

Lorenz Lassnigg (lassnigg@ihs.ac.at)

Bildungsfinanzierung in Österreich: Intransparenz und Irr-rationalität.

Beitrag für Schulheft, Draft August 2017¹

Inhalt

1. Organisierte Intransparenz und Anforderungen an Transparenz	3
2. Irr-rationale Logik der politischen Diskurse	8
3. Empirische Anhaltspunkte und Probleme der Finanzierung	18
4. Fazit und Ausblick	21
LITERATUR	22
ANHANG 1: Ausgaben pro SchülerIn für das Schulwesen ohne Tertiärstufe im Vergleich zum BIP pro Kopf, 1995-99, 1999-2005, 2005-2015	26
ANHANG 2: Ressourcen und Leistungen	27
ANHANG 3: Indikatoren LehrerInnengehälter Sekundarstufe I 2014, Index (OECD=1,0)	29

¹ Erschienen in Schüchner, Vucko; Schwarzenbacher, Iris, Hg. (2017) Bildungschancen FAIRteilen. Modelle gerechter Schulfinanzierung. Schulheft, 42.Jg. Nr.168, Innsbruck: StudienVerlag, S.17-41.

Bildungsfinanzierung in Österreich ist erstens durch hochgradige – jahrzehntlang bekannte – Intransparenz und zweitens durch eine geradezu groteske Irrationalität (wie immer man dieses Wort übersetzt, mit irr... ist man nicht schlecht beraten, oder vielleicht wäre auch Dummheit ein einfaches deutsches Wort) der politischen Diskurse behaftet. Die Intransparenz wird gerne geleugnet, da man natürlich nicht so ohne weiteres zugeben kann, dass man nicht weiß, wohin ein beträchtlicher Teil des Staatshaushaltes wirklich fließt. Im Rahmen der jüngsten Schulreformgesetze wurde die Verbesserung der Transparenz der Mittelverteilung als ein wichtiger Erfolg herausgestrichen. Die Irrationalität der Diskurse ist leicht daran zu erkennen, dass auf der einen Seite ohne allzuviel Widerspruch betont wird, dass zu viele Mittel für zu wenig Ergebnisse fließen, und dass auf der anderen Seite aber noch größerer Konsens darüber besteht, dass für jede durchgreifende Verbesserung zusätzliche Mittel erforderlich sind. Die beiden Aspekte, die Intransparenz und die Irrationalität (Dummheit?) verstärken sich gegenseitig, indem eine ausreichende Informationsbasis essentiell für einen rationalen Diskurs ist, und indem aber die Diskurse aus verschiedenen Gründen eine selbsttragende Logik entwickelt haben, und der mangelnden Informationsbasis bedürfen.²

Ein entscheidender Gesichtspunkt, der die beiden Aspekte verbindet, ist die Verteilung der Mittel und die Funktionalität dieser Verteilung, d.h. die Frage, wofür die Mittel tatsächlich ausgegeben werden. Das Niveau der Ausgaben sagt nicht unbedingt über die Funktionalität etwas aus, da auch bei hohen Ausgaben ihre Verteilung dysfunktional sein kann und die (an sich ausreichenden) Mittel möglicherweise nicht die Orte erreichen, wo sie am dringendsten gebraucht werden. Insofern ist der Mangel im Überfluss nicht unbedingt ein so schreiender Widerspruch, wie es auf den ersten Blick erscheint. Jedoch führt auch die Aufstockung der Mittel in den Problembereichen nicht zu einer Verbesserung der politischen Auseinandersetzungen, so festgefahren diese mittlerweile sind. Die politischen und öffentlichen Diskurse – auch wenn sie von der tatsächlichen Praxis weit abgehoben sind und diese auch nicht korrekt ausdrücken – sind dennoch für die Praxis sehr wichtig, weil sie das öffentliche Vertrauen in das Schul- und Bildungswesen bestimmen oder zumindest wesentlich beeinflussen – aufgrund der Komplexität der Aufgaben im Bildungswesen ist aber dieses Vertrauen ein entscheidender Aspekt für gute Praxis. Um Vertrauen herzustellen oder aufzubauen, ist sowohl Information über

² Inwieweit die durch die Reform angestrebte Verbesserung der Transparenz tatsächlich angegangen und erreicht wird, wird die Umsetzung der Reform zeigen.

gute Praxis notwendig (die durch die ‚negativen‘ Schlagzeilen und Diskurse verdrängt wird), als auch eine konstruktive Wendung der politischen Diskurse, wozu ein Aufdecken der selbstverstärkenden Logiken beitragen kann.

Dieser Beitrag betrachtet daher die einzelnen Aspekte näher: Intransparenz und Anforderungen an Transparenz (1), irrationale Logik der politischen Diskurse (2), empirische Anhaltspunkte und Probleme der Finanzierung (3). Die Darlegungen zeigen, dass die Probleme viel tiefer liegen, als auch bekannte Kritiker ansprechen, und dass sie auf der Ebene der ‚Realpolitik‘ nicht lösbar erscheinen. Wie an anderer Stelle näher ausgeführt (Lassnigg 2016a, 2015a; Lassnigg und Vogtenhuber 2015a, vgl. auch Lassnigg et al. 2016, Bruneforth et al. 2015),³ ist eine deliberative Wende erforderlich, die die Karten der Auseinandersetzungen neu mischt. Dazu soll der Beitrag beitragen.

1. Organisierte Intransparenz und Anforderungen an Transparenz⁴

Es ist viel der Rede von ‚Faktenbasierung‘ der Politik und ‚Evidenz statt Ideologie‘, es werden auch verschiedentlich Schritte in diese Richtung gesetzt, die jedoch – näher besehen – weit von den Anforderungen entfernt sind (z.B. Bildungsstandards, Bifie-Reform). Geht man davon aus, dass die Finanzierung ein Rückgrat der Politik ist, so wären hier die Faktenbasierung und ihre Voraussetzungen als Prüfstein zu nehmen. Betrachtet man hier das Informationssystem und seine Entwicklung, so steht die verfügbare Informations-Infrastruktur in einem derartig schreienden

³ Lassnigg, Lorenz (2016a), Faktenbasierte Anregungen für eine neue Kultur in der Bildungspolitik und Bildungsreform: Kooperation und Augenmaß, in: IHS Policy Brief, Nr.14, Wien. <http://irihs.ihs.ac.at/4051/>
Lassnigg, Lorenz (2015a) Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens. IHS-Forschungsbericht für AK (Oktober). Langfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-lang.pdf>; Kurzfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-kurz.pdf>; Präsentation: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-praes.pdf>

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2015a) Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures. (May) IHS Sociological Series 107.
<http://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.pdf>

Lassnigg, Lorenz; Bruneforth, Michael; Vogtenhuber, Stefan (2016) Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. In NBB 2015 Bd.II, S.305-352.
https://www.bifie.at/public/downloads/NBB2015/NBB_2015_Band2_Kapitel_8.pdf

Bruneforth, Michael; Chabera, Bernhard; Vogtenhuber, Stefan; Lassnigg, Lorenz (2015), OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Austria, OECD Education, Paris. <http://www.equi.at/dateien/OECD-resources-AT.pdf>

⁴ Die Ausführungen beziehen sich auf das Schulwesen, wobei jedoch auch beim Hochschulwesen durchaus ziemliche offene Fragen bestehen: beispielsweise wird im österreichischen Diskurs von gravierender (öffentlicher) Unterfinanzierung ausgegangen, während internationale Vergleichsdaten eher ein hohes Niveau indizieren.

Widerspruch zu den Anforderungen an ein aussagekräftiges und transparentes Informationssystem, dass man mit Fug und Recht von einer mehr oder weniger beliebigen oder unmotivierten Ansammlung von Zahlen über unterschiedliche Aspekte des Bildungswesens sprechen kann, die überdies kategorial nicht zusammenpassen und auch mutwillige Zeitreihenbrüche aufweisen. Zahlen werden oft mit Fakten verwechselt, aber sie werden erst zu Fakten, wenn sie mit Sinn verbunden sind.

