische Themen durch oder fasst auch nicht die Informationen, die sie an einzelnen Schulen gesammelt hat, als Teil einer systemweiten Analyse zusammen. Auch die Schulen scheinen noch nicht den Wechsel zu einer Beurteilungs- und Evaluierungskultur vollzogen zu haben. Es gibt beispielsweise nur begrenzt Hinweise auf eine systematische und gemeinsame Analyse und Nutzung der Bewertungsergebnisse für Verbesserungen an Schulen und es ist nicht klar, in welchem Ausmaß die SchulleiterInnen und LehrerInnen für die Ergebnisse zur Rechenschaft gezogen werden.

Österreich hat bereits die ersten Schritte zur Änderung der schulischen Struktur in Richtung längerer gemeinsamer Lernzeiten unternommen, die frühe Trennung wurde aber beibehalten und die Einführung der integrierten (verschränkten) Ganztagsschule im gesamten Land hat sich als Herausforderung herausgestellt

Die frühzeitige Schullaufbahnentscheidung und Selektion im Alter von zehn Jahren nach vier Jahren Primarbildung stellt eine wesentliche Erklärung für die ungleichen Lernergebnisse der SchülerInnen aus unterschiedlichen demografischen und sozioökonomischen Verhältnissen in Österreich dar. Das Bild ist hier ähnlich wie in anderen Ländern, für die durch Forschungsarbeiten bereits substanzielle Hinweise geliefert wurden, dass die frühzeitige Differenzierung mit stärkeren Auswirkungen des Familienhintergrunds auf die Leistungen korreliert. Die Einführung der Neuen Mittelschule (NMS) stellt einen wesentlichen Schritt dar, die Auswirkungen der frühen Laufbahnentscheidung zu verringern und mehr Chancengerechtigkeit bei den Lernergebnissen zu liefern. Wenn auch die NMS die Unterstufe der allgemein bildenden höheren Schulen nicht ersetzen konnte, zielt sie darauf ab, die Qualität des Unterrichtens und Lernens für die SchülerInnen auf diesem Bildungsweg zu verbessern und einer größeren Anzahl an SchülerInnen Zugang zur Hochschulbildung zu ermöglichen. Die NMS und die AHS haben einen gemeinsamen Lehrplan und ähnliche Bildungsziele, und die NMS profitiert von zusätzlichen Ressourcen zur Entwicklung innovativer pädagogischer Ansätze, wie dem Team Teaching. Die Einführung eines neuen Dienstrechtsgesetzes und die Reform der PädagogInnenausbildung zur Harmonisierung der Beschäftigungsbedingungen und der an den unterschiedlichen Schultypen vermittelten Bildung versprechen, die Qualität der LehrererInnen an den NMS zu erhöhen. Die NMS ist jedoch ein politischer Kompromiss geblieben und, wenn auch die Effekte der Reform noch langfristig bewertet werden müssen, so sind doch die Hinweise für die Auswirkungen der Reform bis dato Unterschiedlich. Das systematische Management der unteren Sekundarstufenbildung ist weiterhin eine Herausforderung und es scheint die vollständige Einführung der gemeinsamen Schule so lange unwahrscheinlich, wie die verschiedenen Akteure keinen politischen Willen zeigen und die Kompetenzen für die Sekundarstufe I zwischen Bundes- und Landesebene fragmentiert bleiben.

Die Einführung und Expansion der Ganztagsschule stellt eine weitere Initiative zur Verlängerung der gemeinsamen Lernzeit und Erhöhung der Chancengerechtigkeit im Schulsystem dar. Studien über die Auswirkungen des Ganztagskindergarten und Einführung der Ganztagsschule in Deutschland

deuten auf eine Reihe vielversprechender Ergebnisse in Bezug auf Qualität und Chancengerechtigkeit hin. Das Ganztagsschulwesen wurde im Laufe der letzten Jahre in Österreich wesentlich ausgeweitet, und im Jahr 2014 boten ungefähr 40% aller Schule die eine oder andere Form einer Ganztagsschule an. Diese Initiative wird von der Bundesregierung stark unterstützt; 2015 betrugen die verfügbaren Mittel € 109 Mio. Jedoch geht die Expansion des Ganztagsschulwesens langsamer voran als von den Bundesbehörden erwartet. Die Länder hatten bis 2015 noch nicht alle verfügbaren Mittel angefordert. Die Schulen können eine voll integrierte, sog. "verschränkte", Ganztagsschule oder die optionale Nachmittagsbetreuung wählen. Wenn es auch Hinweise dafür gibt, dass die voll integrierte Form die größten Erträge verspricht, gibt es von Seiten der Schulen und Eltern eine starke Präferenz für das optionale Modell.

Kleine Schulen sind kostenintesiv, und während einzelne Länder Strategien Schulkonsolidierung entwickelt haben, bestehen für die effiziente Organisation des Schulangebots noch zahlreiche Hindernisse

Österreich weist eine hohe Dichte an Schulen auf. Diese sind im Durchschnitt sehr klein, besonders im Bereich der Volksschulen sowie in ländlichen und Gebirgsregionen. Durchschnittlich sind an Volksschulen 107 SchülerInnen eingeschrieben, dabei liegt die Streuung bei 58 im Burgenland und 248 SchülerInnen in Wien. Die kleinen Schulen in ländlichen Regionen sind ein dringliches, aber auch sensibles Thema der nationalen, regionalen und lokalen Politik, das laut derzeitigen demografischen Prognosen und aufgrund eines demografischen Abwärtstrends in den kommenden Jahren wahrscheinlich noch an Bedeutung gewinnen wird. Die in Österreich vorherrschenden, durchschnittlich kleinen Schulgrößen (und Klassengrößen) erklären zu einem wesentlichen Teil, warum das österreichische Schulsystem im Vergleich zur erreichten Qualität relativ kostspielig ist. Wenn es auch wichtig ist, umfassendere regionale und lokale Entwicklungsziele zu berücksichtigen, sind kleine Schulen mit viel Platz und hohen Personalzahlen für wenige SchülerInnen kostspielig zu betreiben und zu erhalten. Gleichzeitig gibt es nur wenige Hinweise darauf, welche Auswirkung kleine Schulen auf die Bildungsqualität haben und ob sie die Qualität von Unterricht und Lernen verbessern, auch im Vergleich zu größeren Schulen, welche kostengünstiger im Betrieb sind. Tatsächlich verringert eine kleine Schulgröße die Wahlmöglichkeiten an Programmen an den Schulen, macht es schwieriger für die SchülerInnen, von ihren Peers zu lernen, und erschwert auch den Schulen einen Betrieb mit einem größeren Ausmaß an Autonomie. Kleine Schulen erschweren die Durchsetzung anderer aktueller politischer Prioritäten, wie die Expansion der Ganztagsschule. Und sie ziehen die Ressourcen von den Schulen in den städtischen Gebieten ab, wie dies durch eine wachsende Kluft der Ausgaben je SchülerIn zwischen Wien und dem Rest des Landes veranschaulicht wird.

Obgleich die Kosten für die Schaffung großer Schulen in ländlichen Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte (beispielweise für den Transport der SchülerInnen) berücksichtigt werden müssen, scheint es aus der Perspektive der Bildungseffizienz notwendig, das schulische Angebot zu rationalisieren. Einzelne Länder, wie die Steiermark und Vorarlberg, haben bereits die ersten Schritte zur Rationalisierung der Verteilung von Schulen innerhalb des Bundeslands unternommen (beispielsweise durch die Erstellung von regionalen Entwicklungsplänen und die Schaffung von städtischen Schulverbänden und assoziierten Schulen), dafür weist aber Österreich insgesamt aufgrund der Fragmentierung von Kompetenzen keine Strategie zur Konsolidierung seines Schulangebots auf. Während Entscheidungen über die Organisation des schulischen Angebots immer auch politischer Natur sind, gibt es einige strukturelle Faktoren, die eine wirksame Organisation behindern. Die Governance-Regelungen führen gegenwärtigen zu einem fragmentierten System Schulnetzwerkplanung für die allgemeinen Pflichtschulen. Die Bundesregierung kann die Organisation des Netzwerks der allgemein bildenden höheren Schulen planen, aber sie verfügt über keine Möglichkeiten der Einflussnahme oder Steuerung des Angebots an allgemein bildenden Pflichtschulen, da diese von den Ländern und den vielen (manchmal sehr kleinen) Gemeinden

betrieben werden. Die derzeitigen Governance-Regelungen arbeiten tatsächlich gegen eine effiziente Organisation des Schulangebots. Da die Personalkosten von der Bundesebene gedeckt werden, besteht für die Länder und Gemeinden wenig Anreiz, ihre Netzwerke in den ländlichen Gebieten effizient zu planen. Ferner fallen die Schulsprengel tendenziell mit den Gemeindegrenzen zusammen und wenn eine Gemeinde beschließt, eine Schule zu schließen, ist sie verpflichtet, eine Nachbargemeinde dafür zu entschädigen, dass ihre SchülerInnen in jener anderen Gemeinde eine Schule besuchen. Auch andere Faktoren, wie unzureichende Regulierung und mangelnde Strategien zur Nutzung von leeren Schuleinrichtungen spielen eine Rolle. Die lokale Verantwortung für die Infrastrukturplanung der allgemein bildenden Pflichtschulen bringt auch das Risiko von Ungleichheiten bei den Infrastrukturinvestitionen zwischen ärmeren und reicheren Gemeinden mit sich.

