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 gefährdet, 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 Bundes- und 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, die eine Kultur des Misstrauens nähren. 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 und Nachfrage für LehrerInnen; sowie das Fehlen eines ganzheitlichen Ansatzes zur 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 Bundes- und 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

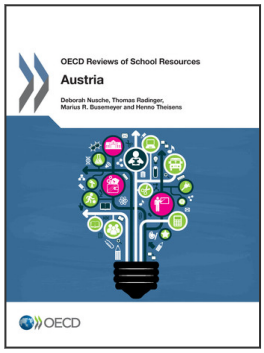
Der Aufbau eines neuen Verständnisses des LehrerInnenberufs, das zur Förderung einer Vision von Schulen als professionelle Lerngemeinschaften beiträgt, und von LehrerInnen, die als Peers zusammenarbeiten, um den Unterricht und das Lernen für alle SchülerInnen zu verbessern, würde Österreich dabei unterstützen, 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 von 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.



From:

OECD Reviews of School Resources: Austria 2016

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/9789264256729-en

Please cite this chapter as:

Nusche, Deborah, *et al.* (2018), "Zusammenfassung", in *OECD Reviews of School Resources: Austria 2016*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/kqufh7-de

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.