

NATIONALER BILDUNGSBERICHT ÖSTERREICH 2015

im Überblick

Dr. Claudia Schreiner

Direktorin Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens

Univ.-Prof. (i. R.) Dr. Ferdinand Eder

Universität Salzburg

Stellvertretend für die Herausgeber/innen

Band 1:

Michael Bruneforth (BIFIE), Lorenz Lassnigg (IHS), Stefan Vogtenhuber (IHS), Claudia Schreiner (BIFIE) und Simone Breit (BIFIE)

Band 2:

Michael Bruneforth (BIFIE), Ferdinand Eder (Universität Salzburg), Konrad Krainer (Universität Klagenfurt), Claudia Schreiner (BIFIE), Andrea Seel (KPH Graz) und Christiane Spiel (Universität Wien)

und 48 Autorinnen und Autoren.

Rückfragen & Kontakt zu Autorinnen/Autoren und Herausgeberinnen/Herausgebern:

Mag. Gunther Griesenauer (BIFIE Öffentlichkeitsarbeit)

Tel.: 0664/80011-1122

E-Mail: g.griesenauer@bifie.at

Bundesinstitut



Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung
des österreichischen Schulwesens

Einige Fakten zum Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015 (NBB)

GRUNDLAGE

Im BIFIE-Gesetz § 2 Abs. 2 Z. 4 ist die „regelmäßige nationale Bildungsberichterstattung“ als eine der vier Kernaufgaben des BIFIE festgeschrieben. Es hat sich eine dreijährige Erscheinungsweise etabliert, die zukünftig verbindlich ist.

ADRESSATINNEN und ADRESSATEN

- Entscheidungsträger/innen und Stakeholder/innen im österreichischen Bildungswesen (Bildungspolitik und -steuerung, Schulaufsicht, Pädagogische Hochschulen, Universitäten, interessierte Schulleiter/innen und Lehrer/innen usw.).
- Nationale und internationale Bildungswissenschaftler/innen, Schlüsselpersonen der öffentlichen Meinungsbildung, zivilgesellschaftliche Organisationen.
- Der NBB soll für alle bildungswissenschaftlich oder bildungspolitisch Interessierten nutzbar sein (Download der einzelnen Artikel des NBB über www.bifie.at/nbb und Forschungsportale).

ZIEL und NUTZEN des NBB

- Unterstützung moderner Bildungspolitik und -steuerung durch daten- und faktenbasiertes Systemwissen und -verständnis.
- Aufbereitung zukünftiger bildungspolitischer Themen für den öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs und Unterstützung laufender Optimierungen und künftiger Entwicklungen.
- Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit und dem Gesetzgeber über das österreichische Bildungswesen.

HERAUSGEBER/INNEN und VERFASSEN/INNEN

- Um die Kontinuität im Monitoring sicherzustellen, wird Band 1 des NBB erneut in Kooperation zwischen Wissenschaftlerinnen des BIFIE und des Instituts für Höhere Studien (IHS) herausgegeben: Michael Bruneforth (BIFIE), Lorenz Lassnigg (IHS), Stefan Vogtenhuber (IHS), Claudia Schreiner (BIFIE) und Simone Breit (BIFIE). Intensive Mitarbeit der Statistik Austria.
- Für den Band 2 des NBB wird die wissenschaftliche Unabhängigkeit des Berichts weiterbetont und sichergestellt, dass die Bildungsforschung in Österreich in ihrer Breite angemessen eingebunden ist. In diesem Sinne wurde die Herausgeberschaft neu ausgestaltet und eine wissenschaftliche Herausgebergruppe bestehend aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern von verschiedenen Einrichtungen etabliert: Michael Bruneforth (BIFIE), Ferdinand Eder (Universität Salzburg), Konrad Krainer (Universität Klagenfurt), Claudia Schreiner (BIFIE), Andrea Seel (KPH Graz) und Christiane Spiel (Universität Wien).
- Die einzelnen Beiträge des NBB (Band 1 + 2) wurden von insgesamt 48 in Österreich tätigen, renommierten Bildungswissenschaftlerinnen/-wissenschaftlern erarbeitet, die von den Herausgeberinnen/Herausgebern für die jeweiligen Themen des NBB als geeignete Autorinnen und Autoren identifiziert wurden.

- Mitwirkende Institutionen

- Band 1:

- BIFIE, Institut für Höhere Studien (IHS), Johannes-Kepler-Universität Linz, Pädagogische Hochschule Oberösterreich, Statistik Austria

- Band 2:

- Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, BIFIE, Donau-Universität Krems, Fachhochschule Oberösterreich, IHS, Johannes-Kepler-Universität Linz, Kirchliche Pädagogische Hochschule Graz, Universität Innsbruck, Pädagogische Hochschule Zug (Schweiz), Pädagogische Hochschule Niederösterreich, Pädagogische Hochschule Oberösterreich, Pädagogische Hochschule Tirol, Pädagogische Hochschule Vorarlberg, Universität Salzburg, Universität Braunschweig, Universität Graz, Universität Wien.

PROZESS DER ERARBEITUNG DES NBB

- Bei der Auswahl der Themenfelder für Band 2 stand das Informationsbedürfnis der Steuerungsebene der Bildungspolitik und -verwaltung im Vordergrund. Die Leitfragen wurden 2014 vom BMBF formuliert, worauf die Festlegung der Kapitel und Auswahl der Autorengruppen durch die Herausgeber/innen erfolgte.
- Qualitätssicherung durch Diskussion der Autorinnen/Autoren in zwei Autorentreffen und Review durch je eine internationale und nationale Gutachterin/einen internationalen und nationalen Gutachter. Rückmeldungen im Prozess sowie abschließende Qualitätskontrolle durch die Herausgeber/innen.

NEUERUNGEN 2015

In der Zusammenfassung der Herausgeber/innen werden die Herangehensweise der Autorinnen/Autoren an die Themen charakterisiert und die wesentlichen Aussagen zur Ist-Situation in Österreich kapitelübergreifend wiedergegeben. In einem Ausblick werden schließlich wichtige Handlungsoptionen aus Sicht der Herausgeberinnen und Herausgeber zusammengefasst.

Band 1 – Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren

Bei Band 1 handelt es sich um ein Nachschlagewerk bestehend aus stark komprimierten Informationen in Form von Zahlen und Grafiken. Diese Publikation gibt über den Kontext des Schulwesens und die verschiedenen Prozessdimensionen Auskunft. Dies geschieht mittels 28 Indikatoren mit nahezu 190 Grafiken und Tabellen. Band 1 bringt die Daten verschiedenster relevanter Datenquellen zusammen und bietet damit eine Gesamtschau des statistischen Wissens zum Bildungsbereich. Er vereint Indikatoren der nationalen und internationalen Bildungsstatistik, der nationalen und internationalen Schulleistungstests, stichprobenbasierter Studien (wie des Mikrozensus) und der Erwerbsstatistik. Der Mehrwert des Berichts liegt unter anderem in der Konsistenz der Darstellung über die gesamte Breite und Tiefe des Bildungswesens, jenseits der tagesaktuellen statistischen Berichterstattung, getrennt in einzelne Studien.