Governance-Regelungen behindern die wirksame Organisation der Humanressourcen im Bildungssystem insgesamt und erschweren Controlling und Steuerung des Arbeitsmarktes der LehrerInnen

Die Aufteilung der Kompetenzen für die Organisation und das Management der Humanressourcen auf Bundes-, Landes- und Gemeindebehörden sowie die Trennung in Bundes- und LandeslehrerInnen erschweren die wirksame Organisation des Personals im Schulsystem insgesamt. Im Fall der allgemein bildenden Pflichtschulen sind die einzelnen Länder für die Verteilung der LandeslehrerInnen auf die einzelnen Schulen verantwortlich, wobei die Bundesregierung keine Möglichkeiten für eine Einflussnahme oder Steuerung des Prozesses hat. Im Fall der allgemein bildenden höheren Schulen liegt die Verteilung der BundeslehrerInnen im Zuständigkeitsbereich der Landesschulräte. Die Unterscheidung zwischen Bundes- und LandeslehrerIinnen erschwert es auch, an anderen Schultypen zu unterrichten, was im Fall der Sekundarstufe I besonders problematisch ist. Die Reformierung des Systems mit der Einführung der Neuen Mittelschule hat erste Möglichkeiten für Lehrkräfte von allgemein bildenden höheren Schulen geschaffen, als Teil eines LehrerInnenteams an NMS zu arbeiten, jedoch erschwert die Aufteilung der regulatorischen Kompetenzen auf die Bundesregierung und Landesregierungen das Monitoring und Management der Entsendung von Lehrkräften der allgemein bildenden höheren Schulen. Außerdem erschwert die Beschäftigung von LandeslehrerInnen durch die einzelnen Ländern es, in ein anderes Bundesland zu ziehen, da die mit zunehmendem Dienstalter erworbenen gesetzlich verankerten Rechte möglicherweise nicht immer in einem anderen Bundesland anerkannt werden.

Trotz einiger Initiativen mit dem Ziel, den Schulen eine größere Rolle bei der Auswahl der Lehrkräfte zu geben, haben die Schulen nach wie vor nur begrenzte Autonomie beim Management ihrer Humanressourcen. Dies stellt möglicherweise nicht immer sicher, dass die Zuteilung von LehrerInnen die Erfordernisse der Schulen erfüllt, wenn auch der Input der Schulaufsicht ein bestimmtes Maß an Steuerung ermöglicht. Offenbar sind eher das Alter der LehrerInnen und das Altersprofil der Schulen wichtige Kriterien für die Zuteilung von Lehrkräften als das Profil und die Erfordernisse der Schulen. Es ist nicht klar, in welchem Ausmaß die besten LehrrerInnen den am meisten benachteiligten Schulen zugeteilt werden, auch im Lichte des Mangels an Anreizen, in spezifischen Umfeldern wie ländlichen Gebieten oder an benachteiligten Schulen zu arbeiten.

Es gibt auch Bedenken hinsichtlich eines Mangels an Verwaltungspersonal, wodurch die LehrerInnen und SchulleiterInnen davon abgehalten werden könnten, sich auf ihre Kernkompetenzen im pädagogischen Bereich zu konzentrieren. Der Mangel an derartigem Personal ist auch teilweise mit fehlender Schulautonomie und – im Fall der allgemein bildenden Pflichtschulen – den komplexen Governance-Regelungen verknüpft. Hier sind die Gemeinden für die Beschäftigung von administrativem Betreuungspersonal zuständig, haben aber möglicherweise nicht die finanziellen Mittel oder die Bereitschaft dazu, da die Landes- und Bundesbehörden im Normalfall dieses Defizit ausgleichen, indem sie die Anzahl der Arbeitsstunden der LehrerInnen erhöhen. Dies führt zu

potenziellen Ungleichheiten zwischen den Schulen, da kein Mechanismus existiert, der die Finanzierungshöhen zwischen den Gemeinden ausgleichen würde. Es besteht auch die Notwendigkeit, die Verfügbarkeit anderer Fachleute zu erhöhen, die die Schulen bei ihrer Arbeit mit jungen Menschen unterstützen können, wie beispielsweise SozialpädagogInnen, PsychologInnen SozialarbeiterInnen. Im Einklang mit sich verändernden familiären Strukturen und einer zunehmenden Vielfalt und Heterogenität an den Schulen und in den Klassen spielen diese Fachleute eine bedeutende Rolle bei der Unterstützung der Lehrkräfte und der SchülerInnen. Die Notwendigkeit der Integration einer großen Anzahl junger Flüchtlinge und Asylwerbender in das Bildungssystem könnte diese Defizite in der nahen Zukunft weiter verschärfen.

Die derzeitigen Governance-Regelungen machen es zu einer Herausforderung, den Arbeitsmarkt für LehrerInnen zu beobachten und zu steuern. Die Aufteilung der Zuständigkeiten für Beschäftigung, Controlling und Datenverwaltung der Humanressourcen für die unterschiedlichen Schultypen auf Bundes- und Landesbehörden scheint die Erstellung von Prognosen und Voraussagen zu einer übermäßigen Herausforderung zu machen und erfordert ein beträchtliches Maß an Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden. Das Controlling-System für die Bundesschulen ist ein anderes als das an den Landesschulen angewendete System und davon getrennt. Wenn beispielsweise Daten über den Anteil an Lehrkräften erhoben werden sollen, die ein Fach unterrichten, für das sie nicht ausgebildet wurden, wäre es notwendig, die Arbeitsverträge aller LehrerInnen einzeln zu analysieren, die auf Ebene der neun Landesschulräte oder Schulabteilungen in den Ländern archiviert werden. Es scheint landesweit betrachtet keinen größeren Mangel an Lehrkräften zu geben, wenngleich auch in bestimmten Regionen oder Fächern nicht ausreichend Personal vorhanden sind; wenn man jedoch die für die nahe Zukunft erwartete Pensionierungswelle berücksichtigt, wird eine fundierte, vorausschauende Planung wesentlich sein, um bestehende bzw. aufkommende Mängel feststellen zu können.

Österreich hat ein neues Ausbildungssystem sowie ein neues Dienstrecht für Lehrerlinnen eingeführt, wodurch wahrscheinlich das Ansehen des Berufsstandes erhöht und die Qualität des Lehrpersonals angehoben wird

Mit der Einführung eines neuen LehrerInnen-Dienstrechtsgesetzes und der Reform der PädagogInnenausbildung hat Österreich die ersten Schritte unternommen, den Lehrberuf attraktiver zu machen, wenn auch wahrscheinlich noch mehr Maßnahmen in der Zukunft notwendig sein werden. Dabei handelt es sich um ein dringendes Thema, da Österreich vor einer beträchtlichen Pensionierungswelle steht – gemäß einer parlamentarischen Anfrage kann erwartet werden, dass ungefähr die Hälfte aller LehrerInnen in Österreich bis spätestens 2025 ihre Pension antreten. Die Reform der Ausbildung für PädagogInnen erhöht das Ansehen des Berufsstandes unter der Voraussetzung, dass alle künftigen LehrerInnen eine Master-Qualifikation erwerben müssen. Dies ist ein starkes Signal dahingehend, dass der Beruf eine hoch qualifizierte Profession sein soll und dass dies für den Unterricht an allgemein bildenden Pflichtschulen ganz besonders gelten soll, wo es bis dato nur erforderlich war, ein dreijähriges Bachelor-Studium abzuschließen. Die Einführung eines neuen LehrerInnendienstrechts bringt bedeutende finanzielle Verpflichtungen mit sich, macht jedoch den Beruf für neue Lehrkräfte attraktiver. Die Einkommen über die Lebenszeit betrachtet bleiben im Großen und Ganzen erhalten, jedoch wird das Muster der Einkommensprogression signifikant wobei die gesetzlich vorgeschriebenen Einstiegsgehälter erhöht werden, Einkommenskurve danach aber komprimierter ist. Selbstverständlich muss dabei berücksichtigt werden, dass die Qualifikationserfordernisse für neu eingestiegene Lehrkräfte erhöht wurden und dass das Arbeitspensum für neue leicht angehoben wurde. Die PädagogInnenausbildung Neu und das neue Dienstrecht erleichtern auch anderen Berufsgruppen den Quereinstieg in den Lehrberuf, da nunmehr auf anderen Gebieten gesammelte Erfahrungen anerkannt werden, die die Qualifikationserfordernisse erfüllen und somit ein Vorrücken auf der Gehaltskurve ermöglichen.

