

# Politics – Policy – Practice Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens

## ECKPUNKTE

Lorenz Lassnigg  
([lassnigg@ihs.ac.at](mailto:lassnigg@ihs.ac.at); [www.equi.at](http://www.equi.at))  
Präsentation im gleichnamigen Studie  
**Workshop zur Studie für die AK**  
21.10.2015, AK-Wien

# 17. November...

- ...besser nichts beschließen als eine ‚Verlängerung‘ ...
  - die kolportierten Vorschläge können nur zu einer Verschlechterung führen
- ...im Folgenden werden Eckpunkte präsentiert, die auf bekannten und neu ausgewerteten Daten beruhen...
- ...wichtige neue Auswertungen sind u.a.
  - OECD-Vergleiche zur Finanzierungs- und Personalsituation
  - Darstellung der ‚Akteurskonstellation‘ im Bildungswesen
  - Auswertungen zur Gemeindestruktur
  - Gegenüberstellung von Ressourcen und Standards
  - BMBF-LehrerInnenmonitoring

# Eine Hintergrundanforderung und sechs Eckpunkte

- Hintergrundanforderung...
- ...Umstellung von politischer Polarisierung und ‚besserwisserischer Abwertung‘ auf rationale und kooperative ‚evidenz-informierte‘ Auseinandersetzung ist absolut notwendige Grundbedingung für Lösungen...
  - ...die immer neue Reproduktion derselben ‚fundamentalistischen‘ Mustern muss auf beiden Seiten aufhören und durch Argumentation ersetzt werden...
  - ...es gibt traditionell und historisch zwei Polarisierungen, die im Bildungswesen ineinandergreifen: Gesamtschule (Schulstruktur) und Föderalismus (Governance)...
  - ...beide müssen einer rationalen Auseinandersetzung zugeführt werden

# 6 Eckpunkte für Weiterentwicklung

- **Transparenz der Ressourcen**

*Transparenz der Ressourcen gegenüber Intransparenz und Vernebelung*

- **Zuständigkeiten unlösbar, nicht antasten**

*Zuständigkeiten von Bund und Ländern: politisch unlösbare Konstruktions- und Effizienzprobleme des österreichischen Föderalismus*

- **Autonomie projektförmig von ‚bottom up‘ auf lokaler Ebene**

*Anstatt top-down Regulation möglichst weitgehende bottom-up Erprobung und Umsetzung der ‚Autonomie‘ als erfolversprechende Entwicklungsmöglichkeit auf der Praxisebene*

- **‚Ergebnis-Orientierung‘ und Standards nicht überschätzen**

*Output-Steuerung, Evidenz-Basierung, Standards sind notwendige Elemente einer sinnvollen Weiterentwicklung, wirken aber nicht von selbst und dürfen nicht überschätzt werden*

- **Professionalisierung unabdingbar als Alternative zu Interessenvertretung**

*Professionalisierung und Wissensproduktion als wichtigste und schwierigste Grundbedingungen der nachhaltigen Weiterentwicklung der Praxis im Schulwesen*

- **Schulstruktur: rationale und pragmatische Auseinandersetzung**

*Schulstruktur: die ‚unendliche Geschichte‘ bedarf vor allem der Rationalisierung der Auseinandersetzungen*