Band 1 zeigt unter anderem, dass

- *Österreichs Schulsystem im internationalen Vergleich eine gute Personalausstattung hat, nach einem langjährigen Trend zu besseren Betreuungsrelationen diese in den letzten Jahren konstant blieben.*
 - Die in der Vergangenheit sich kontinuierlich verbessernden Betreuungsrelationen in der Allgemeinbildung haben sich stabilisiert, d. h. in den letzten Jahren gab es keine Änderung: Klassengröße von 19 und im Schnitt 10 Schülerinnen und Schülern pro Lehrkraft sind seit 2010/11 stabil auf hohem Niveau (Kennzahl B5.1).
- *Fortschritte in der Vermittlung der Grundkompetenzen gemacht wurden, aber auch weiterhin großer Handlungsbedarf besteht.*
 - Zwischen den Ausgangsmessungen (2009 bzw. 2010) und der Standardüberprüfung (2012, 2013 bzw. 2015) gab es deutliche Verbesserungen in den Kompetenzen. In der Mathematik-Kompetenz der Volksschüler/innen konnte die Risikogruppe von 19 auf 11 % reduziert und der Anteil an Kindern, die die Standards übertreffen, verdoppelt werden (Kennzahl D4.1). Fortschritte zeigen sich auch im Lesen.
 - Allerdings besteht weiterhin Handlungsbedarf: 12 % der Volksschüler/innen erreichen die Ziele der Volksschule in Mathematik (Bildungsstandards, 2013) nur teilweise. Weitere 11 % der Schüler/innen erreichen die Ziele nicht, ihnen fehlen grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten und sie sind damit in der Schullaufbahn und den Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe gefährdet. Im Lesen (Bildungsstandards, 2015) liegen diese Anteile höher, bei 25 % (teilweise erreicht) bzw. 13 % (nicht erreicht). 25,9 % der Schüler/innen am Ende der 8. Schulstufe erreichen die Ziele der Sekundarstufe I in Mathematik (Bildungsstandards, 2012) nur teilweise. Weitere 16,7 % der Schüler/innen erreichen die Ziele nicht (Kennzahlen D4.1, D4.2, D5.1).
- *weniger, aber weiterhin zu viele Jugendliche die notwendigen Abschlüsse nicht erreichen.*
 - Etwa 6,4 % der Jugendlichen verlassen direkt nach Absolvierung der Schulpflicht die Schule. Allerdings verbesserte sich die Situation seit 2009/10 (7,2 %) etwas.
- *das System weiter durch Bildungsvererbung und -ungerechtigkeiten charakterisiert ist.*
 - Kinder aus Akademikerhaushalten wechseln auch bei gleichen Mathematikleistungen mehr als doppelt so oft nach der Volksschule in eine AHS wie Kinder, deren Eltern maximal einen Lehrabschluss besitzen. Beim Übergang von der Volksschule ist das Wahlverhalten unterschiedlicher sozialer Gruppen für die AHS-Unterstufe nur zu 30 % durch Leistungsunterschiede erklärbar.

- *sich in den Prozessen und Vorgehensweisen zwischen den Bundesländern Differenzen zeigen, die sich weder in entsprechenden Leistungsunterschieden spiegeln noch in Unterschieden der Rahmenbedingungen begründet sind.*
 - Es zeigen sich massive Unterschiede zwischen Bundesländern im Anteil der in die Vorschulstufe eingeschulten Taferlklassler/innen. Während im Burgenland und der Steiermark dies nur 2 % sind, schult Salzburg mehr als zehnmal so viele Schüler/innen in die Vorschulstufe ein. Insgesamt nimmt der Anteil der Kinder in der Vorschulstufe deutlich zu (von 7,2 % in 2006 auf 10,4 % in 2013), wobei sich der Anstieg zwischen den Bundesländern massiv unterscheidet (Kennzahl C1.2).
 - Auch unterscheiden sich die Bundesländer sowohl im Anteil der Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf als auch in der Art ihrer Beschulung deutlich (Kennzahl C3.1).
- *Schulen zunehmend ein breites Angebot an Nachmittags-/Tagesbetreuung (ganztägige Schule) machen, die Angebote für besonders förderbedürftige Gruppen aber verstärkt werden sollten, damit die mit diesen Angeboten verknüpfte Erwartung der kompensatorischen Wirkung eingelöst wird.*
 - Nahezu ein Drittel aller Schulen bietet mittlerweile Nachmittags-/Tagesbetreuung an und 13 % aller Schüler/innen nutzen dieses Angebot. Hierbei ist das Angebot bei AHS deutlich dichter als bei anderen Schulformen.
 - Die Daten zeigen allerdings, je höher der Sozialstatus der Familie ist, desto eher wird das Angebot der Nachmittagsbetreuung genutzt und desto eher wird eine Schule mit dem Angebot der Nachmittagsbetreuung besucht (Kennzahl C2.4).

Band 2 – Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen

Band 2 enthält **acht Beiträge** führender **Bildungswissenschaftler/innen** zu **zentralen Entwicklungsthemen und Herausforderungen des österreichischen Bildungswesens**. Bei der Auswahl der Themenfelder für Band 2 stand das Informationsbedürfnis der Akteurinnen und Akteure der Bildungspolitik und -verwaltung im Vordergrund. Die Leitfragen wurden 2014 vom BMBF an die Herausgeber/innen übermittelt, worauf die Festlegung der Kapitel und Auswahl der Autorengruppen durch die Herausgeber/innen erfolgte.

Kurzzusammenfassung der Herausgeberinnen und Herausgeber

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung ist das Schulsystem in Österreich gegenwärtig in einer Phase der Implementierung vielfältiger Neuerungen und Reformen in einzelnen Bereichen der Organisation von Schule und Unterricht. Einige Maßnahmen sind weit fortgeschritten (z. B. SQA und QIBB, Bildungsstandards, NMS, neue Reife- und Diplomprüfung), andere erreichen das System erst seit Kurzem, (z. B. PädagogInnenbildung NEU, Dienstrecht NEU, ganztägige Schulformen) oder sind in einer frühen Phase der Umsetzung oder in Planung (z. B. Ausbildung bis 18 Jahre, Neugestaltung der Schuleingangsphase). Diese Maßnahmen bringen neben den Chancen zur Verbesserung in der Übergangsphase auch große Belastungen, Stress und Unsicherheiten für alle Akteurinnen und Akteure mit sich und verlangen große Aufmerksamkeit in der Implementierung.