PädagogInnenausbildung Neu und das neue Dienstrecht versprechen eine Qualitätsverbesserung des Lehrpersonals insgesamt. Die PädagogInnenausbildung Neu könnte dazu beitragen, die Qualität der Ausbildung dank einer Reihe positiver Änderungen anzuheben. Dazu gehören, unter anderem, die Zusammenarbeit der Pädagogischen Hochschulen (PH), deren Schwerpunkt auf der pädagogischen Ausbildung liegt, mit den Universitäten, die eine lange Tradition in der Lehre fachspezifischer Theorie aufzuweisen haben; die Verlängerung der Studien an den PH; die Einführung von verpflichtenden Studieneingangs- und Orientierungsphasen an den Universitäten; sowie die Einrichtung des Qualitätssicherungsrats für Pädagoginnen- und Pädagogenbildung. Das neue Dienstrechtsgesetz wird wahrscheinlich auch dadurch den Berufsstand stärken, dass einige fachlich einschlägige Funktionen geschaffen wurden, wie beispielsweise auf den Gebieten Mentoring, Lernen und Laufbahnberatung sowie Pädagogik für SchülerInnen mit besonderen Bedürfnissen und Förderunterricht. Ferner sieht das Gesetz strengere Anforderungen für die Entwicklung aller Lehrkräfte durch Fortbildungen sowie eine einjährige Berufseingangsphase für alle JunglehrerInnen vor. Wesentlich ist, dass sowohl die PädagogInnenausbildung Neu als auch das neue Dienstrecht die Qualifikationserfordernisse und Arbeitsbedingungen für alle JunglehrerInnen harmonisieren. Somit stellen sie signifikante Meilensteine dar, die Hindernisse zwischen den einzelnen Schultypen aus dem Weg räumen, eine gemeinsame Schulform für alle Unter-14-Jährigen ins Leben zu rufen und eine gemeinsame Profession aller Lehrekräfte zu schaffen, die sich dafür verantwortlich fühlen, die Leistungen aller SchülerInnen im Bildungssystem insgesamt zu erhöhen.

Jedoch müssen die Auswirkungen beider Reformen auf das Ansehen des Berufes und die Qualität des Personals abgewartet werden. Es wird ca. 40 Jahre dauern, bis die Umsetzung des neuen Dienstrechts auf alle LehrerInnen zutrifft, bis dahin werden drei unterschiedliche Dienstrechtsgesetze gelten. Die Auswirkungen der PädagogInnenausbildung Neu werden ebenso notwendigerweise erst nach einiger Zeit spürbar werden und ihre Umsetzung steht vor einer Reihe von Herausforderungen, einschließlich institutioneller Schwächen der PH (z.B. begrenzte Verwaltungs- und Organisationsautonomie und Möglichkeiten für Forschungen) und Universitäten (z.B. geringe Praxisorientierung und unzureichende Verbindungen zu den Schulen).

Es ist möglicherweise ein stärkerer professioneller Zugang zum Unterrichten erforderlich und die SchulleiterInnen sind nicht darauf vorbereitet, ihr Personal auf lokaler Ebene wirksam zu führen

Die Qualität des Unterrichts ist der Schlüssel für wirksames Lernen und wird als der mit Abstand wichtigste Faktor an den Schulen erachtet, der einen Einfluss auf das Lernen der SchülerInnen hat. Österreich hat bereits einige wichtige Schritte unternommen, um die Qualität des Unterrichts zu erhöhen, wie die Einführung eines neuen Ausbildungssystems für LehrerInnen und die Entwicklung von Qualitätssicherung-, Schulentwicklungs- und Selbstevaluierungspraktiken über die Initiative SQA. Es scheint jedoch die Notwendigkeit zu bestehen, in Österreich mehr über die Natur der beruflichen Tätigkeiten der LehrerInnen von heute zu reflektieren. Als wesentlicher Hebel zur Verbesserung der Leistungen der SchülerInnen scheint eher die Bereitstellung zusätzlicher Unterrichtsstunden gesehen zu werden, als Schritte zur Verbesserung der Unterrichtspraxis in Schulen und Klassen. Jüngste Forschung auf dem Gebiet des organisatorischen Lernens unterstreicht die Bedeutung neuer Arbeitsweisen an den Schulen, mit Schwerpunkt auf Zusammenarbeit, reflexiver Praxis, gegenseitigen Beobachtungen durch Peers und ständiger beruflicher Weiterbildung. In Österreich scheinen die Schulen den Unterricht und das Lernen nicht im Kollektiv zu managen und LehrerInnen sind offenbar in den Klassenzimmern eher isoliert und habenwenig Möglichkeiten, Feedback zu geben. Es scheint, dass die Durchführung von Beurteilungen durch SchulleiterInnen sich häufig auf die JunglehrerInnen konzentriert, während im Falle von Lehrkräften mit mehr Erfahrung es weniger üblich ist und unzureichend mit beruflicher Weiterbildung verknüpft wird. Wenige LehrerInnen arbeiten offenbar gegenseitig als "kritische FreundInnen" oder Peer-MentorInnen, um ihre praktische Erfahrung weiterzuentwickeln. LehrerInnen haben nur begrenzt Quellen für externes Feedback zur Verfügung, da eine externe Beurteilung nur im Falle schwerwiegender Bedenken stattfindet. Strategische Ansätze zur beruflichen Weiterbildung sind anscheinend eher selten und die Entscheidung über berufliche Weiterbildung liegt offenbar in den meisten Fällen bei der einzelnen Lehrkraft selbst.

Beschäftigungsrahmen für LehrerInnen, d.h. ihre Laufbahnstruktur und Arbeitszeitregelungen, ist nicht geeignet, ein höheres Maß an LehrerInnenprofessionalität zu schaffen. Wenn auch das neue Dienstrechtsgesetz einige Möglichkeiten für die Übernahme fachlich einschlägiger Funktionen vorsieht, profitieren die LehrerInnen nicht von eindeutig abgegrenzten und flexiblen Karriereverläufen, die ihnen mehr Entwicklungsmöglichkeiten und Anerkennung bieten würden, einschließlich jener Lehrkräfte, die sich gerne weiterhin auf den Klassenunterricht konzentrieren wollen und damit die Schulen unterstützen, ihre Anforderungen zu erfüllen. Obwohl das neue Dienstrechtsgesetz für zwei Wochenstunden für andere Aufgaben vorsieht und das Dienstrechtsgesetz für LandeslehrerInnen einen jährlichen Maßstab für die Arbeitsstunden insgesamt festlegt, fokussiert sich das Verständnis der Arbeitszeit für BundeslehrerInnen und alle JunglehrerInnen weiterhin bloß auf die Unterrichtsstunden. Damit fehlt es an Anerkennung dafür, dass wirksamer Unterricht eine Palette anderer Tätigkeiten an der Schule umfasst, die über den Unterricht im Klassenzimmer hinausgehen, und schränkt auch das Engagement der Lehrkräfte umfassendere Schulentwicklung ein.

Ein größeres Maß an LehrerInnenprofessionalität an den Schulen erfordert auch ein wirksames Management des Personals durch die SchulleiterInnen auf lokaler Ebene. Trotz einiger Anstrengungen in Richtung einer Förderung der pädagogischen Leitung an österreichischen Schulen, beispielsweise mit der Schaffung einer "Leadership Academy", nehmen die SchulleiterInnen ihre Rolle weiterhin nicht als eine pädagogische, sondern eher als eine verwaltende und leitende Rolle wahr. Es gibt eine Reihe von Problemlagen, die eine Stärkung der pädagogischen Leitung durch die SchulleiterInnen erschweren. Dieser Berufsstand, der auch mit einer bevorstehenden Pensionierungswelle konfrontiert ist, ist nicht sehr attraktiv, die Zulagen scheinen nicht das höhere Maß an Verantwortung widerzuspiegeln und die Bestellungsverfahren stellen offenbar nicht sicher, dass die besten KandidatInnen ausgewählt werden. Ferner fehlt es den SchulleiterInnen an Autonomie und Instrumenten sowie der Unterstützung durch administratives Personal und eine mittlere Führungsebene, um ihre Humanressourcen managen zu können, und um Anreize für hohe Leistungen zu schaffen oder auf unterdurchschnittliche Leistungen reagieren zu können.