Zwei wesentliche Anforderungen an Finanzinformationen sind essentiell: erstens gibt es unterschiedliche Beschreibungselemente (SchülerInnen, LehrerInnen, Ergebnisse, schulische Infrastruktur, Finanzen, Differenzierungsmerkmale), die ausreichend detailliert aufeinander bezogen werden müssen, um sinnvolle Aussagen über Finanzierungsfragen treffen zu können; dies ist in den Statistiken im Wesentlichen nicht der Fall, die verschiedenen Beschreibungselemente werden getrennt dargestellt; zweitens müssen diese Beschreibungselemente in einer einheitlichen/vergleichbaren Klassifikation dargestellt werden, damit – wenn sie schon nicht offiziell aufeinander bezogen werden – man dies wenigstens in externen wissenschaftlichen Sekundäranalysen machen kann; es gibt jedoch keine derart vergleichenden Klassifikationen (d.h. SchülerInnen, LehrerInnen, Infrastruktur, Finanzen etc. werden in unterschiedlichen Aufgliederungen dargestellt). Konsequenz: Um relativ einfache Darstellungen zur Transparenz der Finanzierung zu erreichen – was eigentlich im Falle der Verausgabung öffentlicher Mittel eine Selbstverständlichkeit sein sollte – ist bereits ein Forschungsprojekt mittlerer Größenordnung erforderlich (das überdies niemand in Auftrag gibt).

Darstellung1: Jahrzehntelang dokumentierte Transparenzprobleme

<p>1967 50-jähriges Jubiläum (der erste große OECD-Bericht zur ‚Erziehungsplanung‘ über Österreich) „Es wäre wünschenswert, wenn Finanz- und Schulstatistik einander unmittelbar gegenübergestellt werden könnten. Da sie aber nicht immer aufeinander abgestimmt sind, sind Vergleiche kaum möglich“ (van Dyck 1967, 249)</p> <p>1977 40-jähriges Jubiläum (Studie zur Bildungsfinanzpolitik für Finanzminister Hannes Androsch) „Im österreichischen Schulwesen sind die Kompetenzen vertikal auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Eine ex-post Betrachtung zeigt aber ein bemerkenswertes Auseinanderklaffen von Aufgabenzuständigkeit und tatsächlicher Finanzierung. Vielmehr hat sich in der Praxis [...] ein kompliziertes intragovernmentales Transfersystem entwickelt, das in Zahlungen (Leistungen) besteht, die der Erfüllung der Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft dienen. Dieses Netz von Transferbeziehungen, in das Bund, Länder und Gemeinden [...] einbezogen sind, ist sehr komplex und reichlich unüberschaubar“ (Clement/Sauerschnig 1977, 54) und „Keine Verwaltungsstelle einer österreichischen Gebietskörperschaft kann gegenwärtig einen Überblick über die Gesamtsituation der Bildungsfinanzen aller öffentlichen Ebenen besitzen.“(dies.1978 S.6)</p> <p>1994 20-jähriges Jubiläum (gemeinsame Studie BM Unterricht und BM Finanzen) „Für Österreich ist weder die Angabe von Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte für das Schulwesen noch die Angabe von Ausgaben für Schüler- und SchülerInnenplätze ohne weiteres möglich“ (Lassnigg 1994, 2).⁵ „Insbesondere bestehen nach wie vor im Bereich der Bundesländer ganz grundlegende Informationslücken...“ (ebd., 1), wobei „...im Bereich der Landeslehrer nicht einmal der Bund als Träger der Personalkosten einen näheren Einblick in die Personalbewirtschaftung hat“ (ebd., 3).⁶</p> <p>1999 15-jähriges Jubiläum (Entwicklung eines Personalbewirtschaftungsmodells, das nie ausprobiert wurde) „Bei gegebener Schüler- und Klassenzahl steigt der Bedarf nach Lehrpersonal, wenn die vorgesehenen Lehrplanstunden steigen und/oder wenn zusätzliche gegenstandsbezogene Klassenteilungen erfolgen. Es hat sich jedoch als unmöglich herausgestellt diese Aspekte im zeitlichen Verlauf zu operationalisieren. Die [...] Regelung führt dazu, dass aufgrund der vielen Gegenstände ein sehr breites und unübersichtliches Feld entsteht. [...] Diese Unübersichtlichkeit, die im Übrigen auch für [...] z.B. die gegenstandsbezogenen Bewertungsfaktoren von Unterrichtsstunden zu Werteinheiten gilt, führt dazu, dass diese Faktoren letztlich nicht gesteuert werden können.“ (Lassnigg/Nemeth 1999, 3)⁷</p> <p>2007 10-jähriges Jubiläum (IBW-Governance-Studie) „Klare Entscheidungsstrukturen, Einbeziehung der Nutzer sowie Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung durch alle Instanzen der Schulverwaltung“, Punkt II des „goldenen Weges“ der Schulgovernance (Schmid/Hafner/Pirolt 2007, 8)</p>

Quelle: Lassnigg et al 2007, Nachweise im Einzelnen: Van Dyck, P.C. (1967): Die Finanzierung des Schul- und Bildungswesens in Österreich einschließlich einer Vorausschätzung der öffentlichen Ausgaben für das Bildungswesen in den Jahren 1970 und 1975, in: BM für Unterricht (1967) Erziehungsplanung und Wirtschaftswachstum 1965-1975. Bildungsplanung in Österreich Bd.I., Wien. Clement, W., Sauerschnig, R. (1977): Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzpolitik in Österreich (Kurzfassung), Forschungsbericht. Wien; Clement, W., Sauerschnig, R. (1978) Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzpolitik in Österreich. Wien: Orac; Lassnigg, L. (1994), Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung. Zusammenfassung. Forschungsbericht des IHS. Wien. Lassnigg L., Nemeth G. (1999): Personalbedarf im österreichischen Schulwesen, Teil II, Forschungsbericht des IHS, Wien. Schmid, K., Hafner, H., Pirolt, R. (2007): Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern. ibw-Schriftenreihe Nr. 135, Wien: IBW.

Man darf nun jedoch diese gerade getätigten komplizierten Ausführungen nicht als Ergebnisse neuerer Forschung ansehen, die man rasch den Verantwortlichen zur Kenntnis bringen müsste um sie möglichst rasch zum Handeln zu bewegen. Nein, diese Lücke ist seit Jahrzehnten ganz klar bekannt, und wurde auch etwa alle 10 Jahre in größeren Forschungsprojekten (verschiedener politischer Provenienz) an die Verantwortlichen wiederholt (siehe beiliegende Zitate); bereits seit

⁵ Aufgrund der internationalen und EU-Anforderungen hat sich dies geändert (UOE-Tabellen); diese Informationen waren zunächst mit großen Fehlern behaftet und wurden erst sukzessive verbessert.

⁶ In der Zwischenzeit wurden Schritte in Richtung Controlling gesetzt, die jedoch nur grobe Informationen beinhalten; nach der Reform sollen diese Informationen zentralisiert werden.

⁷ Für ein Projekt des BM für Unterricht weigerten sich vier Bundesländer (Kärnten, Salzburg, Tirol, Vorarlberg) ganz einfach die erforderlichen Daten zu liefern oder haben unverwertbare Daten geliefert; wie spätere Auswertungen von Rechnungshofberichten zeigen, erhalten auch diese öffentlichen Kontrollinstanzen die im Rahmen der gesetzlichen Überprüfungen geforderten Informationen nicht ohne weitere Schwierigkeiten (vgl. Lassnigg et al. 2007 Abschnitt 4.2.6).