Ungeachtet der Belastung des Systems durch diese Veränderungen ist die Schulpolitik durch eine Blockade in grundlegenden Fragen der Gestaltung des Schulwesens gefangen. Dies gilt insbesondere für die Frage nach der zukünftigen Gestaltung der Sekundarstufe I und Reformvorschlägen zur Schulverwaltung und Ausgestaltung der Autonomie der Schulen. Überschattet wird diese Gleichzeitigkeit von Reformbelastungen und -stillstand durch die im NBB 2015 gut belegten Mängel in der Zielrichtung des Systems. Dies zeigt auch Band 1 des NBB klar.

Aus dem zweiten Band des Berichts lassen sich vier große Entwicklungsaufgaben rekonstruieren:

(1) Die Verstärkung der individuellen Förderung der einzelnen Schülerinnen und Schüler.

Dies erfordert bzw. betrifft die genaue Festlegung von (Mindest-)Zielen durch die Formulierung von Kerncurricula und Standards, die Ausrichtung an Kompetenzen, ein verändertes, an Förderung orientiertes Verständnis der schulischen Leistungsbeurteilung, die Bereitstellung von mehr Zeit für Betreuung und Lernen (z. B. in Form von verschränkten Ganztagschulen, einer Verlängerung der Unterrichtszeit in der Volksschule), die Verfügbarmachung individualisierter und interaktiver Lernmaterialien (OER) und die Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen entsprechend dem daraus resultierenden Bedarf.

(2) Die verstärkte Übernahme von Verantwortung für Schülerinnen und Schüler sowie Schulen mit beeinträchtigenden Voraussetzungen.

Dies betrifft insbesondere Schüler/innen mit eingeschränkten individuellen Lernvoraussetzungen; diese erhalten von ihren Familien weniger Unterstützung, gehen tendenziell in Klassen und Schulen, in denen eine Häufung von Schülerinnen und Schülern mit schwierigen Lernvoraussetzungen gegeben ist, wodurch das gemeinsame Lernen beeinträchtigt wird. Da eine Veränderung der Zusammensetzung der Schüler/innen mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, sollte aktiv in einer Schulkultur der Vielfalt die Unterrichtsqualität verbessert werden. Hier geht es vor allem darum, durch eine diesen Umständen entsprechende („sozialindexbasierte“) Ressourcenzuweisung die gegebene Lernsituation zu verbessern, zugleich aber durch präventive Maßnahmen strukturelle Verbesserungen einzuleiten. Die leitende Perspektive dafür ist ein inklusives Schulsystem, das von der derzeit früh angesetzten selektiven Ausrichtung abgeht und versucht, die durch unterschiedliche Lernvoraussetzungen (Diversität) bedingten pädagogischen Herausforderungen gerecht und fair auf alle Schulen zu verteilen.

(3) Eine Professionalisierung der handelnden Akteurinnen und Akteure im Schulsystem.

Die voranstehend angeführten Aufgabenbereiche erfordern neue und verbesserte Qualifikationen und Kompetenzen bei den Lehrpersonen, vor allem auch im Hinblick auf eine Nutzung der IKT,

eine verstärkte Professionalisierung der Schulleitungen und damit verbunden den Aufbau eines mittleren Managements an den Schulen entsprechender Verwaltungsgröße. Für beide Ebenen, Lehrpersonen und Schulleitung, bildet dabei der Aufbau bzw. die Teilhabe an professionellen Netzwerken eine wichtige Ressource.

(4) Strukturelle Veränderungen der Schulgovernance. Ein evaluativ begleiteter Ausbau der Schulautonomie, der Abbau sich zwischen Bund und Ländern überschneidender Zuständigkeiten zugunsten weniger, klarer und transparenter Entscheidungsstrukturen und der Aufbau einer einheitlichen Bundesverwaltung mit flachen Hierarchieebenen würden dazu beitragen, eine gerechtere Verteilung der Mittel auf Schulen zu erreichen und jene Ressourcen freizusetzen, die für die intensivere Förderung der Schüler/innen gebraucht werden. Damit die hier vorgeschlagenen Maßnahmen die intendierten Ziele flächendeckend und nachhaltig erreichen können, müssen entsprechende Implementationsstrategien entwickelt und durch begleitende Evaluationen unterstützt werden.

Kapitelübersicht (Band 2):

Kapitel 1: Die österreichische Volksschule

David Wohlhart, Jan Böhm, Maria Grillitsch, Konrad Oberwimmer, Katharina Soukup-Altrichter & Elisabeth Stanzel-Tischler

Kapitel 2: Leistungsbeurteilung unter Berücksichtigung ihrer formativen Funktion

Elfriede Schmidinger, Franz Hofmann & Thomas Stern

Kapitel 3: Medienkompetenz fördern – Lehren und Lernen im digitalen Zeitalter

Peter Baumgartner, Gerhard Brandhofer, Martin Ebner, Petra Gradinger & Martin Korte

Kapitel 4: Auf die Mitschüler/innen kommt es an? Schulische Segregation – Effekte der Schul- und Klassenzusammensetzung in der Primarstufe und der Sekundarstufe I

Horst Biedermann, Christoph Weber, Barbara Herzog-Punzenberger & Arvid Nagel

Kapitel 5: Früher Bildungsabbruch – Neue Erkenntnisse zu Ausmaß und Ursachen

Mario Steiner, Gabriele Pessl & Michael Bruneforth

Kapitel 6: Schulleitung im Wandel: Anforderungen an eine ergebnisorientierte Führungskultur

Michael Schratz, Christian Wiesner, David Kemethofer, Ann Cathrice George, Erwin Rauscher, Silvia Krenn & Stephan Gerhard Huber

Kapitel 7: Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem

Herbert Altrichter, Stefan Brauckmann, Lorenz Lassnigg, Robert Moosbrugger & Gabriela Barbara Gartmann

Kapitel 8: Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich

Lorenz Lassnigg, Michael Bruneforth & Stefan Vogtenhuber

Zusammenfassung der Herausgeberinnen und Herausgeber

Ferdinand Eder, Michael Bruneforth, Konrad Krainer, Claudia Schreiner, Andrea Seel & Christiane Spiel

Jedes Kapitel des Band 2 des NBB wurde von zwei Herausgeberinnen/Herausgebern begleitet, die Entwürfe durch die am Band 2 beteiligten Wissenschaftlergruppen bei den Autorentreffen diskutiert und die vorgelegten Texte durch Gutachter/innen aus dem deutschsprachigen Raum in einem Peer-Review-Verfahren kommentiert. Dadurch wurde sichergestellt, dass die Beiträge wissenschaftlich auf dem neuesten Stand sind und die aktuelle Literatur zum Thema aus dem nationalen und internationalen Bereich reflektiert.

Die folgenden Seiten bieten zu jedem Kapitel eine Zusammenfassung mit den wesentlichen Aussagen zur Ist-Situation und wichtigen Handlungsoptionen.