Empfehlungen für politische Maßnahmen

Bündelung der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortung in einer Hand

Eine der größten Herausforderungen im Zusammenhang mit den derzeitigen Governance- und Finanzierungsregelungen ist die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bundesregierung und Landesregierungen. Idealerweise sollte für die Governance und Finanzierung aller Bildungsstufen dasselbe Regulierungssystem gelten, wodurch die formelle Unterteilung in Bundes- und Landesschulen (sowie Bundes- und LandeslehrerInnen) beendet würde. Die duale Struktur in Form der Landesschulräte und Schulabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen sollte einer einheitlichen Struktur weichen. Grundsätzlich ist es weniger wichtig, ob die neu geschaffenen Einrichtungen formell gesehen Landes- oder Bundesbehörden sind, was letztlich eine politische Entscheidung ist. Das Wichtigste ist, dass eine einheitliche Governance-Struktur geschaffen wird, die in der Lage ist, die formelle Trennung in Bundes- und Landesschulen zu überwinden und integrierte und strategische politische Maßnahmen zu ermöglichen, besonders im Schulwesen auf der Sekundarstufe I. Jedoch werden die neuen Einrichtungen aus heutiger Sicht wahrscheinlich einen Hybridcharakter mit aufgeteilten Zuständigkeiten aufweisen. Während die Bundesregierung über die formellen Kompetenzen verfügt, wichtige Gesetze zur Bildungspolitik zu verabschieden, besteht bei der Implementierung von Bundesgesetzen die Notwendigkeit regionaler Flexibilität.

Zur Erhöhung der Transparenz und Effizienz der Finanzierungsflüsse sollten alle LehrerInnen basierend auf denselben Standards vom selben Arbeitgeber beschäftigt werden. Alle Finanzmittel für die Lehrkräfte sollten von der Bundesregierung über die neuen Einrichtungen direkt bereitgestellt werden. Die Reform der PädagogInnenausbildung und des Dienstrechtsgesetzes haben bereits wesentliche rechtliche Voraussetzungen dafür geschaffen. Die neuen Einrichtungen sollten für die Einstellung und Zuteilung der LehrerInnen zuständig sein und gleichzeitig den Schulen Autonomie bei der Wahl ihres Personals zugestehen. Dies würde zu einer Bündelung der Finanzierungs- und durch Bundesebene Ausgabenverantwortung Einbezug der in die Verteilung LehrerInnenressourcen in den neuen Einrichtungen führen. Wenn die Kompetenzen für die Beschäftigung aller Lehrkräfte in eine Hand vereinigt würden, würde dadurch auch in Bezug auf die Mobilität der LehrerInnen eine gewisse Starre beseitigt werden, die aus der Schwierigkeit resultiert, gesetzlich verankerte Rechte in einem anderen Bundesland anerkannt zu bekommen. Wenn die Finanzmittel für alle Lehrkräfte von der Bundesregierung direkt über die neuen Einrichtungen bereitgestellt würden, würde dies die komplexen Transferregelungen für die Finanzierung der LehrerInnen über die Landesverwaltungen überflüssig machen. Die Gemeinden und Landesregierungen könnten weiterhin mit der Finanzierung der Erhaltungskosten Infrastrukturinvestitionen befasst sein, jedoch sollte - um die strategische Planung für jedes Bildungsniveau zu ermöglichen – diese Mitwirkung nicht vom Schultyp abhängen. Eine Option könnte darin liegen, sicherzustellen, dass die Gemeinden stärker in die Finanzierung der Volksschulen, die Länder in die Bildung auf der Sekundarstufe I und die Bundesregierung in die Bildung auf der Sekundarstufe II involviert werden. Falls jedoch die Gemeinden weiterhin eine starke Rolle im Bildungsangebot und in der Bildungsfinanzierung spielen, wäre es von Bedeutung, eine transparente Form eines Finanzausgleichsmodells auf Landesebene einzurichten, um Ungleichheiten zwischen finanziell schwächeren und wohlhabenderen Gemeinden zu verhindern. In den derzeitigen Regelungen ist es nicht vollständig transparent, wie diejenigen Mittel, die die Gemeinden von den Ländern zusätzlich zu den vom Bund über den Finanzausgleich bereitgestellten Mitteln erhalten, auf die Gemeinden aufgeteilt werden. Alternativ dazu könnte die Bundesregierung die gesamte Finanzierungsverantwortung für Schulinfrastruktur und Erhaltung an die Länder übertragen und sich einzig und allein auf die Finanzierung der LehrerInnen konzentrieren. Bei dieser neuen Arbeitsteilung zwischen den Ländern und der Bundesregierung würden sowohl die Landesregierungen als auch die Bundesregierung weiterhin an der Finanzierung der Schulen beteiligt sein, erstere wären jedoch für die gesamten Infrastruktur- und Erhaltungsausgaben zuständig, während letztere weiterhin für die Finanzierung aller LehrerInnenressourcen verantwortlich wäre. Obwohl die Finanzierung und Organisation des Schulangebots und der Schulinfrastruktur eine Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ländern erfordern würde, wäre die Arbeitsteilung im Vergleich zur derzeitigen Situation besser definiert. Angesichts der politischen Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen in der Vergangenheit werden alle künftigen Regelungen höchstwahrscheinlich ein politischer Kompromiss sein, an dem sowohl die Bundes- als auch die Landesebene beteiligt ist.

Sollte ein vereinheitlichtes System der LehrerInnenfinanzierung und -zuteilung nicht praktikabel sein und das gegenwärtige System mit Bundes- und LandeslehrerInnen beibehalten werden, sollte man sich mit einigen der unbeabsichtigten Anreize befassen. Wenn das System der Refundierung für die Bundesländer bei Mehrausgaben für LehrerInnen beibehalten wird, sollte entweder die Refundierung der Kosten an die Bundesregierung auf den tatsächlichen Gehaltskosten basieren und nicht auf den nominal niedrigeren Gehältern. Alternativ dazu wäre es möglich, eine gleichmäßige Aufteilung der Kosten für LehrerInnen für alle allgemein bildenden Pflichtschulen zwischen Bundes- und Landesregierungen einzuführen, wie dies auch bei den Berufsschulen der Fall ist, wo es zu wenigen oder gar keinen Budgetüberschreitungen kommt. Idealerweise sollte die Verantwortung für die

Finanzierung und Zuteilung aller LehrerInnen in eine Hand gelegt werden, unabhängig vom Schultyp oder der Bildungsstufe.