# (1) Transparenz der Ressourcen

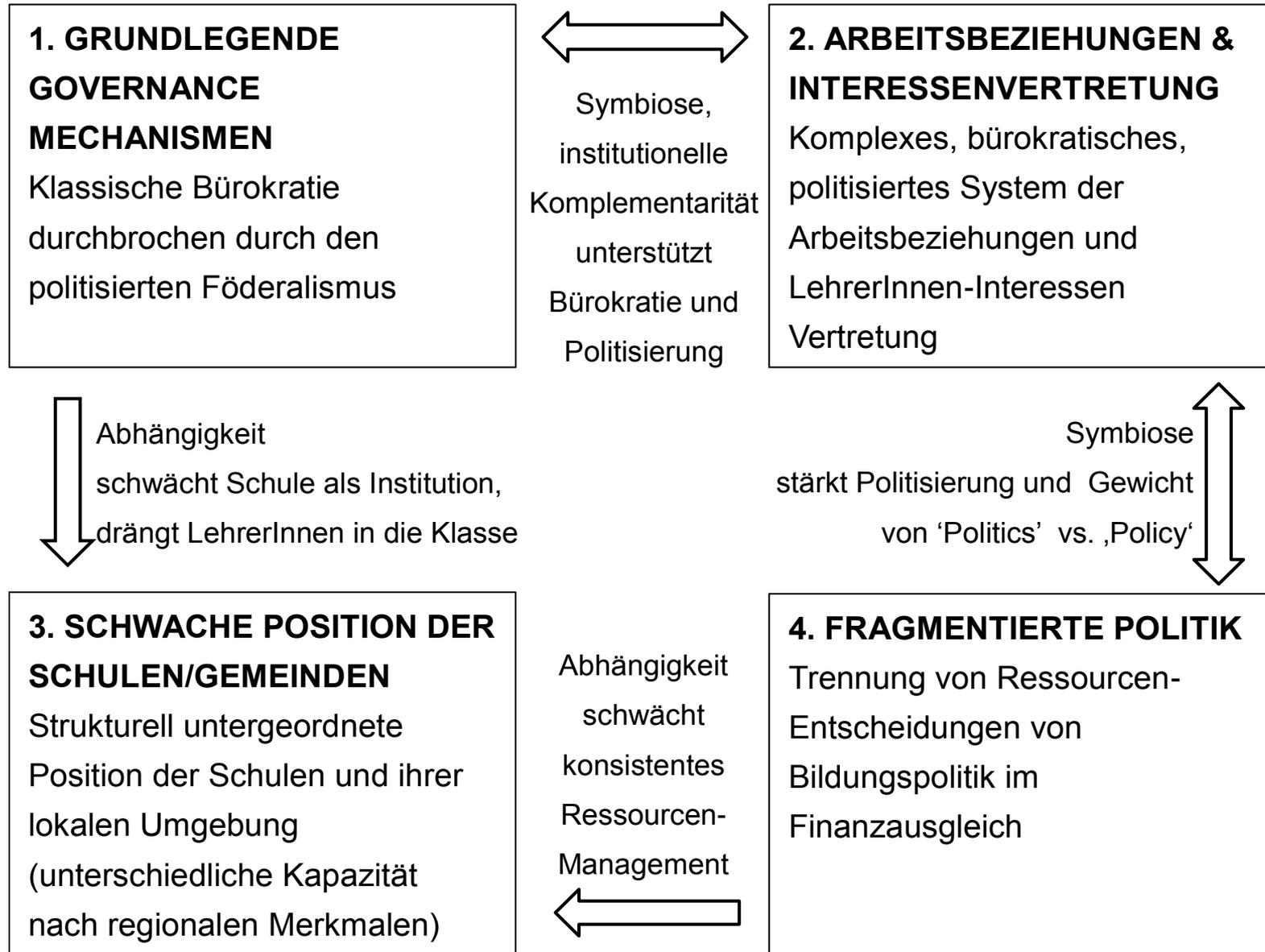
- Ressourcenfrage ist zentrales Thema der Bildungspolitik...
- ...aber in grundlegenden Widersprüchen befangen...
  - (zu) hohe Ausgaben für (zu) wenig Ergebnissevs.
  - Verbesserungen nur bei Ressourcensteigerung
- ...wesentliches Problem: Intransparenz der Ressourcenverwendung...
  - in allen Bereichen
  - aber insbesondere bei den vom Bund bezahlten Länderausgaben
- **...anstelle Veränderung der Zuständigkeiten muss zuallererst Transparenz der Ressourcenverwendung hergestellt werden...**
  - Nebenbedingung: Sparpolitik im Finanzrahmen*
  - „Lump-sum“ für Länder Pervertierung der Idee wegen mangelnder Zurechenbarkeit*
  - (wo) wird zu viel ausgegeben? (wo) wird zu wenig ausgegeben?
- Transparenz Voraussetzung für neuen Finanzierungsmodus
  - wesentlich bei Formelfinanzierung ist der Ausgangswert (**zu hoch > Verschwendung**)