Kapitel 1: Die österreichische Volksschule

David Wohlhart, Jan Böhm, Maria Grillitsch, Konrad Oberwimmer, Katharina Soukup-Altrichter und Elisabeth Stanzel-Tischler

Kapitel 1 wirft einen umfassenden Blick auf die österreichische Volksschule. Es gibt zuerst einen Überblick über die Grunddaten dieser Schulform und beschreibt Curriculum und Bildungsauftrag. Im Hinblick auf Unterrichtszeit und -arbeit sowie Lernergebnisse zeigt sich deutlicher Entwicklungsbedarf: Die Unterrichtspraxis ist nur in geringem Ausmaß auf das selbstständige Erarbeiten von Inhalten sowie das eigenständige Bearbeiten von Problemen der Kinder ausgerichtet. Es erfolgt keine ausreichende individuelle Förderung und die Lernergebnisse liegen in Mathematik und Lesen deutlich unter dem Schnitt vergleichbarer Länder. In den naturwissenschaftlichen Bereichen entsprechen sie relativ genau dem Durchschnitt. Internationale Spitzenleistungen werden nur von auffällig wenigen Kindern erreicht. Analysen zu Faktoren, von denen die unterschiedlichen Leistungen der Kinder abhängen, verweisen auf einen starken Einfluss des Elternhauses: Die Bildung der Eltern hat den stärksten Einfluss darauf, wie gut die Kinder in der Schule lernen.

Volksschulen sind Schulen mit einer sich wandelnden Schülerschaft. Der Anteil von Kindern mit nichtdeutscher Alltagssprache beträgt österreichweit ca. 27 %, fällt aber regional sehr unterschiedlich aus (der Spitzenwert wird mit 56 % in Wien erreicht). Auch der Umgang mit lernbeeinträchtigten Kindern präsentiert sich im Bundesländervergleich sehr verschieden: Die westlichen Bundesländer setzen deutlich stärker auf Unterricht in einer Vorschule bzw. die Zuweisung von sonderpädagogischem Förderbedarf. Die Vorschulquote liegt zwischen 22 % (Salzburg) und weniger als 2 % (Burgenland).

Besonderes Augenmerk widmen die Autorinnen und Autoren der Zwischenstellung der Volksschule zwischen Kindergarten und Sekundarstufe I, die deren pädagogische Arbeit stark beeinflusst. Etwa 92 % eines Altersjahrgangs bewältigen die Volksschule in den vorgesehenen vier Jahren. Die restlichen Kinder benötigen in der Regel ein zusätzliches Jahr. Unterschiedliche Zuständigkeiten für Kindergarten und Schule sowie differierende dienstrechtliche Voraussetzungen der verantwortlichen Pädagoginnen und Pädagogen haben zur Folge, dass der Übergang in die Volksschule und der Übertritt in die Sekundarstufe I nicht ausreichend betreut werden. Außerdem stehen Lehrpersonen aufgrund der Selektion zum Eintritt in die Sekundarstufe I unter Druck, Kindern gute Noten zu geben, die sie zum Zugang in die allgemeinbildenden höheren Schulen (AHS) berechtigen.

Abhilfe für angesprochene Probleme erwartet sich die Autorengruppe von einem Maßnahmenbündel, das sowohl das unterrichtliche Kerngeschäft als auch die Rahmenbedingungen in den Blick nimmt:

- eine genauere Definition der zu erreichenden Ziele (Kerncurriculum als Ergänzung zu den bestehenden Regelstandards);
- eine Anhebung der im internationalen Vergleich niedrigen Unterrichtszeit und die Einrichtung von Ganztagschulen in der verschränkten Form;
- das Ersetzen von Ziffernnoten durch eine lernförderliche und kompetenzbasierte Leistungsbeurteilung;
- eine indexbasierte Ressourcenzuweisung, die „belasteten“ Schulen mehr Möglichkeiten für eine inklusive, individuelle Förderung bietet;
- eine vertiefte fachliche Spezialisierung sowie diagnostische und didaktische Expertise der Lehrpersonen.

Parallel dazu plädieren die Autorinnen und Autoren dafür, Standards für die Begleitung von Entwicklungsprojekten zu formulieren und generell der Forschung zur Volksschule einen höheren Stellenwert zuzuweisen – insbesondere durch den Aufbau einer Forschungsinfrastruktur an den Hochschulen.

Kapitel 2: Leistungsbeurteilung unter Berücksichtigung ihrer formativen Funktion

Elfriede Schmidinger, Franz Hofmann und Thomas Stern

Die im Volksschulkapitel als notwendig erachteten Veränderungen in der Leistungsbeurteilung vertieft dieses Kapitel unter Berücksichtigung ihrer formativen Funktion. Ergebnisse der Lern- und Wirksamkeitsforschung, aber auch die im Schulsystem angestrebte Ausrichtung des Lernens an Kompetenzen implizieren, dass summative Leistungsbeurteilungen (z. B. in Form von Noten nach Abschluss von definierten Lernabschnitten) zur Unterstützung des Lernens nicht ausreichen. Es sind bereits während des Lernprozesses lern- und leistungsbezogene Rückmeldungen erforderlich. Solche „formativen“ Rückmeldungen bilden eine der wirksamsten Unterstützungen des Lernens.

Die Autorin und die Autoren arbeiten auf Basis internationaler Forschung zur Leistungsbeurteilung jene Faktoren heraus, die das Lernen unmittelbar und wirksam fördern. Dazu gehören vor allem die Unterstützung der Lernenden bei der Entwicklung von Lernplänen, beschreibende Rückmeldungen zum erreichten Lernerfolg und die Entwicklung der Kompetenz zur Selbstbeurteilung im Hinblick auf die Erreichung von Zielen. Formative Leistungsbeurteilung wird damit mehr als Unterrichtsintervention und weniger als Messinstrument aufgefasst. Es geht primär darum, dass eine Lehrperson nach Möglichkeit gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern Ziele setzt, diese nach der erfolgten Instruktion beim Lernen beobachtet und ihnen durch Feedback hilft, die Ziele zu erreichen.

Die formative Beurteilung hat in Österreich wenig Tradition, auch wenn sie in der Verordnung zur Leistungsbeurteilung als „Informationsfeststellung“ grundgelegt ist. Sie erscheint jedoch mit der Neuausrichtung des schulischen Lernens auf Kompetenzen und mit verfügbaren oder in Entwicklung befindlichen alternativen Formen der Leistungsbeurteilung gut vereinbar. Vor allem in den NMS wird eine Prüfungskultur angestrebt, die auf Basis von Kompetenzrastern und Portfolios direkte Rückmeldungen zu den Lernergebnissen bietet. Dazu gibt es verbindlich eine verbale ergänzende differenzierende Leistungsbeschreibung im Jahreszeugnis. Unter dem Terminus *förderliche Leistungsbeurteilung* werden feedbackbasierte Zugänge zur Leistungsbewertung auch auf den Qualitätsplattformen SQA und QIBB propagiert. Allerdings wird das pädagogische Potenzial dieser Formen von den Lehrpersonen noch nicht ausreichend wahrgenommen und es fehlt auch eine umfassende Evaluierung, inwieweit diese Initiativen und Intentionen umgesetzt werden.