Verschiedene Möglichkeiten für die Einführung von Formelfinanzierung prüfen

Die politischen EntscheidungsträgerInnen sollten unterschiedliche Möglichkeiten erkunden, um eine detaillierter ausgearbeitete und bedarfsorientierte Finanzierung auf Basis von Formeln für die Verteilung der Unterrichtsmittel und anderer Ressourcen einzuführen. Die Einführung einer bedarfsgerechten formelbasierten Finanzierung kann eine hoch effiziente und transparente Methode für die Finanzierung von Schulen darstellen. Formelbasierte Finanzierung hat allgemein gesprochen den Vorteil, dass die für die Verteilung der Gelder an die Schulen herangezogenen Kriterien explizit genannt und somit Gegenstand politischer Kontrolle werden können. Dies stellt einen signifikanten Vorteil vom Blickpunkt der Transparenz im Vergleich zu einem System dar, wo eher implizite als explizite Kriterien für die Verteilung gelten. Die Transparenz stellt eine zentrale Vorbedingung für eine sachorientierte Debatte und das Setzen von Prioritäten dar. In Österreich würde die Einführung einer detaillierter ausgearbeiteten und bedarfsorientierten Finanzierung auf der Grundlage von Formeln den Mangel an Transparenz und Vertrauen ansprechen, der das Ergebnis eines derzeit relativ starren Systems ist, in dem der größte Teil der Mittel nach der Anzahl der SchülerInnen verteilt wird und Behelfslösungen durch die Bundesländer und Gemeinden fördert. Es gibt eine Reihe von Beispielen aus anderen Staaten, wo die Finanzierung auf der Grundlage von Formeln bereits erfolgreich eingeführt wurde, wie in Hamburg, den Niederlanden, den Schweizer Kantonen Bern und Zürich sowie in Toronto (Kanada). Im österreichischen Kontext wurde bereits eine Anzahl an Vorschlägen zur Gestaltung und Umsetzung der Finanzierung auf der Grundlage von Formeln, die unterschiedliche schulische und sozioökonomische Bedürfnislagen berücksichtigen, entwickelt und werden derzeit diskutiert. Allen Vorschlägen gemeinsam ist die Idee, dass die Formel, auf deren Basis die Mittel zwischen Schulen verteilt werden, neben einfachen SchülerInnenzahlen zusätzliche Elemente umfassen sollte, die auch die Merkmale der SchülerInnenpopulation berücksichtigen. Die Wahl der in den Finanzierungsformeln enthaltenen Variablen ist für ihre Auswirkung auf die Chancengerechtigkeit der Finanzierung von wesentlicher Bedeutung, doch ist der Grad der Umverteilung und des Ausgleichs zwischen den einzelnen Schultypen grundsätzlich das Ergebnis politischer und gesellschaftlicher Diskussionen und kann nicht aufgrund wissenschaftlicher Kriterien entschieden werden. Ferner ist zwischen Transparenz und Einfachheit einerseits und Rücksichtnahme auf die spezifischen lokalen Gegebenheiten andererseits und der damit verbundenen Komplexität abzuwägen. Einfache Finanzierungsformeln, die nur wenige Indikatoren enthalten, sind transparent und leicht zu verwalten, berücksichtigen aber nicht unbedingt ausreichend die Besonderheiten der lokalen Bedürfnislagen. Ein Wechsel hin zu einer detaillierter ausgearbeiteten und bedarfsorientierten Finanzierungsformel würde auch eine Entscheidung über den Anteil der schulischen Finanzierung erfordern, der aus der bedarfsgerechten Formelfinanzierung im Verhältnis zur Grundfinanzierung stammt. Ein signifikanter Anteil der Gesamtfinanzierung muss auf den Zahlen an SchülerInnen basieren, um die Stabilität der Grundfinanzierung von einem Jahr zum nächsten sicherzustellen, aufgestockt um zusätzliche Mittel, die durch die bedarfsgerechten Finanzierungsformeln bestimmt werden. Als Teil der Diskussionen über die Einführung einer detaillierter ausgearbeiteten Finanzierungsformel sollten die derzeitigen Unterschiede bei den Ausgaben pro SchülerIn zwischen den Ländern, unterschiedlichen geografischen Regionen und Schultypen transparent gemacht werden.

Mittelströme monitoren und Sicherstellung einer effizienten Nutzung der budgetären Mittel

Österreich sollte die unterschiedlichen Daten- und Informationssysteme zusammenführen und zu einem integrierten System vereinigen. Durch ein integriertes System könnte man die derzeitige Fragmentierung überwinden, indem alle Informationen über die SchülerInnen und deren Leistungen (die derzeit durch das BIFIE erhoben werden) mit Daten über die Nutzung der LehrerInnenressourcen (die derzeit durch zwei unterschiedliche Systeme an Bundes- und Landesschulen überwacht werden) sowie den zahlreichen qualitativen Informationen, die über das Qualitätssicherungssystem zugänglich sind, verbunden werden. Ein derartiges integriertes System würde eine strengere Rechenschaftspflicht und Controlling der Nutzung von Ressourcen in einem Kontext dezentralisierter Ausgabenbefugnisse ermöglichen, der für die Länder und Gemeinden problematische Anreize schafft. Es würde auch ermöglichen, Schlussfolgerungen über die effiziente Nutzung von Ressourcen und die relative Leistungsfähigkeit bestimmter Schulen zu ziehen und würde damit eine gezieltere Politik ermöglichen. Österreich könnte eine Vermittlungsstelle ("Brokerage Agency") gründen oder auch eine bereits bestehende Einrichtung mit dieser Funktion ausstatten (wie z.B. das BIFIE), um so den Informationsaustausch zu erleichtern. Eine derartige Einrichtung könnte auch dazu beitragen, die Nutzung von Daten, Forschungsergebnissen und Evaluationen für den Entscheidungsfindungsprozess voranzutreiben. Eine Straffung der Verfügbarkeit von Daten über die LehrerInnenressourcen und die Überwindung der derzeitigen Fragmentierung, welche die aktuellen Governance-Strukturen widerspiegelt, würde auch die systematische Analyse und Steuerung des Arbeitsmarkts der Lehrkräfte erleichtern. Die Vereinheitlichung und Zentralisierung der Rahmenbedingungen für das Schulsystem würde auch die Transparenz der Mittelströme erhöhen. Die politischen EntscheidungsträgerInnen in Österreich haben bereits wichtige Schritte in diese Richtung unternommen, beispielsweise mit der Einführung nationaler Bildungsstandards und eines neuen Dienstrechtsgesetzes für LehrerInnen. Diese Initiativen müssen fortgesetzt und weiter entwickelt werden. Die Wirksamkeit der Nutzung der Ressourcen kann ferner durch die Etablierung von systematischen und hochqualitativen Prozessen evidenzbasierter Politikevaluierung gefördert werden, wobei diese Prozesse in Österreich noch schwach ausgebildet sind, wie dies auch durch die weit verbreitete Umsetzung von Schulversuchen belegt wird, die nicht systematisch evaluiert werden.

Die Mittelbereitstellung für die verschiedenen Typen von Schulpersonal neu ausbalancieren

Die politischen EntscheidungsträgerInnen sollten die Möglichkeiten für die Schaffung einer größeren Zahl von Stellen für andere Berufsgruppen, die an Schulen arbeiten, prüfen, selbst wenn dies implizieren würde, dass die Anzahl der regulären LehrerInnenstellen verringert würde, und danach trachten, die Bedingungen für die Finanzausstattung von administrativem Personal in allen Schultypen und Bildungsniveaus zu harmonisieren. Dies sollte Teil der Überlegungen einer Governance-Reform sein. Die Beschäftigung von pädagogischem Betreuungspersonal könnte Teil der Zuständigkeiten der neuen Behörde werden, die für die Beschäftigung von LehrerInnen verantwortlich ist, während die Schulen beispielsweise die Verantwortung für die Einstellung von administrativem -Wartungspersonal übernehmen könnten. Um jedoch den Verwaltungsaufwand einzuschränken, der auf den Schulen lastet, könnte die Verantwortung für die Einstellung von administrativem Personal auch an dieselbe Ebene delegiert werden wie die Einstellung von LehrerInnen und anderem pädagogischem Personal. Dies würde dazu beitragen, Personalknappheit an Schulen und Ungleichheiten in der Verteilung der Personalressourcen zu verhindern, die zu stark von den lokalen finanziellen und politischen Verhältnissen (im Bereich der allgemein bildenden Pflichtschulen) abhängig sind. Die Schulen sollten einen gewissen Grad an Einfluss auf die Personalentscheidungen haben und dabei sollte den Schulen mit dem größten Bedarf an anderem pädagogischen Unterstützungspersonal Priorität eingeräumt werden.

Sollte sich die Straffung der Zuständigkeiten für die gesamten Humanressourcen nicht als praktikabel herausstellen, könnten die Bundesbehörden ihre Befugnisse dafür nutzen, auf zentraler Ebene politische Maßnahmen und Regelungen festzulegen. Die Bundesbehörden könnten die Einführung zentraler Standards oder Richtlinien betreffend die minimalen Verhältniszahlen zwischen pädagogischem Unterstützungspersonal und LehrerInnen bzw. SchülerIninen sowie eine Mindestanzahl von Verwaltungspersonal für Schulen ab einer bestimmten Größe in Erwägung ziehen. Ferner könnte Österreich Versuche zu innovativen und kostengünstigen Möglichkeiten für die

Organisation von Schulen und von administrativer und pädagogischer Betreuung durchführen. Die Schulen sollten dazu ermutigt werden, in größerem Maße mit anderen sozialen Diensten und nicht formellen Bildungsinitiativen zusammenzuarbeiten, um so Unterstützung für Kinder und Jugendliche in einem offeneren Format anzubieten. Ferner besteht offenbar die Notwendigkeit der Klärung der Rollen und Zuständigkeiten der Lehrkräfte. Die LehrerInnen verstehen anscheinend häufig breiter gefasste Aufgaben, wie die Fachkoordination, als administrative Tätigkeiten, obwohl sie als Teil ihrer Mitwirkung an der Schulentwicklung gesehen werden sollten.