Als wesentliche unkontrollierbare und unsteuerbare Kostenfaktoren haben sich die Lehrplanstunden mit den unterschiedlichen und teilweise wechselnden Gewichtungsfaktoren in Kombination mit den gegenstandsbezogenen Teilungsziffern herausgestellt.

zwei Jahrzehnten versucht der Autor in verschiedenen Aktivitäten, diese Anforderungen zu verfolgen, mehr oder weniger ohne Erfolg (ein früherer Anlauf in den 1970ern wurde vom damaligen Finanzminister Hannes Androsch getätigt, vermutlich ein Grund, warum er sich auch heute noch in diesen Dingen engagiert).⁸ Diese Nachweise müssen wohl ausreichen, um klarzumachen, dass nicht Unkenntnis hier der Punkt ist, sondern dass man von *organisierter Intransparenz* sprechen muss. Nebenbei sei darauf hingewiesen, dass die Problematik den verschiedenen statistischen Ämtern und Agenturen genauso bekannt sein muss, wie den administrativ und politisch Verantwortlichen – entsprechende Schritte sind auch hier nicht zu erkennen. Ebenso hat in den Aktivitäten der Qualitätsentwicklung und Bildungsberichterstattung, bis zu den Festlegungen der aktuellen Reform, die Frage der Transparenz der statistischen Informationen bestenfalls eine marginale Rolle gespielt und musste mit den qualitativen Ansätzen wie auch mit den internationalen Leistungserhebungen konkurrieren (vgl. Eder et al. 2002).⁹

Dabei geht es natürlich nicht um bewusste Verschwörungen. Ein erklärender Aspekt besteht darin, dass es sich um administrative Zahlen/Daten/Informationen handelt, die spontan die administrativen Strukturen widerspiegeln, wenn also die Strukturen zersplittert und unzusammenhängend sind, dann sind es auch die in diesen Strukturen produzierten Informationen, *wenn nicht bewusst systematisch gegengesteuert wird*. Der unzusammenhängende Datenfriedhof entsteht also – das ist der zweite Erklärungsfaktor – einfach durch Unterlassung: es gibt keine organisierende Instanz, die für eine übergreifende Systematik sorgen könnte. Damit ist der *dritte – übergreifende und wesentliche – Erklärungsfaktor für die Intransparenz der Finanzierung die Governance-Struktur* im politisierten Verteilungs-Föderalismus, verstärkt durch den Dualismus Schule-Lehre in der Berufsbildung.¹⁰

Anstelle einer Wiederholung von Appellen an die Verantwortlichen, den Anforderungen nach fünf Jahrzehnten vergeblicher Appelle ‚endlich‘ nachzukommen, sollen im Folgenden nur noch

⁸ Vgl. die Kapitel 6 und 10 in Androsch, Hannes; Moser, Josef (2016) Einspruch. Der Zustand der Republik und wie sie noch zu retten ist. Wien: edition a

⁹ Eder, F et al., Hg. (2002) Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. Innsbruck: StudienVerlag.

¹⁰ Beispiele dafür, dass derartige Datenfriedhöfe organisierter Intransparenz keineswegs ein allgemeines österreichisches Charakteristikum sind, sondern eben eines speziell des Schulwesens, sind die vorbildlichen statistischen Unterlagen im Bereich des Arbeitsmarktservice (früher der Arbeitsmarktverwaltung) und der Sozialversicherungen, sowie auch im Bereich der Universitäten und des Hochschulwesens.

einige besonders drastische Beispiele unterlassener/ignoriertes/kontraproduktiver Aktivitäten zur Illustration angeführt werden.

(1) Der Autor war in den frühen 1990ern erstmals involviert, im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht ein Verbesserungs-Konzept für das statistische Informationssystem zu erarbeiten (Lassnigg 1994), fast ein Jahrzehnt später wurde im Rahmen des umfassenden Qualitätsentwicklungsmodells 2002 festgestellt, dass keiner der Vorschläge auch nur ansatzweise verwirklicht wurde (Lassnigg 2002).¹¹ Parallel und im Anschluss wurde ein Personalbewirtschaftungsmodell auf Basis einer Simulation wichtiger aggregierter (demografischer) Faktoren entwickelt (Lassnigg/Nemeth 1999),¹² das einen groben Einblick in (damals) aktuelle und zukünftige Entwicklungen ermöglichte, das nie verwendet wurde, aber alle wichtigen heutigen ‚Sensationen‘ in diesem Bereich sichtbar machte.

(2) Eine bildungsspezifische Auswertung des Finanzrahmens 2013-18 zeigt eine Umstellung der statistischen Kategorien (Lassnigg, Vogtenhuber)¹³ im Jahr 2011, die eine neue Aufschlüsselung und teilweise eine neue Zuordnung von Einzelheiten vornimmt und jedenfalls die Entwicklung über die Zeit unvergleichbar und die Neuzuordnungen nicht direkt nachvollziehbar macht – abgesehen von der Zerstörung der Zeitreihen ist ein Zuwachs von Transparenz durch die Neuklassifikation nicht erkennbar.

(3) Eine besondere Groteske liegt im Bereich der Verwaltung und der Verwaltungsausgaben, wobei einerseits keine belastbaren Informationen verfügbar sind (und verschiedenste Phantasiezahlen kursieren), und andererseits die (phantasierten) Ressourcen gleichzeitig

¹¹ Lassnigg, L (2002) Moderne Bildungsstatistik als Teil eines System-Monitorings, in: Eder, F et al., Hg. (2002) Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. Innsbruck: StudienVerlag, 225-239. Ein wichtiger Punkt dieser Vorschläge bestand darin, die Klassenteilungen und Leistungsgruppen-Organisation statistisch zu erfassen, da diese den entscheidenden politischen Indikator der Klassenschülerzahlen wesentlich beeinflussen; dies wurde nie in Angriff genommen, wäre aber auch nun bei der Umstellung auf die NMS ein wichtiger Indikator für den Vergleich der damit verbundenen Kosten.

¹² Lassnigg L., Nemeth G. (1999): Personalbedarf im österreichischen Schulwesen, Teil II, Forschungsbericht des IHS, Wien.

¹³ Lassnigg, L.; Vogtenhuber, S (2015b) Zukunftsausgaben Unterricht, Wissenschaft und Forschung im Finanzrahmen bis 2018 - einige deskriptive Ergebnisse und Darstellungen. IHS-Forschungsbericht. Wien <http://www.equi.at/dateien/AK-FinanzR-2018.pdf>

mehrfach verwendet werden sollen und auch noch zu Einsparungen führen; die statistisch ausgewiesenen Verwaltungsausgaben sind eher gering (Lassnigg, Vogtenhuber 2015b).

(4) Ein entscheidender Aspekt der In-Transparenz der Finanzierung des Schulwesens in Österreich sind die Stadt-Land-Unterschiede: am Land sind die Schulen stark verstreut und in der Stadt sind sie konzentriert, das wird einerseits mit Notwendigkeiten für Förderung, andererseits mit ‚Economy of Scale‘ identifiziert. Diese Unterscheidung ist jedoch nicht treffsicher: das Land ist im Prinzip ärmer aber bietet einfachere Schulbedingungen, die Stadt ist im Durchschnitt reicher, aber gleichzeitig auch tendenziell polarisiert in ärmere und reichere und in leichte und schwierige Bedingungen; diese Unterschiede werden jedoch nicht dokumentiert, sie spielen in der Statistik keine Rolle (Lassnigg 2017).¹⁴ Es gibt extreme Unterschiede in den Ausgaben zwischen den Bundesländern, die argumentativ auf unterschiedliche ‚Bedarfe‘ zurückgeführt werden. Verschiedenste Auswertungsansätze im Zusammenhang mit dem Nationalen Bildungsbericht ergeben jedoch keine plausiblen Erklärungsmuster für die Unterschiede (Lassnigg et al. 2016).

Die aktuelle Reform gibt nur sehr unbestimmte Regelungen für die Verteilung der Mittel in den Ländern (mit der Möglichkeit, zentrale Verordnungen zu erlassen, deren Effekte bisher bekanntlich enden wollend waren) und die Möglichkeit der zentralen Verarbeitung der Personaldaten der Lehrpersonen. Von da zu einem transparenten System ist noch ein weiter Weg, wer den wirklich beschreiten will, ist nicht abzusehen (der Autor wird vielleicht noch das 60-jährige Jubiläum der ersten Rufe erleben).