Die Autorin und die Autoren empfehlen insbesondere:

- die Verankerung des didaktischen Prinzips „Formative Leistungsrückmeldung und Lernförderung“ im Schulunterrichtsgesetz (SchUG) und in den Lehrplänen;
- die rasche Umsetzung des Vorhabens im aktuellen Regierungsabkommen, Noten durch Leistungsbeschreibungen in den ersten drei Schulstufen zu ersetzen;
- die Belastung der Lehrpersonen durch die Schullaufbahnentscheidungen am Ende der Volksschule zu mindern – entweder durch Rückverlagerung dieser Entscheidung oder mit einer Ergänzung des Notenurteils anhand objektiver Testverfahren;
- die Ergänzung der Bildungsstandards durch die verbindliche Festlegung von minimalen Zielen als Zielwertkonkretisierung sowie den Ausbau von Instrumenten zur Informellen Kompetenzmessung;
- die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der Leistungsbeurteilung, insbesondere durch eine stärkere Kompetenzorientierung in der Leistungsbeurteilungsverordnung (LBVO).

Die Implementierung einer solchen Neuausrichtung der Leistungsbeurteilung erfordert einen erheblichen Aufwand an Forschung. Dies betrifft auch die Entwicklung von Modellen für den Einsatz der formative Leistungsbeurteilung im Unterricht und einen beträchtlichen Aufwand bei der Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern.

Kapitel 3: Medienkompetenz fördern – Lehren und Lernen im digitalen Zeitalter

Peter Baumgartner, Gerhard Brandhofer, Martin Ebner, Petra Gradinger und Martin Korte

Im Gegensatz zu anderen Ländern hat Österreich erheblichen Nachholbedarf, die Vermittlung digitaler Kompetenzen zu einer zentralen Aufgabe des Schulsystems zu machen. Das Kapitel konzentriert sich auf die digitale Kompetenz von Lehrenden. Die Facetten dieser Kompetenz reichen von Mediendidaktik über Mediengestaltung bis hin zur Medienethik. Nach einer Analyse der österreichischen Situation werden an nationalen und internationalen Beispielen die Potenziale der (kritischen) Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien gezeigt und die Voraussetzungen, diese zu nutzen, erörtert.

Der internationale Vergleich verdeutlicht, dass Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im österreichischen Bildungssystem trotz vergleichsweise guter Ausstattung mit Geräten derzeit eher wenig genutzt werden. Es fehlen systematische Aus- und Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen. Die geringe Nutzung von IKT dürfte vorrangig darin begründet sein, dass – wegen nicht ausreichender Unterstützungs- und Infrastrukturen – der Aufwand bei zu geringem Ertrag als zu hoch eingeschätzt wird.

Es gibt zwar eine Reihe von ministeriell geförderten Initiativen im System (z. B. E-Learning im Schulalltag [eLSA], eCluster-Schulen, Klassenzimmer der Zukunft [KidZ]) bzw. einen forcierten Einsatz von IKT in der NMS, doch sind diese Zugänge eher pragmatisch auf die (bloße) Nutzung von IKT und weniger auf die Vermittlung einer umfassenden digitalen Kompetenz ausgerichtet. Die angesprochenen Pionierprojekte haben noch nicht jene kritische Größe für eine kontinuierliche Durchdringung des Schulsystems erreicht.

Demgegenüber sehen die Autorin und die Autoren großes Entwicklungspotenzial in drei Bereichen:

- Digitale Schulbücher bzw. Lernmaterialien könnten zu einer nachhaltigen Veränderung des Unterrichts bzw. des Lernens führen, wenn sie nicht bloß Übertragungen vorhandener Texte in elektronische Medien darstellen. Die interaktiven Möglichkeiten des Internets bei der Gestaltung der Materialien müssen derart genutzt werden, dass Schülerinnen und Schüler nicht nur Rezipienten, sondern aktive Nutzer der Texte sind.
- Offene Bildungsressourcen (Open Educational Resources [OER]), die über Clouds und ähnliche Tools allen interessierten Nutzerinnen und Nutzern in der ihnen jeweils verfügbaren Technologie zugänglich sind, könnten einen Qualitätssprung im Angebot von Lernunterlagen bedeuten. OER sind so konzipiert, dass sie ohne Verletzung von Lizenz und Urheberrechten von allen genutzt werden können. Wie bei bereits vorhandenen Open-Source-Angeboten (z. B. Wikipedia) erfolgt die (Weiter-)Entwicklung einer interaktiv-kollektiven Strategie, wobei natürlich Maßnahmen der Qualitätssicherung erforderlich sind. OER würden die organisatorische und regionale Flexibilität von Schulen und ihre Reaktionsmöglichkeiten auf neue Entwicklungen erheblich erhöhen.
- Elektronische Portfolios bieten eine sehr gute Möglichkeit für die Lernenden, ihre Lernprozesse und Lernergebnisse fortlaufend zu dokumentieren und in diesem Prozess zugleich auch Medienkompetenzen zu erwerben.

Die zentrale Empfehlung in diesem Beitrag ist daher die Einrichtung einer Bildungscloud. Sie müsste aber von einer umfassenden Vermittlung von digitaler Kompetenz an die Lehrenden begleitet sein. Dies erfordert eine entsprechend breite Aus- und Weiterbildung der Lehrenden in Verbindung mit einschlägiger Forschung in dem Bereich. Vor allem die Entwicklung und Erprobung von didaktischen „Mustern“ für den Umgang mit IKT im Unterricht bildet dafür eine zentrale Aufgabe.

Kapitel 4: Auf die Mitschüler/innen kommt es an? Schulische Segregation

Horst Biedermann, Christoph Weber, Barbara Herzog-Punzenberger und Arvid Nagel

Dieses Kapitel diskutiert die soziale und ethnisch-kulturelle Segregation im Schulwesen und stellt die Frage nach den Auswirkungen insbesondere auch institutionell verordneter ungleicher Zusammensetzungen von Schülerinnen und Schülern in Schulen und Klassen. Das Kapitel untersucht das Ausmaß der ungleichen Verteilung von Schülerinnen und Schülern unterschiedlicher sozialer und ethnisch-kultureller Herkunft und die Einflüsse auf den Unterrichtserfolg.

Das österreichische Schulsystem ist durch ein deutliches, regional jedoch unterschiedliches Ausmaß an Ungleichverteilung in der Zusammensetzung der Schüler/innen in der Volksschule und Sekundarstufe gekennzeichnet. In der Sekundarstufe I zeigt sich eine starke Segregation nach der sozialen Herkunft zwischen den Schultypen AHS und Hauptschule/NMS. Im Gegensatz dazu zeigt sich innerhalb der Schultypen eine ethnisch-kulturelle Segregation. In geringerem Maße findet sich Segregation auch innerhalb von einzelnen Schulen. Im Hinblick auf die Leistungen erzielen in allen Schultypen Schülerinnen und Schüler in sozial besser gestellten Schulklassen, unabhängig von ihrer eigenen sozialen Stellung, bessere Leistungen. Dies gilt ebenso für die Merkmale Migrationshintergrund und Familiensprache.