## (2) Zuständigkeiten unlösbar, nicht antasten

- ...der Föderalismus hat grundlegende Konstruktionsprobleme, die Zuständigkeiten sind auf viel größere Länder zugeschnitten...
  - kleine Länder haben keine regionalen Zuständigkeiten, diese Vervielfachen unweigerlich die Zahl der Ebenen...
  - ...aber Bereinigung auf dem Papier hilft nichts, verschlechtert eher (tatsächliche Funktionsweise beachten: ‚Akteurskonstellation‘)...
- ...Funktionsweise fragmentiert, weder zentralistisch noch föderal...
  - Bürokratie durch Föderalismus gebrochen, nur Nachteile keine Vorteile
  - Übergewicht der Interessenvertretung im fragmentierten System  
*hohe Verantwortung für kurzfristige Interessen missbraucht*
- ...‘Verländerung‘ nur sinnvoll wenn regional unterschiedliche Bildungssysteme/politik angestrebt...
  - wegen Kleinheit nicht sinnvoll
- ...Diskrepanz von Mittelaufbringung (Bund) und Verausgabung (Länder) ist das zentrale Problem...
  - darf keinesfalls verstärkt werden

# Modell Governance-Struktur

Abb. 1: Modell der österreichischen Governance-Struktur



# AKTEURSKONSTELLATION

**Grundsatzgesetzgebung, Selbstbindung**  
Regierung-Opposition

**Unterrichts-Bildungs-BM, andere Ministerien, Wiss./Forschung**  
Wirtschaft, Familie, Jugend, etc

**Landesschulräte hybrid**  
zwischen Bund und Ländern  
stark differenziert

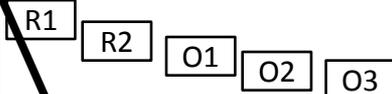
**Interessenvertretungen**  
SchülerInnen, Eltern am schwächsten, nach oben immer schwächer  
SozialpartnerInnen mittel, nach unten immer schwächer  
**Lehrpersonen (Personalvertretung & Gewerkschaft)**  
sehr stark, gesetzlich verankert, als einziger Akteur auf allen Ebenen in allen Institutionen vertreten und koordiniert