2. Irr-rationale Logik der politischen Diskurse

Die Bildungsfinanzierung und insbesondere ihre Rolle in den bildungspolitischen Diskursen ist ein vielschichtiges Problem, obwohl viele der Beteiligten bemüht sind, dieses auf eine einfache Formel zu reduzieren: mehr Geld = mehr Bildung, und umgekehrt, weniger Geld = weniger Bildung. Fest steht, dass es jedenfalls um erhebliche Mittel geht, im OECD-Schnitt ca. 5% des

¹⁴ Lassnigg, Lorenz (2017), Urban Education in Austria: ‘Repression’ of the Topic and a ‘Reversed’ Political Agenda, in: Pink, William T.; Noblit, George W. (eds.), Second International Handbook of Urban Education, 2017, Springer, Cham, Switzerland, pp. 1307-1333. <http://www.equi.at/dateien/urban-education-hp.pdf>

BIP, bzw. 11% des Staatshaushaltes; gleichzeitig gibt es kein ‚objektiv richtiges‘ Ausmaß an Bildungsausgaben, was sich auch an der breiten Streuung zwischen den Minimal- und Maximalwerten zeigt (zwischen 4% und 8% des BIP, bzw. zwischen 8% und 18% der staatlichen Ausgaben, jeweils ISCED 1-8 primärer bis tertiärer Bereich, also eine Spanne von 100 Prozent oder mehr). Als gewisse Krücke für die Beurteilung der Ausgabenhöhe wird der internationale Vergleich verwendet, der jedoch mit (sinkenden) Vergleichsproblemen¹⁵ und der Gefahr von Lizitierungen behaftet ist. Österreich liegt beim BIP etwas über (5,0%, 11. Rang von 34) und bei den Staatsausgaben etwas unter dem jeweiligen Durchschnitt (9,6%, 25. Rang von 33).

Im politischen Diskurs wird die Frage der Bildungsfinanzierung von den Beteiligten vornehmlich als ‚Sachproblem‘ dargestellt und diskutiert, tatsächlich geht es jedoch in höchstem Maße um ideologische und symbolische Aspekte. In den letzten Jahrzehnten überschneiden sich in diesem Bereich (abgesehen von den bereits ausführlich dargestellten Transparenzproblemen) international und national einige gravierende und widersprüchliche politische Thematiken, die eine sachliche Behandlung außerordentlich erschwert oder sogar verunmöglicht haben. Dabei geht es um die folgenden Aspekte, die dann etwas näher erläutert werden:

- Seit den 1980ern wird das (öffentliche) Bildungswesen gleichzeitig mit allerhöchsten uneinlösbaren gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitischen Erwartungen belegt und – im Nachweis ihrer mangelnden Erfüllung – in eine Krisenstimmung versetzt, die mit hohem Reformdruck und Privatisierungsstrategien unterstrichen wird.
- Im politischen Wettbewerb zwischen Neoliberalismus und Sozialdemokratie hat sich eine politische Dynamik zwischen Delegitimierungs- und Kürzungspolitik einerseits und expansiver ‚Investitions‘-Politik entwickelt, die paradigmatisch von Tony Blair verfochten wurde, aber im Zuge der ‚Third-Way‘-Welle auch international gestrahlt hat.¹⁶
- Komplizierend ist dazu eine Konstellation getreten, die gleichzeitig zu den hohen Anforderungen an die Bildungspolitik auch die staatlichen Finanzprobleme (tw. im Übergang

¹⁵ Vgl. Lassnigg, Lorenz; Steiner, Peter M. (2003) Die tertiären Bildungsausgaben Österreichs im internationalen Vergleich. Begriffsabgrenzungen und Meldepraxis in den Ländern Österreich, Deutschland, Finnland, Niederlande, Schweden und Schweiz. Endbericht. IHS-Forschungsbericht.

<http://www.equi.at/dateien/tertiaerebildungsausgaben.pdf>; Steiner, Peter M. Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2005) Analyse der österreichischen Bildungsausgaben für den Elementarbereich bis zum postsekundären nicht-tertiären Bereich (ISCED 0–4). IHS-Forschungsbericht.

¹⁶ Blair, Tony (2001) Full text of Tony Blair's speech on education, Speech by Rt Hon Tony Blair, The prime minister launching Labour's education manifesto at the University of Southampton. 23 May 2001 <https://www.theguardian.com/politics/2001/may/23/labour.tonyblair>

vom Steuerstaat in den Schuldenstaat in den Konsolidierungsstaat interpretiert; Streeck 2015)¹⁷ in den Vordergrund rückten, was die Anforderungen und die Möglichkeiten in einen Gegensatz bringt.

- Die öffentlichen Bildungsstrukturen inklusive der etablierten Interessenvertretungen entsprachen nicht den neuen markt- und businessorientierten Organisations- und Managementmodellen, was zu teilweise gravierenden Umorganisirungen und weiterer Delegitimierung traditioneller Strukturen und Isolierung ihrer VertreterInnen führte.¹⁸

Vor dem Hintergrund dieser internationalen Bewegungen kam auch die österreichische Bildungspolitik – in hohem Ausmaß aufgrund von politischem Opportunismus – in gravierende Konflikte und Turbulenzen, in deren Mittelpunkt Fragen der Finanzierung standen:

- Es hatte sich in den 1990ern – zumindest auf ExpertInnenebene – ein gewisser sachlicher bildungspolitischer Konsens in Richtung Qualitätsentwicklung herausgebildet,¹⁹ der aber auch von (konsensuellen) Maßnahmen der Sparpolitik zur Budgetsanierung,²⁰ und dem gewerkschaftlichen Widerstand dagegen, begleitet wurde.

- Mit der schwarz-blauen Regierungskonstellation wurde die politische Polarisierung wiederhergestellt und verstärkt, die seitens der oppositionellen SPÖ v.a. durch zwei Faktoren vorangetrieben wurde: erstens Ressourcenversprechungen wider besseres Wissen (Stichwort KlassenschülerInnenzahlen), und zweitens die politische Instrumentalisierung der PISA-Erhebung (die koinzidentell 2000 zu einem ‚passenden‘ Zeitpunkt stattgefunden hat), die den Vertrauensverlust verstärkt hat.

¹⁷ Streeck, Wolfgang (2015) The Rise of the European Consolidation State. MPIfG Discussion Paper 15/1. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln (Februar). http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp15-1.pdf

¹⁸ Fullan, Michael; Rincon-Gallardo, Santiago (2016) Developing high-quality public education in Canada. The case of Ontario. In: Adamson, Frank; Åstrand, Björn; Darling-Hammond, Linda (Hg.) Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes. Abingdon: Routledge 169-193.

¹⁹ Eine Reihe von Reformansätzen und -versuchen sind in dieser Periode zu verzeichnen: Inklusion, Autonomie-Novelle, Lehrplan 2000, Qualitäts-Masterplan und Weissbuch, TIMSS und dann PISA Teilnahme etc.; der Bericht der Zukunftskommission kann als Endpunkt dieser tendenziell kooperativen Periode gesehen werden, vgl. näher Lassnigg 2015a,b.

²⁰ Vgl. die Auseinandersetzungen um die Sparpolitik nach dem EU-Beitritt rund um den Rücktritt von Finanzminister Lacina.

- In der anschließenden großen Koalition wurde die Reformrhetorik und -tätigkeit verstärkt und auch die Finanzierung wieder erhöht, was jedoch in die Mühle der Budgetsanierung und die Koalitionsstreitigkeiten („rote“ Bildung vs. „schwarze“ Finanzen) geführt hat.²¹

- Die Dynamik wurde dann durch die Initiative der Landeshauptleute verstärkt, die zu den aktuellen Reformen unter dem Paradigma der Kostenneutralität geführt hat, was logischerweise innerhalb des Bildungswesens einen Konflikt zwischen „alt“ und „neu“ hervortreibt, da bei jedem innovativen Vorhaben Ressourcen von anderen Bereichen direkt abgezogen werden müssen (was effektive Reformen von vorneherein hintertreibt), mit den „Verwaltungsausgaben“ als fiktivem rhetorischem Puffer.