Internationale Erfahrungen lassen vermuten, dass Maßnahmen zur Reduktion der Segregation diese nicht gänzlich aufheben. Eine wesentliche Aufgabe besteht daher darin, dass die Akteurinnen/Akteure in Schulen bezüglich der Problematik von Heterogenität und Segregation sensibilisiert werden und sich aktiv der damit verbundenen Aufgaben annehmen. Darauf zielende Handlungsmöglichkeiten werden für die Ebenen der Schulstandorte, der Lehreraus- und Lehrerfortbildung und des Schulsystems vorgestellt:

- Vermeidung nachteiliger Gruppierungen von Schülerinnen und Schülern auf Klassenebene an Schulstandorten;
- Verbesserung der Unterrichtsqualität durch souveräne Klassenführung und adaptiven Unterricht und Einsatz der fähigsten Lehrkräfte in schwierigen Kontexten;
- Anerkennung unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen von Schülerinnen und Schülern als handlungsleitend für die organisatorische und pädagogische Arbeit an der Schule;
- Entwicklung der Ganztagsangebote unter anderem mit dem Ziel, Schülerinnen und Schüler bildungsferner Eltern intensiver in die schulische Umwelt zu integrieren;
- gezielte Vorbereitung auf die Arbeit in Schulkulturen der Vielfalt in der Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern;
- Unterstützung der Schulleiterinnen und Schulleiter im Prozess der Desegregation;
- Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für belastete Schulen mittels sozialindexbasierter Mittelvergabe;
- zur Reduktion der Segregation sollte die kontrollierte Schulwahl durch die Eltern als Mittelweg zwischen dem verpflichtenden Sprengelwesen und der freien Elternwahl in Erwägung gezogen werden. Diese sehen die Autorin und die Autoren als international erfolgreichste Strategie an.

Auf Systemebene rufen die Autorin und die Autoren dazu auf, institutionell induzierte Segregation zu verringern. Damit verbindet sich auch die Frage nach dem optimalen Schulsystem. Gerade bezüglich der Gefahr einer Konfundierung ungünstiger Merkmale scheinen inklusive Schulsysteme gegenüber selektiven Schulsystemen deutlich fairer und – insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Benachteiligungen – bezüglich der optimalen Forderung auch zielführender zu sein. Außerhalb des direkten Einflusses der Bildungspolitik muss zudem die Bedeutung der Wohnpolitik als wesentliches Instrument gegen Segregation erkannt werden – denn Wohnpolitik ist immer auch Schulpolitik.

Kapitel 5: Früher Bildungsabbruch – Neue Erkenntnisse zu Ausmaß und Ursachen

Mario Steiner, Gabriele Pessl und Michael Bruneforth

Kapitel 5 stellt neue Erkenntnisse zu Ausmaß und Ursachen des frühen Bildungsabbruchs dar und widmet sich somit einer prioritären Zielgruppe der europäischen Bildungspolitik. Das Kapitel gibt einen Überblick über nationale und internationale bildungspolitische Ansätze zur Reduktion des frühen Bildungsabbruchs und stellen den Ansatz in Österreich dazu vergleichend dar. Die Strategieansätze der EU-Staaten zur Reduktion des frühen Bildungsabbruchs unterscheiden sich in der Schwerpunktsetzung innerhalb der Trias von Prävention, Intervention und Kompensation. Der gemeinhin als erfolgreich geltende österreichische Ansatz war lange ein „beschäftigungszentrierter“ und damit als kompensatorisch einzustufen. In der letzten Dekade wurden die Bereiche Prävention und Intervention durch wesentliche Maßnahmen und Neuerungen breiter aufgestellt. Für die nächsten Jahre wird die „Ausbildung bis 18“ eine entscheidende Funktion bei der weiteren Entwicklung in Österreich haben.

Im internationalen Vergleich erweist sich Österreichs Politik als erfolgreich. Der Anteil früher Bildungsabbrecher/innen hat sich in der internationalen Zählung von 10,8 % im Jahr 1997 auf 7,0 % eines Altersjahrgangs im Jahr 2014 reduziert. Allerdings zeigen neuere ergänzende nationale Daten, dass das Ausmaß des frühen Bildungsabbruchs unterschätzt wird: Diesen Zahlen folgend sind 15,5 % der 18- bis 24-Jährigen Bildungsabbrecher/innen, doppelt so viele wie in den international vergleichenden Studien. Auf der Individualebene ist ein starker Effekt der Herkunft der Jugendlichen erkennbar. Große regionale Unterschiede werfen Fragen hinsichtlich der Gestaltung von Bildungspolitik auf, da ein identes System in verschiedenen Bundesländern unterschiedlich sozial-selektiv ist. Früher Bildungsabbruch häuft sich in berufsbildenden mittleren Schulen (BMS), im dualen System und in Sonderschulen. Jedoch liegen die Ursachen schon in der Sekundarstufe I, da sich die dort erworbenen Kompetenzen nicht gleich auf die Schulformen der Sekundarstufe II verteilen. Für Sekundarstufe-I-Schulen zeigt sich im Hinblick auf den späteren Schulabbruch eine große Streuung zwischen den Schulstandorten. In jeder fünften Schule bricht ein Viertel der Abgänger/innen die Ausbildung entweder direkt oder später ab. Ein Monitoring der Bildungsverläufe und Rückmeldung an die Schulen der Sekundarstufe I könnte eine Möglichkeit bieten, Präventionsmaßnahmen datengestützt zu planen und ein besseres Verständnis für die Prävention zu gewinnen.

Handlungsbedarf besteht in Ansätzen zur Prävention von Schulabbruch und bei der Intervention in Krisensituationen. Weitere Anknüpfungspunkte bietet die außerschulische Jugendarbeit auf Systemebene. Schule kann präventiv wirken, wenn eine effektive Stärken- und Ressourcenorientierung gelingt und sichere Räume geschaffen werden, in denen Diversität möglich ist. Prävention kann außerschulisch allerdings nur partiell wirken und bedarf eines frühzeitigen Eingriffs im Rahmen von Schulsozialarbeit bzw. Schulpsychologie. Zu wirksamen Interventionsstrategien zählen Lernunterstützung und Mediation, wobei das Jugendcoaching ein wichtiges Angebot darstellt.