Schulautonomie verstärken bei gleichzeitiger Schaffung der Bedingungen für gute Leistungen und Ergreifung von Maßnahmen zur Vermeidung von Benachteiligungen

Eine Reform der Schul-Governance sollte den Schulen allmählich ein größeres Maß an Autonomie bei der Auswahl ihres Personals und ihrer Lehrkräfte geben, während gleichzeitig die Vorteile eines zentraleren LehrerInnen-Rekrutierungssystems in Hinblick auf Chancengerechtigkeit beibehalten werden. Wenn sie in der Lage wären, Lehrkräfte nach bestimmten Kriterien (z.B. Unterrichtsmethoden, außerschulischen Aktivitäten usw.) auszuwählen, würde dies den Schulen ermöglichen, ihr Profil zu schärfen. Eine Möglichkeit bestünde darin, es den Schulen zu ermöglichen, einen Teil ihres Lehrpersonals auszuwählen, während gleichzeitig oberhalb der Schulebene angesiedelte Einrichtungen weiterhin für die Einstellung und Zuteilung des anderen Teils der Lehrkräfte zuständig wären, womit sichergestellt wäre, dass gemeinsame Standards angewendet und nicht bestimmte Schulen systematisch benachteiligt werden. In Deutschland ist die Anwendung eines derartigen gemischten Systems recht gängig. Wenn den Schulen die volle Autonomie bei der Einstellung von Lehrkräften eingeräumt wird, bringt dies das Risiko mit sich, dass die Unterschiede zwischen den Schulen verstärkt werden, da attraktivere Schulen in der Lage sein werden, die besseren LehrerInnen für sich zu gewinnen. Räumt man andererseits den Schulen keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Wahl des Lehrkörpers ein, kann dies zu Fehlallokationen führen und die Schulen davon abhalten, ihr eigenes besonderes Profil zu entwickeln. Österreich könnte auch weitere Mechanismen einrichten, die auf Chancengerechtigkeit bei der Zuteilung von Lehrkräften hinwirken. Die Einführung von Gehaltszuschüssen für Schulen in benachteiligten Gebieten könnte beispielsweise eine Option sein. Es wurde bewiesen, dass derartige Maßnahmen eindeutig positive Auswirkungen auf die Rekrutierung von LehrerInnen haben. Den Schulen sollte auch ein größeres Maß an Autonomie in finanziellen Angelegenheiten eingeräumt werden. Wenn den allgemein bildenden Pflichtschulen ein Ausmaß an finanzieller Autonomie ähnlich den allgemein bildenden höheren Schulen eingeräumt würde, wäre dies ein erster bedeutender Schritt zur Verringerung von Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Schultypen. Die allgemein bildenden Pflichtschulen wären so in der Lage, ihre eigenen Einnahmequellen zu erschließen sowie ihre eigenen Konten und operativen Budgets zu führen.

Eine größere Schulautonomie muss mit effektiven Mechanismen der Rechenschaftspflicht Hand in Hand gehen. Diesbezüglich stellt der SQA-Prozess einen guten Ausgangspunkt dar, wenn aber die Schulautonomie erhöht wird, müsste auch die Rolle der externen Schulevaluierung - durch eine reformierte Schulaufsicht - gestärkt werden. Die durch das Qualitätssicherungssystem generierten Informationen müssen systematisch mit Entscheidungen über das Ressourcenmanagement verknüpft werden und den Prozess einer Ausweitung der Schulautonomie begleiten. Dies würde es ermöglichen, zusätzliche Unterstützung auf jene Schulen zu konzentrieren, bei welchen durch das Qualitätsüberprüfungssystem erkannt wurde, dass sie unterdurchschnittliche Leistungen erbringen, oder auf Schulen, die sich mit ihrer neuen Autonomie schwer tun. Neben Rechenschaftspflicht gibt es weitere Faktoren, die mit der Schulautonomie einhergehen müssen. Die Ausweitung der Schulautonomie erfordert eine Neuverteilung der Ressourcen, insbesondere höhere Investitionen in die Kompetenzen der Schulleitung und in das Verwaltungspersonal. Die Wirkung der Übertragung von mehr Autonomie an die Schulen hängt von der Fähigkeit der Schulen ab, diese Autonomie konstruktiv zu nutzen, und erfordert daher eine Stärkung der Schulleitungs- und -managementstrukturen. Es ist auch eine kritische Schulgröße erforderlich, damit Schulen ihre Autonomie wirksam nutzen können. Wenn Schulen zu klein sind, kann eine Übertragung von weiteren Befugnissen auf die Schulebene die SchulleiterInnen mit zusätzlichen Arbeitsaufgaben schlicht überfordern. Alle Überlegungen zur Verstärkung von Schulautonomie sollten daher mit Diskussionen über die Vergrößerung der durchschnittlichen Schulgröße einhergehen.

Anreize und Unterstützung für eine rationale Organisation des Schulangebots

Die Thematik einer hohen Schuldichte und einer sehr kleinen durchschnittlichen Schulgröße anzusprechen, ist für jedes Schulsystem eine Herausforderung. Die Schließung von Schulen stellt die lokalen Regierungen vor Schwierigkeiten und für die Eltern ist es problematisch, wenn sie sehen, dass "ihre" Schule geschlossen wird. Es ist jedoch in Situationen, wo die Mittel knapp sind, wichtig in Betracht zu ziehen, welche Investitionen die höchste Rendite bringen und am meisten zum Gemeinwohl beitragen. Die Schulgröße bis zu einem bestimmten Niveau an Einschreibungen zu erhöhen, kann wichtige Skaleneffekte erzeugen, wenngleich auch durch Studien belegt wurde, dass die Skalenerträge abnehmen und sich eine Kostenprogression zu entwickeln beginnt, sobald ein bestimmtes Niveau an Schuleinschreibungen überschritten wird. Die Forschung zeigt, dass, selbst wenn eine Konsolidierung im Normalfall auf Widerstand stößt, sie letztlich von LehrerInnen, Eltern und SchülerInnen positiv wahrgenommen werden kann. Der breitere Nutzen kleiner Schulen in ländlichen Gemeinden muss im Hinblick auf die lokale und regionale Entwicklung umfassender gesehen werden, diese erweiterte Funktion erfordert jedoch eine breiter angelegte Reflexion über unterschiedliche Strategien und Finanzierungslösungen (z.B. aus lokalen Entwicklungsfonds), die über den Bildungssektor hinausgehen. Im Bildungssektor würde eine Erhöhung der durchschnittlichen Schulgröße Ressourcen freisetzen, die in anderen Bereichen investiert werden können, die Nutzen in Bezug auf Chancengerechtigkeit mit sich bringen, wie z.B. frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, Qualität der Lehrenden oder Weiterentwicklung der Ganztagsschule. Es ist allerdings wichtig, jüngeren Kindern Zugang zu Schulbildung in einer vernünftigen Entfernung von ihrem Zuhause zu erhalten und andere potenziell negative Auswirkungen auf das Wohlbefinden der SchülerInnen anzusprechen, wie schwächere Verbindungen zwischen Schulen, Eltern und der lokalen Gemeinschaft. Was für die Schulgröße gilt, gilt auch für die Klassengröße, da die kleine Klassengröße in Österreich dazu beiträgt, dass Bildung hier teuer ist. Die Erhöhung der Klassengröße könnte eine Möglichkeit darstellen, die Effizienz zu verbessern.

Die Erhöhung der Schul- und Klassengröße kann durch eine Vielzahl von Instrumenten angeregt werden. Die direkteste Maßnahme ist die Festsetzung (und Durchsetzung) von Mindestschul- und klassengrößen. Diese könnten auf einem Niveau festgelegt werden, das vorerst keine massiven Schulschließungen erfordern würde, und danach über einen längeren Zeitraum schrittweise auf ein gewünschtes Niveau angehoben werden. Als Alternative zur Erhöhung der Schulgröße könnte man einem Erhalter (wie einem regionalen Bildungszentrum, einer größeren Gemeinde oder einem Gemeindeverband) die Zuständigkeit für die Verwaltung mehrerer Schulen übertragen. Dies würde auch größere Schulsprengel mit sich bringen. Sobald größere Schulsprengel etabliert wurden, kann eine rationalere Entscheidung darüber getroffen werden, welche Schulen im jeweiligen Schulsprengel geöffnet bleiben. Gemeindeverbände würden auch dazu beitragen, das komplizierte Transfersystem zwischen den Gemeinden zu vereinfachen, wenn die Kinder aus einer Gemeinde sich entscheiden, eine Schule in einer anderen Gemeinde zu besuchen. Ferner könnte die Zuteilung von zusätzlichen Verwaltungs- und Leitungsbudgets für größere Schulen dazu beitragen, Anreize für die Erhöhung der Schulgröße zu bieten. Auch andere Hürden für eine Schulkonsolidierung sollten beseitigt werden. Dazu gehören die Vereinfachung des derzeit erforderlichen, komplizierten Verfahrens bei der Schließung und Zusammenlegung von Schulen. Um Argumente zu berücksichtigen, dass Schulen eine über ihre unmittelbare Bildungsfunktion hinausgehende Schlüsselrolle für die lokale Gemeinde spielen können, könnten im Rahmen von breiter angelegten, regionalen und lokalen Entwicklungsinitiativen und -strategien alternative Einrichtungen ins Leben gerufen werden, die diese Funktion als sozialer Mittelpunkt übernehmen. Diese Einrichtungen könnten in bestimmten Fällen auch die aufgelassenen früheren Schulgebäude nutzen. Für die Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen wird es essenziell sein, von den Erfahrungen österreichischer Bundesländer und anderer Länder zu lernen, die bereits die Schulgröße erfolgreich erhöhen und das Schulangebot konsolidieren konnten.