Vor dem Hintergrund dieser skizzierten Aspekte kann man die Irr-rationalitäten der Finanzierungsdiskurse besser verstehen und erklären. Die Erklärung enthält und erfordert somit unterschiedliche Elemente, die in unterschiedlichem Grad als „bewiesen“ angesehen werden (können): (1) politische Einschätzungen über die Rolle der Bildung im Verhältnis zu anderen Grundfragen der Finanzpolitik in der Spannung zwischen den politischen Lagern²² auf internationaler Ebene; (2) politische Einschätzungen zur parteipolitischen Akteurskonstellation in Österreich rund um das schwarz-blaue Abenteuer, v.a. seitens der Gusenbauer-SPÖ die Kombination von expansiven Finanzversprechen im Kampf gegen die „Sparpolitik“ mit der Diskreditierung der Qualität durch den politischen Missbrauch von PISA; (3) die endemische Intransparenz der Finanzierungsstrukturen und -mechanismen.

²¹ Vgl. die jährlichen beschämenden Auseinandersetzungen um die sogenannten Infrastruktur-Schulden und -Defizite der Unterrichtsverwaltung im Rahmen der Budgeterstellung (nachdem immer stolz zusätzliche Mittel bewilligt worden waren).

²² Hier wird oft von der Auflösung der traditionellen Lager gesprochen, nach Ansicht des Autors ist dies – bei allen tatsächlichen Differenzierungen und Überschneidungen – letztlich irreführend; im Gegenteil kann man erstens in der Literatur auch zur Bildungspolitik zunehmend differenzierte Einschätzungen des Neoliberalismus (man muss sich hier in der Tat vor den Vereinfachungen der „Neoliberalismus-Keule“ hüten), und zweitens kann auch eine erstarkende Gegenbewegung auf analytischer wie auch auf praktisch-politischer Ebene gesehen werden, vgl. Adamson et al. 2016, Lassnigg 2016, NUT 2016.

Adamson, Frank, Åstrand, Björn, Darling-Hammond, Linda (eds.) (2016) Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes, New York, Routledge.

Lassnigg, Lorenz [Rez.] (2016): Democratic education. Rezension zweier Bücher aus dem US-amerikanischen Raum. In: Magazin erwachsenenbildung.at. Ausgabe 28, 2016. Wien (online)

https://erwachsenenbildung.at/magazin/16-28/15_lassnigg.pdf

NUT (National Union of Teachers) (2015) Reclaiming schools. The evidence and the arguments. Stand Up for Education, <http://www.teachers.org.uk/files/reclaimingschools-essays-9963.pdf>

Es wurde an anderen Stellen (Lassnigg 2016a, 2015ab)²³ gezeigt, dass in der österreichischen Bildungspolitik eine besonders tiefe Kluft zwischen Sach-Politik (policy) und Macht-Politik besteht, wobei die vielfältigsten Bemühungen auf der policy-Ebene regelmäßig ohne viel Federlesen auf der Ebene der Macht-Politik konterkariert werden und damit fruchtlos ausfallen. *Das entscheidende Element auf der Ebene der Machtpolitik ist die Finanzierung.* Diese setzt sich aus zwei wesentlichen Bestandteilen zusammen: aus der Versprechung von mehr Mitteln im Kontext der symbolischen Auseinandersetzung um die Wertschätzung nach der Formel ‚*mehr Geld = mehr Wertschätzung*‘ (hier spielen die Interessenvertretungen eine entscheidende Rolle), und der tatsächlichen widersprüchlichen ‚kalt-warm‘-Politik der *Kostenneutralität* im Kontext der Budgetkonsolidierung (‚ihr würdet ja mehr verdienen/brauchen können, aber wir haben halt nicht mehr; außerdem habt ihr eh schon Schulden, und so wenig bekommt ihr ja ohnehin nicht...‘).²⁴

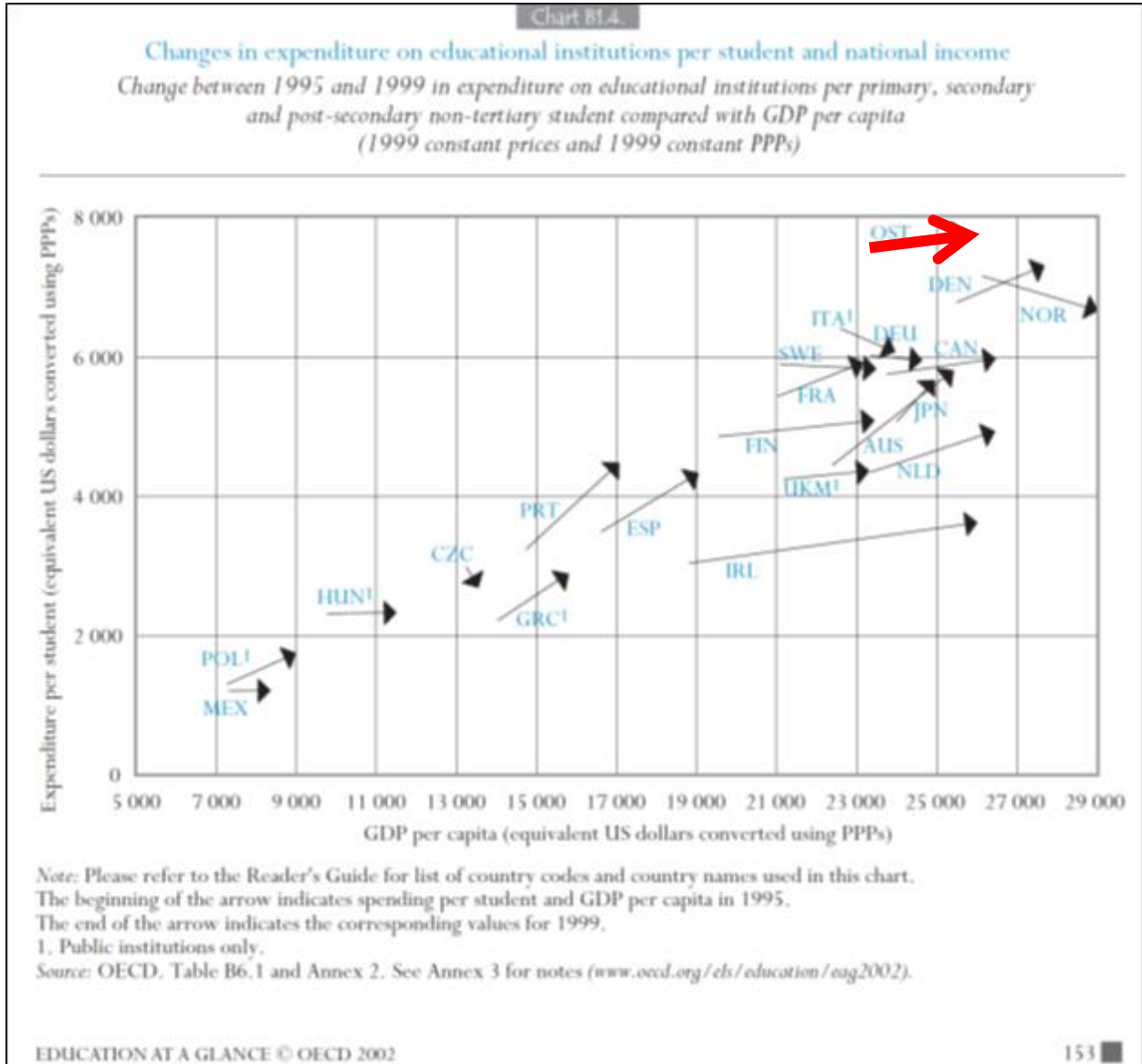
Die Finanzierung (=Wertschätzung) ist natürlich das Top-Politik-Thema für die Interessenvertretungen. Diese sind stolz ‚möglichst viel herausgeholt‘ zu haben, aber können eine (zu) großzügige Finanzierung nicht zugeben, sie müssen ‚etwas zu fordern‘ haben. Daher wird nach Indikatoren gesucht (oder werden entsprechende Behauptungen aufgestellt), die ins Bild passen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Interessenvertretungen international gravierend unter den Angriff des Neoliberalismus gekommen sind, was entsprechende Verteidigungsrhetoriken hervorruft, auch wenn der Angriff direkt gar nicht besonders spürbar ist. So wurden die Reformansätze der 1990er, v.a. die ‚Autonomisierungspolitik‘ (die zunächst politisch übergreifend getragen wurde) als ‚Sparpolitik‘ bekämpft, was durchaus einen wahren Kern hatte, da versucht wurde, *die vergleichsweise hohen Ausgaben* zu dämpfen. Mit der Verschiebung des Ministeriums zur ÖVP, und dann insbesondere mit Schwarz-Blau wurde die Finanzierung seitens der SPÖ zu einer zentralen Frage des Politikwettbewerbs gemacht. Man