**Gemeinden schwache Position**  
Finanzprobleme

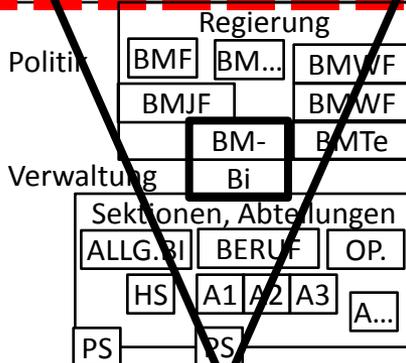
**Schulen nachgeordnete Dienststellen**

PARLAMENT

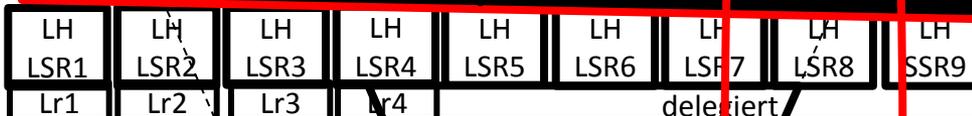
Politische Parteien



REGIERUNG MINISTERIUM



LANDESSCHULRÄTE



LANDESHAUPTLEUTE, LANDESPREGIERUNGEN

GEMEINDEN

PFLICHTSCHULEN

**Lehrpersonal**

Interessenvertretungen

SchülerInnen, Eltern SozialpartnerInnen

**POLITISCHE SELBSTBINDUNG**

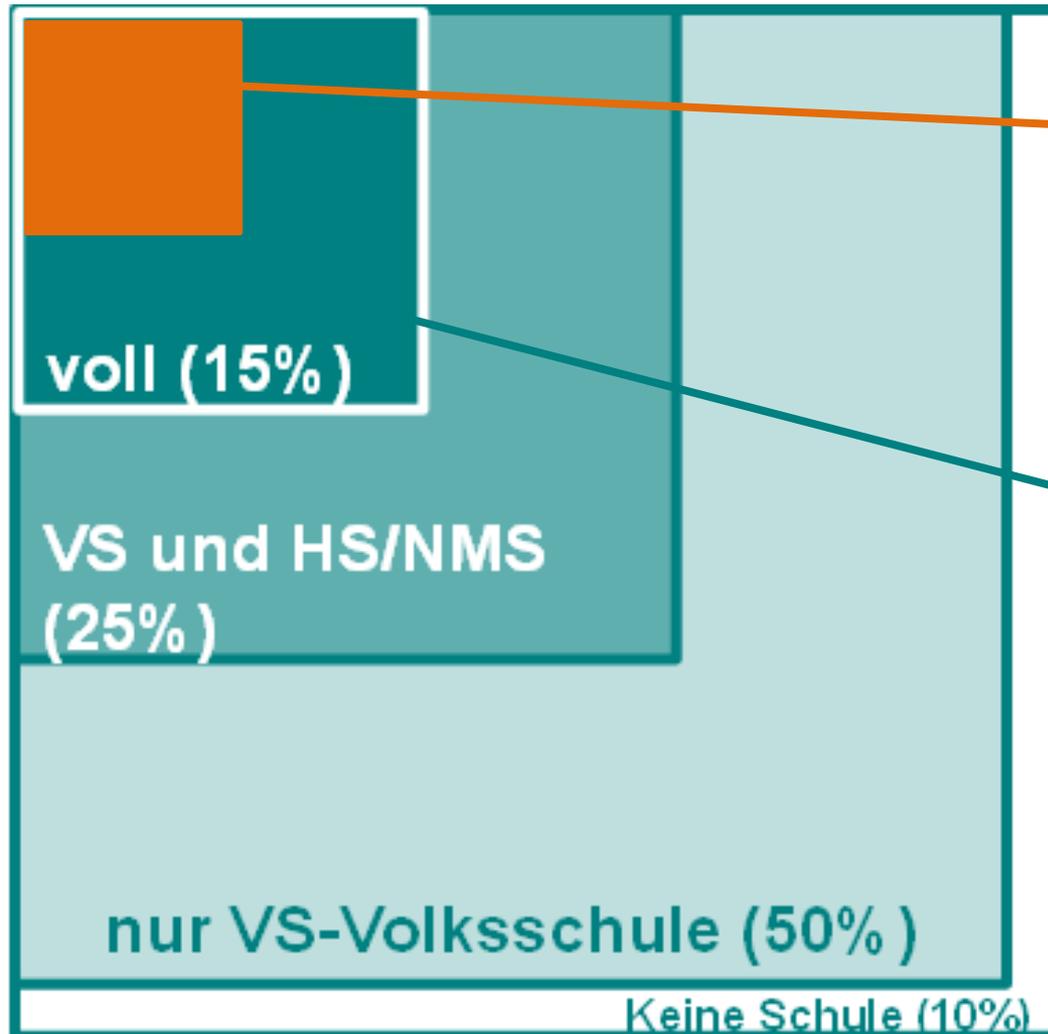
**FÖDERALER BRUCH**

## (3) Autonomie projektförmig ,bottom up‘ auf lokaler Ebene

- ...weitgehende Schulautonomie seit 20 Jahren auf der Tagesordnung...
  - Potentiale durch falsche Politik zerstört (zu schwache Autonomie und Überschneidung mit Sparpolitik)
- ...weite Gestaltungsspielräume bei Autonomisierung, Konzept zu wenig klar, daher fehlende Voraussetzungen für Regulation...
  - prinzipiell Alternative zwischen Schulautonomie und lokaler Autonomie nicht klar entscheidbar, lokale Ebene wesentlich aber im Schatten der Länder
- ...die lokalen AkteurInnen sollen Autonomie in maximalen Freiräumen ausprobieren können...
  - begleitete Projekte auf (erweiterter) Gemeindeebene quer über alle Schulbereiche
- ...Regulation erst im nächsten Schritt
  - Gefahr der neuerlichen Überschneidung mit Sparpolitik

# Gemeindestrukturen Überblick

- Überblick: Verteilung von Schulstrukturen, ca. 2.400 Gemeinden



## **schulintensive Gemeinden**

Gemeinden mit 10 oder mehr Schulen (4% der Gemeinden, abs.95)

„voll“ entwickeltes Schulangebot inkl. weiterführende Schulen  
15% der Gemeinden

## (4) ‚Ergebnis-Orientierung‘ und Standards nicht überschätzen

- ...Autonomie erfordert Kontrolle/Rechenschaft über die Ergebnisse (Qualitätssysteme)...
  - wurden wichtige Schritte gesetzt (Standards, Maturareform)
- ...aber Wirkungen der Ergebniskontrolle umstritten...
  - aus pädagogischer Sicht kein ‚Selbstläufer‘ (ökonomisch eher schon)  