Weitere Strategien zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit auf dem Bildungssektor verfolgen indem die frühzeitige Selektion thematisiert und die Ganztagsschule weiter unterstützt wird

Österreich sollte in Betracht ziehen, die Integration der NMS und AHS auf der Sekundarstufe I abzuschließen, wie dies auch ursprünglich mit der Einführung der NMS beabsichtigt war. Dies würde bedeuten, dass alle österreichischen SchülerInnen bis zum 14. Lebensjahr denselben Schultyp besuchen. Wenn auch die Differenzierung in Polen zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet, ist dieses Land ein Beispiel für eine erfolgreiche Strukturreform, welche nicht nur hinsichtlich der Verringerung von Ungleichheiten, sondern auch bezüglich der Verbesserung der Ergebnisse der SchülerInnen insgesamt wesentliche Erfolge zu verzeichnen hatte. Falls sich jedoch der Schritt in Richtung vollständiger Integration von NMS und AHS als politisch nicht praktikabel erweisen sollte, sind auch andere Möglichkeiten denkbar. Eine davon könnte sein, den Abstand zwischen der AHS und NMS zu verringern, beispielsweise durch die administrative Zusammenführung aller Schulen auf der Sekundarstufe I unter ein Dach, sodass die Bildungsplanung für eine ganze Altersgruppe kohärenter würde und eine gemeinsame Aufsicht über Curricula, Unterricht und Beurteilung gestärkt würde. Ein weiterer Schritt könnte darin bestehen, die AHS und NMS in derselben Region jeweils zusammenzubringen, sie vielleicht sogar unter eine gemeinsame Leitung zu stellen. Dies würde Transferleistungen zwischen diesen Schulen erleichtern und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass beide Schultypen enger zusammenwachsen.

Die Ermöglichung verbesserter und früherer Übertritte von SchülerInnen, die von der NMS in die AHS überwechseln bzw. zu einem späteren Zeitpunkt einen anderen Bildungsweg einschlagen, könnte dazu beitragen, die Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Ergebnisse der SchülerInnen abzuschwächen. Aufgrund der Vielzahl an berufsbildenden Programmen auf der oberen Sekundarstufe, die auch SchülerInnen der NMS offen stehen, ist das österreichische Schulsystem flexibler als andere Modelle frühzeitiger Differenzierung und Selektion (wie beispielsweise in manchen deutschen Ländern). Es wäre jedoch wichtig, SchülerInnen bessere Unterstützung bei ihrem Aufstieg über verschiedene Schultypen hinweg zu leisten, sowie jenen, die Schwierigkeiten haben, einen bestimmten Bildungsweg erfolgreich abzuschließen. Ein System früher Diagnose und Förderung für SchülerInnen mit Schwierigkeiten aufzubauen kann dafür eine wirksame Strategie darstellen. Außerdem ist es wichtig, frühere Übertritte zu ermöglichen als dies derzeit der Fall ist, unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Vorteile frühzeitiger Interventionen für den Lernprozess.

Derzeit werden die für die Ganztagsschule verfügbaren Bundesbudgets nicht vollständig ausgenützt, was nahelegt, dass die Länder sich nicht so schnell bewegen, wie es die Bundesregierung gerne hätte. Wenn auch die Zahl der in Österreich verfügbaren Ganztagsschulen zunimmt, bietet nur ein kleiner Teil von ihnen eine integrierte ("verschränkte") Form der Ganztagsschule an, welche den größten Nutzen für Kinder aus weniger begünstigten Verhältnissen bietet. Die Einführung integrierter Formen wird auch teilweise durch die Tatsache gebremst, dass zwei Drittel der Eltern und LehrerInnen zustimmen müssen, bevor eine Schule sich für die integrierten Formen der Ganztagsschule entscheiden kann. Dies ist verständlich, da die integrierte Ganztagsschule alle SchülerInnen gleichermaßen betrifft. Jedoch verlangsamt dieses Verfahren die weitere Umsetzung der integrierten (verschränkten) Ganztagsschule beträchtlich. Um die Einführung der integrierten Ganztagsschule zu fördern, könnte Österreich eine Kampagne entwickeln, mit der Eltern und Schulen an Bord geholt werden. Ferner muss Österreich die daraus resultierenden Herausforderungen für die Infrastruktur bewältigen, vor allem in den städtischen Gebieten, damit die Ganztagsschule ein Erfolg wird.

Eine Vision für LehrerInnen-Professionalität entwickeln

Der Aufbau eines neuen Verständnisses des LehrerInnenberufs, das zur Förderung einer Vision von Schulen als professionelle Lerngemeinschaften beiträgt, die zusammenarbeiten, um den Unterricht und das Lernen für alle SchülerInnen zu verbessern, würde helfen, die Qualität des Bildungswesens in Österreich zu steigern. Dieses Verständnis würde auch dazu beitragen, den LehrerInnennberuf zu einer attraktiveren Karriereschiene zu machen und einen positiveren Diskurs über den Berufsstand schaffen. Zur Unterstützung der Entwicklung einer neuen Vision der Professionalisierung der LehrerInnen empfiehlt das Review-Team der OECD die Entwicklung eines nationalen Profils für den LehrerInnenberuf bzw. von Praxisstandards Ein derartiges nationales Profil des Berufsstandes würde für die LehrerInnen eine Basis zur Erforschung ihrer Praxis begründen und für die Schulen eine Basis für Initiativen, um besser zu werden. Es würde auch Anhaltspunkte für einen Rahmen zur Entwicklung der LehrerInnenprofession insgesamt liefern, einschließlich der Ausbildung, beruflichen Entwicklung und Beurteilung. Instrumente und Prozesse wie die Schulentwicklungsplanung und die Selbstevaluierung durch den SQA-Prozess, systematischere Arbeit an den Schulen mit Bildungsstandards und Beurteilungen sowie neue Möglichkeiten für Kooperation zwischen Schulen könnten eingesetzt werden, um die neue Vision voranzutreiben. Die Meinungen und Erfahrungen der LehrerInnen und SchulleiterInnen sollten für die Entwicklung ihres Berufes eine zentrale Rolle spielen. Den LehrerInnen in Österreich sollte ein größeres Maß an Verantwortung für die Selbstregulierung ihrer Profession (z.B. bei der Entwicklung von Berufsstandards, der Gestaltung der LehrerInnenbildungsprogramme und der Definition von Zugangskriterien) übertragen werden und die Gewerkschaft der LehrerInnen sollte weiters - abgesehen von ihrer Rolle als Vertretung der politischen Interessen der LehrerInnen in Bezug auf ArbeitnehmerInnenrechte und Arbeitsbedingungen – ihre Verantwortung für die Entwicklung des Berufsstandes erkennen. In anderen Ländern, wie in Australien, Irland, Neuseeland und Schottland, übernehmen die Berufsorganisationen der LehrerInnen eine Führungsrolle bei der Festlegung von Verfahren für die Entwicklung der Profession, wie z.B. der Entwicklung von Berufsstandards und der Beurteilung von Lehrkräften. Die Schaffung einer derartigen Organisation ist auch für Österreich eine Option.