²³ Lassnigg, Lorenz (2015b), Die ersten 20 Jahre EU in der österreichischen Bildungspolitik. Vorsichtige Distanz, Verwirrung, akzentuierte Kritik, produktive Nutzung, opportunistische Anpassung..., in: Maurer, Andreas; Neisser, Heinrich; Pollak, Johannes (Hrsg.), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien: Facultas, S. 147-165.
<http://www.equi.at/dateien/draft-eu-20-ext.pdf>

²⁴ Im Rahmen eines Projektes für die AK wurde versucht, die tatsächlichen Finanzbedarfe näher zu benennen, wobei die Versuche ziemlich im Morast der Intransparenz stecken geblieben sind (Lassnigg, Vogtenhuber 2015b). Eine Auswertung des Finanzrahmens 2013-18 hat ergeben, dass entgegen allen Beteuerungen von allen Seiten, bei Bildung dürfe nicht gespart werden, die Vorgaben sehr wohl bei den Bildungsausgaben restriktivere Entwicklungen vorgesehen haben. In informellen Diskussionen mit Stakeholdern über dieses Ergebnis war ‚natürlich‘ niemand überrascht und die regelmäßige Antwort lautete in etwa: ‚ja, ja, aber wo soll man denn sonst sparen...?‘

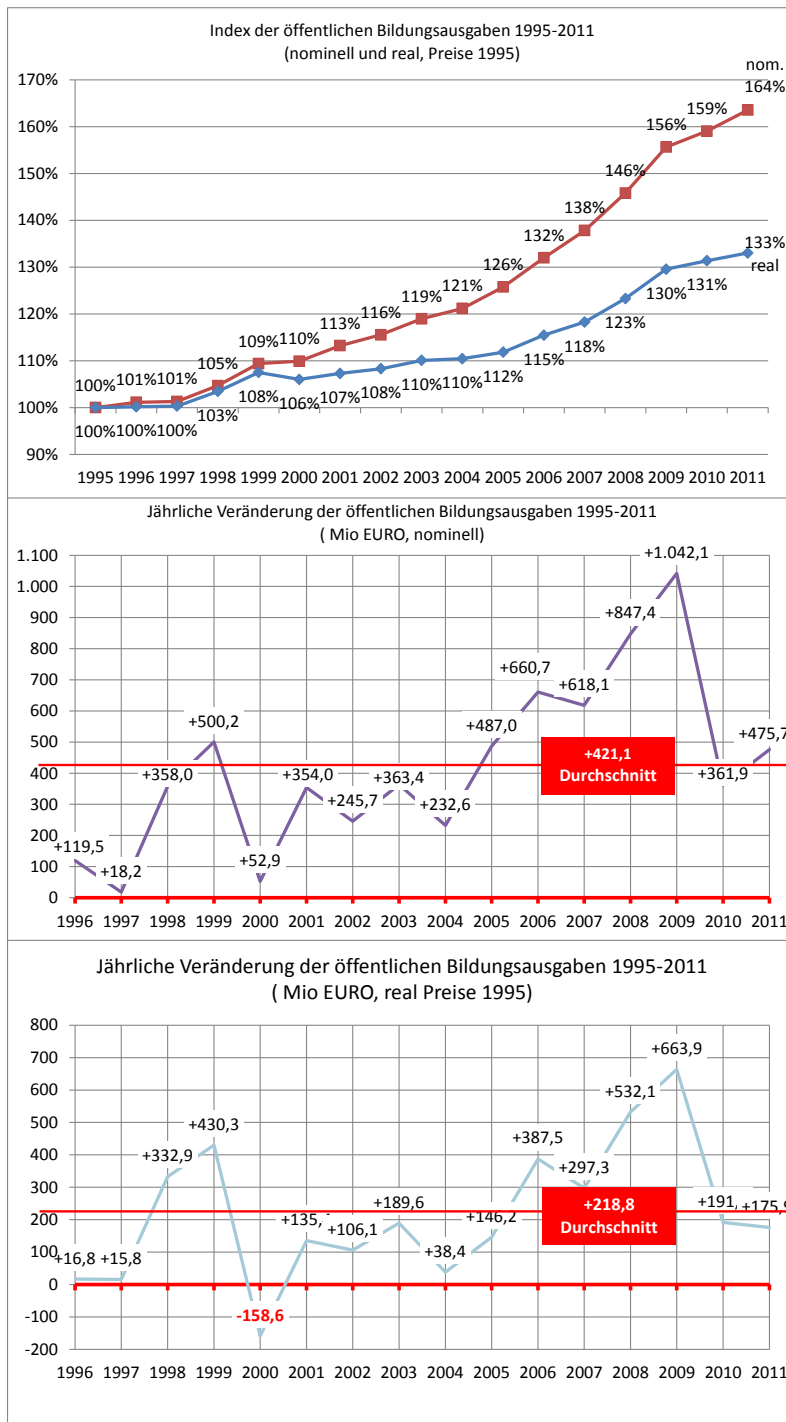
kann hier die kraftvolle Rhetorik von Tony Blair (2001) als ‚Blaupause‘ für die Wahlkampf- und spätere Politikrhetorik der SPÖ geradezu mit Händen greifen.

Darstellung 2: Österreichs Position in der Bildungsfinanzierung 1995-99 laut EAG 2002



Quelle: entnommen aus OECD 2002, 153.

Darstellung 3: Entwicklung der Bildungsausgaben 1995-2011, nominell und real zu Preisen 1995



Quelle: Adaptiert von Lassnig/Vogtenhuber 2015a; gesamte Bildungsausgaben inkl. Tertiärstufe; aufgrund verschiedenster Datenumstellungen ist es schwierig längerfristige konsistente Zeitreihen zu konstruieren.

Die ikonografische – und heute teilweise noch ideologisch nachwirkende – Darstellung der Bildungsfinanzierung in Österreich in Education at a Glance (OECD 2002) zeigt jedoch den Unterschied: die Ausgaben in UK 1995-99 waren etwa halb so groß wie in Österreich, und trotz der tatsächlichen Einsparungen hatte Österreich seine Spitzenposition von 1995 bis 1999 noch gesteigert. Wenn man davon ausgeht, dass die PISA 2000 Ergebnisse Resultat der Beschulung des vorangegangenen Jahrzehnts waren, so waren jedenfalls beide Koalitionsparteien teilweise ‚zuständig‘, und auf welche Faktoren immer die Ergebnisse zurückgeführt werden können, *zu wenig Finanzmittel konnten es jedenfalls nicht sein*; und umgekehrt konnte eine Verbesserung durch mehr Finanzmittel auch nicht erwartet werden.