Aufgrund des bisher unterschätzten Ausmaßes von Bildungsabbrüchen messen die Autorin und die Autoren Initiativen auf der Systemebene einen hohen Stellenwert bei. Dabei wird unter anderem die Ausbildung bis zum 18. Lebensjahr hervorgehoben. Als weitere Ansätze führen sie an:

- die Verlagerung der Ergebnisverantwortung für den Bildungsprozess weg von den Eltern und stärker in Richtung des Bildungssystems. Dazu zählt zum Beispiel die Bereitstellung eines Monitorings der Bildungsverläufe von Jugendlichen für den Schulstandort. Im Rahmen der Initiative Schulqualität Allgemeinbildung (SQA) können Präventionsmaßnahmen geplant und Sekundarstufe-I-Schulen besser eingebunden werden.
- das Hinterfragen der Praxis sozialer Selektivität durch die Akteure im Bildungssystem. Ein Zwischenschritt zur Prävention von Abbrüchen wäre, Schulen mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern mit zusätzlichen Ressourcen zu unterstützen.

Kapitel 6: Schulleitung im Wandel: Anforderungen an eine ergebnisorientierte Führungskultur

Michael Schratz, Christian Wiesner, David Kemethofer, Ann Cathrice George, Erwin Rauscher, Silvia Krenn und Stephan Gerhard Huber

Der Beitrag verortet die Schulleitung als wichtigen Teil der neuen Schulgovernance und rekonstruiert zunächst die Entwicklungen im (Selbst-)Verständnis von Schulleitung. In der Forschung lassen sich seit den frühen 1980er Jahren vier Phasen unterscheiden, die durch die Leitkonzepte Qualitätsmanagement, datenbasierte Steuerung, (Schul-)Entwicklung und Transformation charakterisierbar sind. In den beiden ersten Phasen geht es um die Verbesserung der Schulqualität durch geeignetes Führungshandeln und die Steuerung des Schulsystems. Dabei wird das Handeln der Schulleitungen durch die empirische Evidenz vor allem aus den vergleichenden Schulleistungsuntersuchungen geprägt. In den beiden späteren Phasen kommt die Weiterentwicklung der jeweiligen Schule vor allem durch Kompetenzorientierung bzw. die Vision des „Wandels“ ergänzend dazu; beide basieren stark auf der Nutzung der Entwicklungs- und Führungspotenziale, die nicht nur in der Leitung der Schule, sondern auch bei den Lehrpersonen gegeben sind. Inwieweit diese eher idealtypisch zu verstehenden Leitkonzepte die Realität der österreichischen Schulleitungskultur abbilden, lässt sich – aus Mangel an empirischen Daten – nur ansatzweise feststellen.

Österreichische Schulleitungen sind überwiegend männlich – obwohl Frauen in der Lehrerschaft in allen Schulformen dominieren. Die Schulleiter/innen präferieren eher die beratenden und pädagogischen Aspekte ihrer Tätigkeit und klagen über die Belastung durch administrative Aufgaben. Für die Weiterentwicklung von Schulen halten sie eher inputorientierte Vorgaben für wirkungsvoll, während sie Strategien, die auf der Nutzung von Daten basieren, weniger Vertrauen entgegenbringen. Qualitätsinitiativen wie der Nationale Qualitätsrahmen bzw. die damit verknüpften Strategien von Zielvereinbarungen und Rechenschaftslegungen finden hingegen breitere Akzeptanz. Der Zugang zu Leitungsfunktionen erfolgt derzeit in nach Bundesländern unterschiedlichen Auswahlverfahren. Nach der Ernennung zur Schulleiterin/zum Schulleiter ist die Absolvierung eines mehrsemestrigen Fortbildungslehrgangs verpflichtend. Eine einheitliche Ausbildung ist erst ab dem Schuljahr 2019/20 vorgesehen; ab diesem Zeitpunkt müssen alle Bewerberinnen und Bewerber einen einschlägigen Masterlehrgang besucht haben, der kostenfrei angeboten wird.

Zur Verbesserung dieses heterogenen Zustandsbilds fordern die Autorinnen und die Autoren mehr Forschung zu zentralen Fragen der Führung: Welche Kompetenzen sind erforderlich? Wie muss die Nutzung von Daten organisiert werden, damit sie zum Auslöser von Veränderungsprozessen werden? Welche Strategien sind notwendig, um Inklusion an den einzelnen Standorten umzusetzen? Vor allem aber argumentieren sie für eine kontinuierliche Neukonstituierung des traditionellen Verständnisses von Schulleitung durch die folgenden Maßnahmen:

- Verständnis von Schulleitung als eigenständige Profession; dazu sind Ausbildungscurricula zu entwickeln, die sich an den oben genannten Leitkonzepten orientieren, und ihre Umsetzung und Bewährung sind zu evaluieren;
- Aufbau von Unterstützungsstrukturen für Schulleitungen, vor allem durch Einrichtung von Netzwerken und durch unterstützende Forschung;
- Aufbau und Verankerung eines mittleren Managements an den Schulen entsprechender Verwaltungsgröße, damit die im Lehrkörper vorhandenen Führungspotenziale besser genutzt werden können („laterale Führung“);
- Einbindung in internationale Netzwerke und Projekte zur Erweiterung der Expertise.

Auf diese Weise sollte – mit einer „Politik des langen Atems“ – eine kontinuierliche Verbesserung der schulischen Führungskultur erreicht werden.

Kapitel 7: Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem

Herbert Altrichter, Stefan Brauckmann, Lorenz Lassnigg, Robert Moosbrugger & Gabriela Barbara Gartmann

Schulautonomie ist ein wiederkehrendes Thema in der bildungspolitischen Diskussion. Mehr Entscheidungsmöglichkeiten an den einzelnen Schulstandorten, so die häufige Erwartung, tragen zu einem verbesserten Unterricht und steigenden Leistungen der Schülerinnen und Schüler bei. Allerdings gibt es für diese Erwartung wenig empirische Evidenz, zumindest nicht in dem Verständnis, dass Schulautonomie direkt mit verbesserter Unterrichts- und Leistungsqualität verbunden sei. „Autonomie“ ist im Kontext der gesamten Entscheidungs- und Steuerungsverhältnisse im Schulsystem zu betrachten. Österreich gehört im OECD-Vergleich zu den Ländern mit einer hochkomplexen Entscheidungsstruktur, die auf vier Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Schulen) angesiedelt ist, während die meisten Staaten in vergleichbarer Größe mit zwei oder allenfalls drei Entscheidungsebenen auskommen. Besonders charakteristisch ist, dass die traditionelle hierarchisch-bürokratische Struktur durch eine (partei-)politisch konstituierte föderalistische Struktur (Länderebene) überlagert wird sowie von einem formalisierten System der Personalvertretung durchzogen ist. Dieses vertritt dienstrechtliche Interessen der Lehrpersonen, während es für die inhaltlich-pädagogischen Anliegen der Schule keine entsprechende Vertretung gibt. Ein Mehr an Autonomie für die Einzelschule ist in dieser Struktur implizit oder explizit mit mehr Zuständigkeiten für die Bundesländer verbunden, während die Gemeinden als Schulträger im Hintergrund stehen und selten als wichtige Akteure thematisiert werden. Diese komplexe Struktur – so das Resümee in weitgehender Übereinstimmung mit der ständigen Kritik des Rechnungshofs – ist dysfunktional, kostenintensiv und ineffizient und daher in hohem Maße reformbedürftig.