*man kann sich die pädagogische Unterfütterung und Unterstützung nicht ersparen  
(erwartete/versprochene Anreizwirkungen vermutlich nicht realistisch)*
- ...Gegenüberstellung von Ressourcen und Standardsergebnissen zeigt wenn, dann nur schwachen Einfluss der Ressourcen auf Ergebnisse...
- ...empirische Diskrepanzen zwischen Noten und Testungen sind ein wichtiges Problem...
  - Effekt von der großen Bedeutung der Noten in den sehr früh angesetzten Selektionsprozessen, und damit wesentlicher Effekt der Schulstruktur

## (5) Professionalisierung unabdingbar als Alternative zu Interessenvertretung

- ...schwierigster, aber vermutlich längerfristig gesehen wichtigster Punkt...
- ...die inhaltlichen professionellen Belange haben keine eigene Stimme und treten hinter den kurzfristigen materiellen Interessen zurück...
  - die notwendige Innovation wird bekämpft statt unterstützt
- ...dies betrifft auch die Rolle von Forschung und Entwicklung, die in die ‚Schusslinie‘ der Polarisierungen gekommen ist und von den Interessenvertretungen bekämpft wird...
  - dadurch wird ein wesentlicher Agent der Innovation außer Kraft gesetzt
- ...es muss eine professionelle Organisation aufgebaut werden, die die innovativen Kräfte bündelt, sichtbar macht und ihnen eine Stimme gibt...
  - eine Inventarisierung dieser Initiativen und Ansätze ist ein erster Schritt
  - diese Organisation darf nicht in die politisierten Polarisierungen hineingezogen werden

## (6) Schulstruktur: rationale und pragmatische Auseinandersetzung

- ...die Auseinandersetzungen um die Schulstruktur werden nicht aufhören, da die Gesamtschule sich zum neuen Selektionsmodus entwickelt hat („cooling out“)...
  - Selbstselektion in einem gemeinsamen Pool statt Fremdselektion durch stratifizierte Bildungsgänge
- ...daher gilt es vor allem, zu einer rationalen Form der Auseinandersetzung zu finden...
  - Suche nach Evidenzen und Argumenten statt ‚Fundamentalismen‘ auf beiden Seiten