In dieser Situation den politischen Fokus auf die Ressourcenerweiterung zu legen, kann nur als opportunistische Verantwortungslosigkeit gesehen werden, und man muss sich nicht wundern, wenn aus dieser verfehlten Grundkonstellation irr-rationale Diskurse entstehen. Die Darstellung 3 zeigt auch, dass nach einer gewissen Kostendämpfung in der Schwarz-Blauen Periode (im ersten Jahr erfolgte real tatsächlich eine Einsparung), in den späteren 2000ern die Versprechen einer Ressourcenexpansion auch eingehalten wurden.²⁵ Die Finanzierung blieb dennoch ein ständiges Streitthema, und ist es heute noch.²⁶ Es wurde oben bereits auf den eher ‚technischen‘ Aspekt der In-Transparenz verwiesen, es gibt aber auch einen politischen Aspekt, der unlösbar mit der Mehrebenen-Struktur des österreichischen Verteilungsföderalismus, und den darauf aufbauenden komplexen Zuständigkeitsstrukturen und Finanzflüssen verbunden ist, die wesentlich zu den endemischen Informationslücken beitragen.

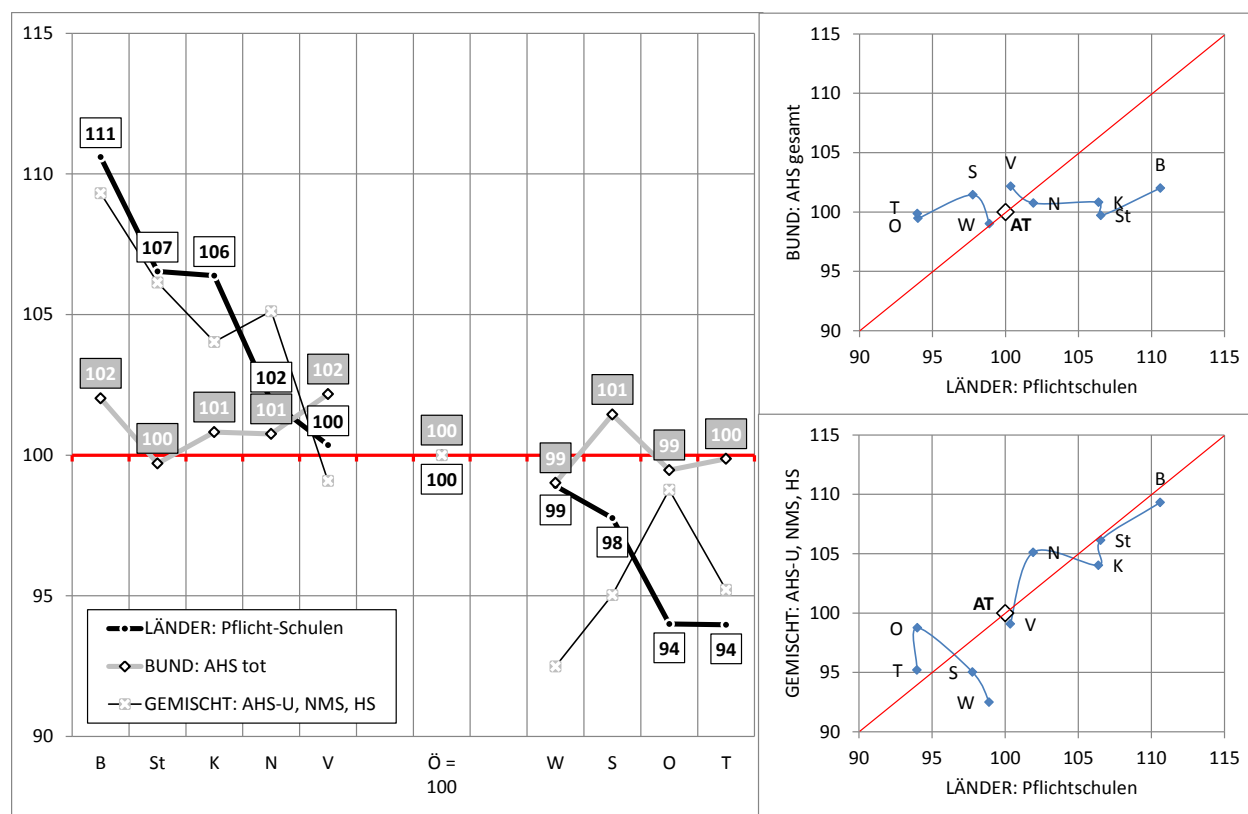
Worin besteht diese politische Intransparenz? Es gibt hier auf der einen Seite eine Menge an Detailregelungen zu verschiedensten Aspekten der Finanzierung, die vordergründig zu einer transparenten Mittelverteilung führen sollten (KlassenschülerInnenzahlen, Dienstrecht und Kollektivverträge, Dienstpostenpläne, Werteinheiten und Gewichtungsfaktoren, Verteilungsregeln im Finanzausgleich, Controlling-Vorschriften, Bauvorschriften, Verwaltungsrecht, etc.), während andererseits im Pflichtschulbereich überaus starke Unterschiede zwischen den Ausgaben pro SchülerIn nach Bundesländern bestehen: Die

²⁵ Wenn man sich an die Auseinandersetzungen um die ‚Sparpolitik‘ und die ‚Sparpakete‘ in den 1990ern erinnert, die von beiden Regierungsparteien getragen wurden (und im Zusammenhang mit Auseinandersetzungen mit dem ÖGB auch zum Rücktritt von SP-Finanzminister Lacina 1995 geführt haben), so zeigt die Darstellung, dass zwar 1996 und 1997 eine gewisse Dämpfung stattgefunden hat, die jedoch in den beiden folgenden Jahren bei Weitem überkompensiert wurde (vgl. auch die internationale Position in Darstellung 2).

²⁶ Auch im Wahlkampf 2017 war eine Hauptaussage ‚wenn man eine gute Bildung für unsere Kinder will, dann muss man (mehr) investieren‘

Ausgaben pro SchülerIn variieren um +/- 10 Prozent gegenüber dem Durchschnitt (Darstellung 4; siehe auch ausführlich Lassnigg et al. 2016). Die AHS als ‚Bundesschulen‘ zeigen demgegenüber viel geringere Unterschiede (+/- 1 bis 2 Prozent).²⁷ Die naheliegende Standard-Erklärung aus föderalistischer Sicht besteht darin, dass die Unterschiede eben die Anpassung an die unterschiedlichen Gegebenheiten ausdrücken würden. Nähere Auswertungen ergeben jedoch keine systematischen Erklärungsfaktoren, schon allein die Anordnung der Bundesländer ergibt kein plausibles Bild (Burgenland, Steiermark, Kärnten mit den höchsten Ausgaben, Oberösterreich und Tirol mit den niedrigsten Ausgaben).

Darstellung 4: Ausgaben pro SchülerIn, Landes- und Bundesschulen



Quelle: IHS-Berechnungen aus Bildungsevidenz, Lehrercontrolling.