Mit Blick auf die internationalen Entwicklungen wird für Österreich die Konfiguration „Staatliche Rahmenbedingungen und Autonomie vor Ort“ als am sinnvollsten erachtet: Die Steuerung wäre durch Reduktion auf zwei Entscheidungsebenen zu verschlanken und den Akteurinnen und Akteuren an den einzelnen Standorten mehr Verantwortung – in Verbindung mit einer erweiterten Rechenschaftspflicht – zu übertragen. Dies impliziert „eine umfassende pädagogische, personelle und finanzielle Autonomie der Schulen bzw. der lokalen Einheiten“ in Verbindung mit einer „grundlegenden Veränderung der Steuerung und Verwaltung des Schulsystems“.

Die Erweiterung von Spielräumen für Schulen oder Schulverbünde wird als sinnvoll erachtet, um eine höhere Motivation und Verantwortungsübernahme der Schulgemeinschaft zu erreichen sowie eine optimale Adaption des Lernangebots an die Bedingungen und Bedürfnisse vor Ort zu ermöglichen. Die entsprechende Umsetzung erfordert eine Reihe von Rahmenbedingungen, insbesondere:

- eine gleichzeitige umfassende Reform der bestehenden Verwaltungsstrukturen, insbesondere eine Reduktion der Entscheidungsebenen und eine Vereinheitlichung der Zuständigkeiten;
- eine sorgfältige Unterstützung und Begleitung der Implementierung, wobei zunächst mit wenigen Standorten Erfahrungen und Know-how gesammelt werden müssten;
- die Definition und Beobachtung klarer Qualitätsstandards, die im Rahmen von Autonomieprozessen angestrebt werden.

Die Delegation erweiterter Entscheidungsmöglichkeiten an die einzelnen Standorte ist mit Risiken verbunden und kann zu unerwünschten Nebeneffekten führen. Dies betrifft insbesondere die Auseinanderentwicklungen zwischen Standorten mit guten Arbeitsvoraussetzungen für Lehrpersonen und solchen mit einer Häufung belastender Faktoren. Daher sind die Schaffung nachvollziehbarer Rahmenbedingungen an den Schulen und der Ausgleich nachteiliger Bedingungen eine grundlegende Voraussetzung. Vorgeschlagen wird hier vor allem, eine auf der Zahl der Schülerinnen und Schüler basierende Grundfinanzierung der einzelnen Schulen durch sozialindexbasierte Anteile zu ergänzen.

Kapitel 8: Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich

Lorenz Lassnigg, Michael Bruneforth und Stefan Vogtenhuber

Bildungsfinanzierung als ein Hauptthema im politischen und öffentlichen Diskurs hängt untrennbar mit Fragen der Governance-Strukturen zusammen. Der Beitrag beleuchtet die Diskrepanz zwischen der Kritik in Bezug auf (zu) hohe Ausgaben bei (zu) geringen Ergebnissen und der Forderung nach mehr Ressourcen für jede Verbesserung in der Praxis. Dieser Widerspruch wird in der öffentlichen Diskussion mit dem Argument überbrückt, dass ein Teil der (zu) hohen Ausgaben für praxisfremde Zwecke abgezweigt würde. Dieser Double Bind wird durch eine Intransparenz der Ausgaben und ihrer Verteilung in Fluss gehalten.

Spezifisch für Österreich – mit im Vergleich zur Größe des Landes sehr vielen Entscheidungsebenen – ist, dass die Länder größtenteils Bundesmittel ausgeben und der Bund über die Hälfte seiner Bildungsausgaben nicht verfügen kann. Im internationalen Vergleich relativiert sich das Bild von Österreich als dem Land mit den höchsten Bildungsausgaben. Zwar liegen die Ausgaben pro Sekundarstufenschüler/in weit über dem OECD-Schnitt, doch sind die Ausgaben für die Primarstufe aufgrund der geringen Zahl der Unterrichtsstunden international gesehen nur im oberen Mittelfeld. Relativ zum Wohlstand liegen die Ausgaben pro Volksschüler/in sogar unter dem Median der OECD-Länder. Relativ zum Wohlstand und Staatshaushalt sind die Ausgaben im Vergleich zu anderen Ländern ein wenig zurückgegangen.

Es zeigen sich große Unterschiede in den Ausgaben und Lehrkraftzuteilungen zwischen den Bundesländern, innerhalb von Regionen und auch zwischen Schulen, woraus sich Zweifel an der pädagogischen und gesellschaftlichen Begründbarkeit der Mittelzuteilung ergeben. Die Annahme, diese Unterschiede würden dem lokalen/regionalen Bedarf entsprechen, kann nicht unterstützt werden.

Hauptprobleme sind die mangelnde Transparenz der Ressourcennutzung und die Verbindung der Problematik mit der Governance-Struktur. Kritisch sind die Überschneidungen der Kompetenzen von Bund und Ländern in der Personalverwaltung. Im Hinblick auf Bildungsfinanzierung sollte(n):

- das Wissen über Ressourcen-Nutzung und -Verteilung verbessert und ein Monitoring der Verwaltungskosten vorgenommen werden;
- Budget- und Finanzdaten mit Daten zur Verwendung der Ressourcen in den Schulen harmonisiert werden und die Personalsysteme in einem Bundessystem weiter zusammengeführt werden;
- die Bruchlinie zwischen Bund und Ländern in der Finanzierungsregelung und die Doppelgleisigkeit der Sekundarstufe I in Form von HS/NMS und AHS überwunden werden;
- der Wissensstand zur Wirksamkeit und Effizienz alternativer Finanzierungsmodelle, auch der sozial indexierten Mittelzuteilung für Schulen, erweitert werden.

Im Hinblick auf Governance-Strukturen besteht Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Klärung der Bund-Länder-Struktur der Zuständigkeiten, dabei sollte die Trennung der Zuständigkeiten für die Finanzierung und für die Ausgaben aufgehoben werden; die geplanten Bildungsdirektionen sollten daher eine deutlichere Weisungskette für den Bund akzentuieren;
- begrenzte Schritte in Richtung finanzieller Autonomisierung der Schulen, mit leicht verstärkten Einflussmöglichkeiten auf die Auswahl der Lehrpersonen und möglicher Umwandlung von Mitteln für Lehrpersonen in Unterstützungspersonal;
- Überarbeitung des dem Finanzausgleich zugrundeliegenden Verteilungsmechanismus, der eine Art Formelfinanzierung auf Bundeslandebene darstellt, wobei transparentere Informationen oder Regelungen über die Verteilung der Mittel notwendig sind.