ÖST. →

Alter 1. Selektion

9 10 11 12 13 14 15 16 17 18

Kontinental

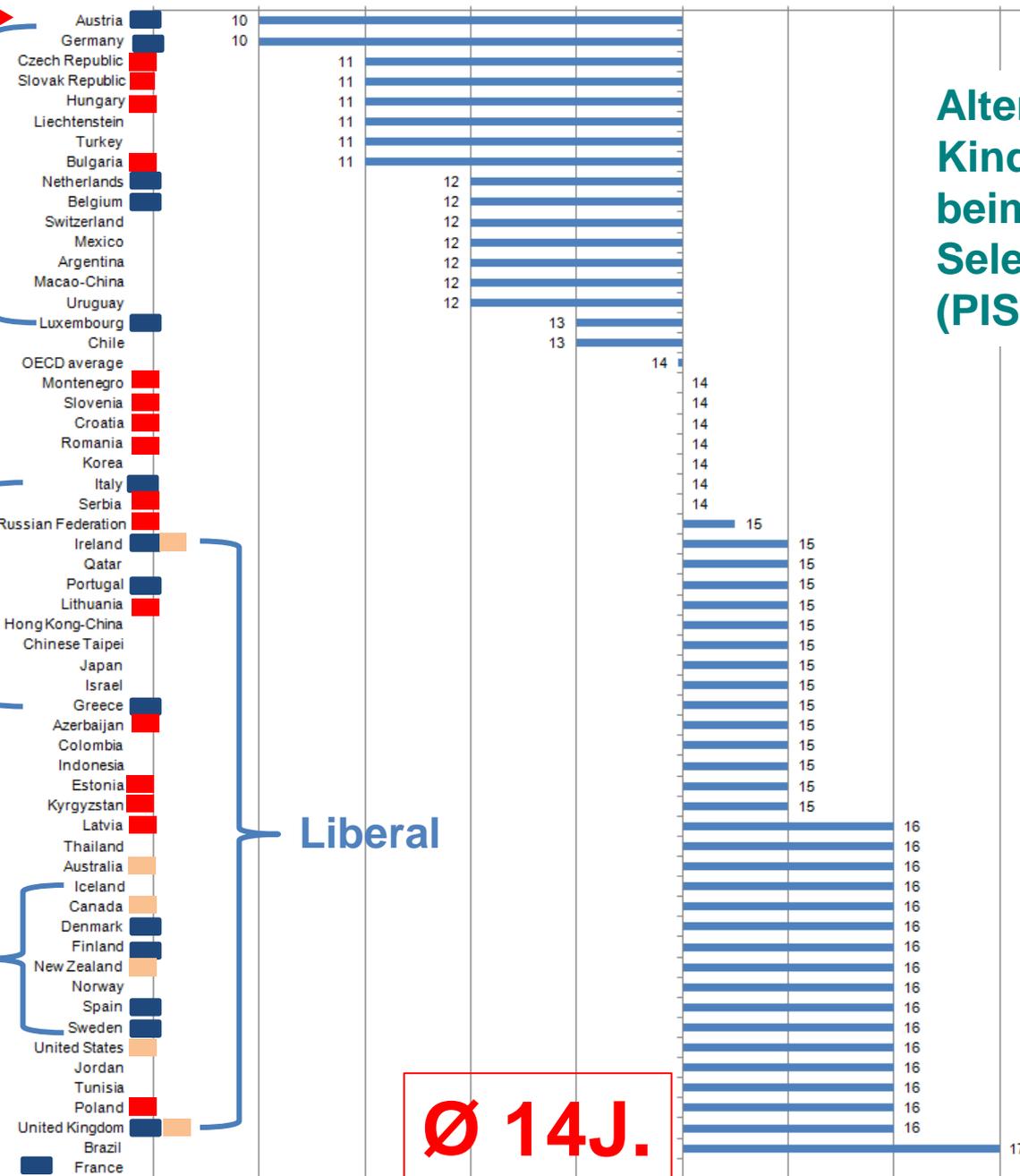
Mediterran

Nordisch

Liberal

Alter der Kinder/Jugendlichen beim ersten Selektionspunkt (PISA 2006)

- EU15
- Anglophon
- ehem.Soz.



Ø 14J.

# Material