Auf ein neues Konzept für die Beschäftigung von LehrerInnen hinzuarbeiten, könnte die Entwicklung einer neuen Vision von LehrerInnen-Professionalität weiter erleichtern. Während dies derzeit vielleicht keine Priorität hat, wenn man bedenkt, dass gerade ein neues LehrerInnen-Dienstrechtsgesetz eingeführt wird, sollte es mittelfristig ein Ziel sein, das Verständnis von Beschäftigung und Arbeitszeit weiter zu entwickeln. Österreich sollte in Betracht ziehen, sich in Richtung Beschäftigung auf Basis eines bestimmten Arbeitspensums zu bewegen, bei dem die LehrerInnen eine festgelegte Anzahl von Stunden in der Woche arbeiten. Dieses Arbeitszeitmodell erkennt an, dass LehrerInnen Zeit benötigen, um sich mit einer Reihe anderer Aufgaben zu beschäftigen, einschließlich einer angemessenen Vorbereitung auf die Unterrichtsstunden. Es ist auch wahrscheinlich, dass dadurch die Möglichkeiten für LehrerInnen verbessert werden, sich formell in anderen Tätigkeiten als dem Unterrichten auf Schulebene zu engagieren und als Peers zusammenzuarbeiten. Die SchulleiterInnen wären besser in der Lage, die Zusammenarbeit zwischen LehrerInnen zu fördern, Planungen für die gesamte Schule voranzutreiben und professionelle Lerngemeinschaften zu entwickeln. Selbstverständlich ist es auch wichtig, dass die Schulgebäude und -einrichtungen für die Lehrkräfte die Bedingungen schaffen, dies zu tun. Mittelfristig sollte Österreich auch die Entwicklung einer differenzierten Laufbahnstruktur in Erwägung ziehen, die eine vertikale und horizontale Entwicklung ermöglicht. Eine Laufbahnstruktur würde zur Förderung eines neuen Verständnisses des LehrerInnenberufs beitragen und die Attraktivität des Berufs erhöhen. Die Entwicklung einer Laufbahnstruktur würde auch eine Möglichkeit bieten, das aus administrativer Sicht komplexe System der Gehaltszulagen – dem es außerdem an Transparenz mangelt – für das Personal auf Schulebene zu überdenken. Die Laufbahnstruktur könnte auf den vielversprechenden Rollen aufbauen, die als Teil des neuen LehrerInnendienstrechtsgesetzes und der NMS-Reform entwickelt wurden, und weitere Rollen für die Schulentwicklung schaffen. Die in Schulversuchen gesammelten Erfahrungen mit mittlerem Management könnten auch durch die neue Laufbahnstruktur institutionalisiert werden. Der Aufstieg auf der Karriereleiter sollte auf freiwilliger Basis stattfinden und mit einem formalen Evaluationsprozess verknüpft sein, um so das Leistungsprinzip in den Vordergrund zu stellen.

Pädagogische Führung an den Schulen entwickeln

Die Forschung hat die Bedeutung der SchulleiterInnen für Unterricht und Lernen hervorgehoben. Dies liefert ein starkes Argument für die Implementierung von Maßnahmen, die ein wirksames Management und eine wirksame Entwicklung des Berufsstandes der Schulleitung sicherstellen. Da die SchulleiterInnen eine relativ kleine, aber zentrale Gruppe von AkteurInnen in jedem Bildungssystem ausmachen, stellen ferner auf die Schulleitung zugeschnittene Strategien höchst kostenwirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungssystems dar. Österreich hat bereits Schritte in Richtung einer Förderung einer wirksamen Schulleitung unternommen, es war aber trotz langjähriger Anstrengungen schwierig, einen kulturellen Wandel in Richtung eines stärker pädagogischen Führungsverständnisses voranzutreiben. Dies ist wesentlich dafür, um eine neue Vision von Unterrichten und Lernen zu fördern und sicherzustellen, dass die LehrerInnen ausreichend Gelegenheit für regelmäßige Rückmeldungen und professionelles Lernen erhalten.

Das derzeitige Altersprofil und die Pensionierung vieler SchuldirektorInnen bieten eine günstige Gelegenheit, um eine neue Generation von SchulleiterInnen einzustellen und den notwendigen kulturellen Wandel einzuleiten. Um jedoch sicherzustellen, dass vielversprechende KandidatInnen ausgewählt werden, wird es notwendig sein, dass der Einstellungsprozess weiter professionalisiert wird, um so das Risiko politischer Bestellungen zu verringern. Notwendigerweise sollte der Arbeitgeber der SchuldirektorInnen die Verantwortung für deren Einstellung und Management übernehmen, jedoch sollte die Zuständigkeit für die Rekrutierung nicht in der Hand eines in hohem Maß politisierten Gremiums liegen, wie den Kollegien der Landesschulräte. Unabhängig davon, welche Einrichtung nach einer Reform der Governance-Strukturen die Beschäftigung der SchulleiterInnen übernehmen wird, sollte der Einstellungsprozess von einem Verwaltungsgremium geleitet werden, das die Kompetenz für die Durchführung eines hochqualitativen Einstellungsprozesses hat. Um die Objektivität zu erhöhen und sicherzustellen, dass die Auswahl besser mit den Bedürfnislagen der Schulen übereinstimmt, und um die Rechenschaftspflicht zu verbessern, sollten weitere AkteurInnen, wie die Schulaufsicht und das Schulforum im Auswahlverfahren eine stärkere Rolle spielen. Die Entwicklung professioneller Schulleitungsstandards würde auch dazu beitragen, ein größeres Maß an Objektivität in den Auswahlprozess einbringen, indem auf diese Weise klare Hinweise geliefert werden, welche Fähigkeiten und Kompetenzen die SchuldirektorInnen aufweisen sollten. Allgemeiner gesprochen würden derartige Standards dazu beitragen, eine Vision der pädagogischen Leitung zu fördern. Bei der Entwicklung professioneller Schulleitungsstandards muss die Profession der SchulleiterInnen selbst eine zentrale Rolle spielen. Unter Berücksichtigung der offenbar geringen Anzahl an BewerberInnen wäre es wichtig, die Berufes der Schulleitung weiter zu Attraktivität des analysieren, einschließlich Konkurrenzfähigkeit der derzeitigen Entlohnung der SchulleiterInnen im Vergleich zu LehrerInnen und anderen Berufen sowie der Möglichkeit der Schaffung von Laufbahnentwicklungsmöglichkeiten für SchulleiterInnen, wie beispielsweise führende Funktionen im System.

Zur Verbesserung der pädagogischen Leitung an Schulen sollte der Arbeitgeber der SchuldirektorInnen mehr Verantwortung für das laufende Management der einzelnen SchulleiterInnen übernehmen. Dies könnte auch die Entwicklung von Personalmanagementprozessen wie verpflichtende Einzelbeurteilungen umfassen. Zur Stärkung der Beurteilungsund Rückmeldungssysteme für LehrerInnen sollten die SchulleiterInnen Möglichkeiten erhalten, ihre Kompetenzen hinsichtlich effektiver Beobachtung, Rückmeldungen und effektivem Coaching zu entwickeln. Die Schaffung von mehr Möglichkeiten für Schulen zur Zusammenarbeit und Unterstützung von SchulleiterInnen-Netzwerken kann eine weitere Strategie darstellen, um eine stärkere pädagogische Führung zu entwickeln und die Bildungsqualität im gesamten Bildungssystem umfassender zu verbessern. Interessante Beispiele dafür sind Chile, Neuseeland und England (das Vereinigte Königreich). In Österreich könnte das neue Bundeszentrum für Lernende Schulen auf das gesamte über die NMS hinausgehende System ausgeweitet werden, wenn es sich als erfolgreich erweist, auch zur Erleichterung von Kooperationen zwischen den unterschiedlichen Schultypen. Ebenso müssen die SchulleiterInnen in Österreich von besseren Unterstützungsstrukturen durch das administrative Betreuungspersonal und die mittlere Führungsebene profitieren.

OECD Bericht Zu Schulischen Ressourcen Österreich

ZUSAMMENFASSUNG

Der effektive Mitteleinsatz im Schulwesen ist eine Priorität der OECD-Mitgliedsstaaten. Die Reihe der OECD Berichte zu Schulischen Ressourcen ("OECD Reviews of School Resources") untersucht, wie Ressourcen verwaltet, verteilt, eingesetzt und gesteuert werden können, um die Qualität, Chancengerechtigkeit und Effizienz schulischer Bildung zu steigern.

Die Publikationsreihe umfasst vier Typen von Ressourcen: Finanzielle Ressourcen, z.B. die öffentliche Finanzierung einzelner Schulen; Humanressourcen, also Lehrer/innen, Schulleiter/innen und Verwaltungspersonal; materielle Ressourcen wie Gebäude und Ausstattung; und sonstige Ressourcen wie z.B. die Lernzeit.

Die Publikationsreihe zu schulischen Ressourcen umfasst Empfehlungen sowohl für Regierungen als auch für im Bildungswesen tätige Expert/innen und beinhaltet Länderberichte sowie thematische Studien.