Die Unterschiede bei den Pflichtschulen bedingen ganz unterschiedliche Konstellationen zu den AHS, die in Tirol und Oberösterreich im Vergleich zu den Pflichtschulen verhältnismäßig ‚teuer‘

²⁷ Bei diesen Vergleichen kommt eine wesentliche Quelle der Intransparenz zum Tragen, die darin besteht, dass es keine übergreifende Definition (und entsprechend auch keine statistische Darstellung) der Pflichtschule gibt, da die AHS-Unterstufe daraus ausgenommen ist. Die Pflichtschule als fiskalische Größe besteht aus Volksschule, Hauptschule, NMS, Sonderschule und Polytechnische Schule.

und in B, St, K verhältnismäßig ‚billig‘ sind; auch zwischen den Kosten der ‚Mittelstufe‘ als Kombination von Hauptschulen, NMS und AHS-Unterstufe und den AHS bestehen starke Unterschiede, die nicht ohne weiteres erklärbar sind. Diese ergeben sich aus der Kombination der Politiken, die mit den verschiedenen Schultypen der Mittelstufe gemacht werden: in einigen Bundesländern entsprechen die Kosten der Mittelstufe etwa denen der Pflichtschule (Burgenland, Steiermark, Vorarlberg, Tirol), in Wien liegen sie deutlich darunter, in Oberösterreich und Niederösterreich deutlich darüber. Zeitreihenauswertungen der Ausgaben für die Volksschulen zeigen, dass die meisten Bundesländer aufgrund des demografischen Rückganges ihre pro-Kopf-Ausgaben deutlich (von einem hohen Niveau) weiter steigern konnten (was aufgrund der vorschriftsmäßigen Koppelung der Finanzen an die SchülerInnenzahlen eigentlich nicht sein kann), während Wien für die Zuwanderung keine Kompensation bekommen hat. Überdies zeigt die länderweise Gegenüberstellung der Ausgaben mit den Ergebnissen der Bildungsstandards *so gut wie keine besseren Ergebnisse bei höheren Ausgaben* (siehe Lassnigg et al. 2016, Lassnigg 2015a, sowie Anhang 2).

Die politische Intransparenz besteht also darin, dass trotz eines ausgeprägten Netzes an Vorschriften die Verteilung der Mittel nicht ohne weiteres erklärbar ist. Auch dies untergräbt das Vertrauen. Die aktuelle Reform versucht im Namen der ‚Autonomie‘ einen Teil dieser Vorschriften zu lockern (KlassenschülerInnenzahl), was auf der anderen Seite wieder neue Forderungen nach Sicherheit hervorgerufen hat (Festschreibung der gegebenen Relationen). Grundsätzlich wird den neuen Bildungsdirektionen auf Basis sehr allgemeiner Bestimmungen wiederum freie Hand bei der Verteilung der Mittel gegeben, und dem Ministerium wird die Möglichkeit einer Verordnung eingeräumt (hier kennt man aus der Vergangenheit die Einhaltung derartiger Vorschriften). Die Personalinformationssysteme sollen zentral zusammengefasst werden, was die Möglichkeit der Transparenz eröffnet, aber keinerlei Garantie für ihre Umsetzung gibt. Die vorgesehenen Berichtspflichten zur Qualität sehen diesen Aspekt nicht vor. Ein weiterer Aspekt der politischen Intransparenz besteht darin, dass nicht wirklich klar ist, wie die verschiedenen Finanzierungsebenen ineinandergreifen, und inwieweit beispielsweise die budgetpolitischen Prioritäten in die anderen Ebenen eingreifen können. Es hat den Anschein, dass für die Landesschulen über den Finanzausgleich eine Finanzierungsverpflichtung besteht, während im Bund größere Einflussmöglichkeiten bestehen (beispielsweise wurden die

KlassenschülerInnenzahlen in der Vergangenheit in angespannten Situationen immer wieder außer Kraft gesetzt).

3. Empirische Anhaltspunkte und Probleme der Finanzierung

Im Beitrag zum Nationalen Bildungsbericht 2015 zur Finanzierung (vgl. Lassnigg et al. 2016) wird umfangreiches empirisches Material zusammengefasst, das eine gewisse Gesamteinschätzung der Bildungsfinanzierung ermöglicht, die durch die organisierte Intransparenz begrenzt ist. Obwohl die Analysen und Einschätzungen in diesem Dokument wohl zumindest einen ‚offiziösen‘ Status haben, lösen diese – wie auch übrigens viele andere Analysen – keine diskursiven Reaktionen aus, so viel zur sogenannten ‚faktenbasierten Politik‘: Fakten, die nicht ins Konzept passen, umschreiben, unterdrücken oder am besten ‚nicht einmal ignorieren‘!). Folgende Einschätzungen werden durch die empirischen Analysen nahegelegt:

- Insgesamt nimmt der Anteil der Schule an den Bildungsausgaben ab, die frühe Erziehung und die Hochschulen gewinnen an Terrain, das entspricht auch politischen Prioritätensetzungen.
- Die ‚goldene Zeit‘ der exorbitant hohen Ausgaben der späten 1990er ist vorbei, aber bei den für die Praxis relevanten pro-Kopfausgaben (und damit verbundenen Ressourcenindikatoren wie SchülerInnen/LehrerInnen-Relationen oder KlassenschülerInnenzahlen) hat Österreich im Vergleich eine gute Position, was – relativ gesehen – auf eine ‚vergleichbar ausreichende‘ Ressourcenausstattung hinweist (zum ‚absoluten Ressourcenbedarf‘ siehe weiter unten).
- In der Unterscheidung zwischen den Teilbereichen des Bildungswesens sind v.a. die Volksschulen und die vorschulischen Einrichtungen eher geringer oder unterdurchschnittlich dotiert (entgegen allgemeiner Ansicht nicht jedoch die tertiären Einrichtungen; Übersicht Lassnigg 2016b, 42-45).²⁸
- Die absoluten Volumina in Form der Ausgaben im Verhältnis zum gesellschaftlich-wirtschaftlichen Reichtum (BIP) sind im Vergleich zurückgefallen und liegen unterdurchschnittlich, v.a. weil die Ausgaben anderswo stärker gestiegen sind (dies wird auch von den Interessenvertretungen als Zeichen für Mehrbedarf gewertet), diesen niedrigeren

²⁸ Lassnigg, Lorenz (2016b) Finanzierung, Strukturen und Governance im österreichischen Bildungswesen. Präsentation im Symposium ‚Führung, Steuerung, Governance – Theorie und Praxis‘ an der PH Steiermark 6.12.2016, Graz. <http://www.equi.at/dateien/graz-dec-16-pdf.pdf>

Volumina entsprechen aber auch insgesamt vergleichsweise geringere Beschulungsquoten und -zeiten (SchülerInnenstunden).

- Auch die Indikatoren zum Personal ergeben einerseits eher günstige Ressourcenindikatoren (SchülerInnen-LehrerInnen-Relationen und KlassenschülerInnenzahlen) und andererseits auch geringe oder durchschnittliche Stundenbelastungen und (im Gegensatz zur verbreiteten öffentlichen Rhetorik) auch günstige Gehaltssituationen sowohl nach Schemagehältern von Karrierebeginn an, als auch nach den Relationen der aktuellen Gehälter im Vergleich zu ähnlichem Ausbildungsniveau.

- Die aufgrund der ineffizienten Governance-Strukturen weitgehend verdeckten und unsichtbaren Stadt-Land-Unterschiede sind das gravierendste Verteilungsproblem in der österreichischen Bildungsfinanzierung, das gleichzeitig die Unfähigkeit des politisierten Verteilungsföderalismus für einen effizienten Ressourceneinsatz demonstriert; dabei besteht das Problem darin, dass – unter dem Deckmantel von falsch verstandenen ‚Economies of Scale‘ – die benachteiligten städtischen Bereiche/Schulen geringere Ressourcen bekommen als die regional verstreuten gut dotierten ländlichen Schulen (Lassnigg 2017). Die Visualisierung einer Tabelle aus dem Nationalen Bildungsbericht 2015 zeigt sowohl die Stadt-Land-Ungleichheit als auch die erratischen Verteilungen sehr deutlich (Darstellung 5). Bei den Durchschnittswerten haben sowohl in den VS als auch in den HS die vergleichsweise hoch belasteten Schulen in den *ländlichen Gebieten bessere Betreuungsrelationen* als in den städtischen Gebieten, obwohl die Problembelastung in den städtischen Gebieten sicher höhere Ressourcenerfordernisse stellt (die NMS machen geringere Unterschiede), die Verteilungsmaße zeigen teilweise erratische Unterschiede, aber in der Tendenz ist die Ungleichheit der Ressourcenverteilung in den hoch belasteten Schulen höher als in den wenig belasteten Schulen; berücksichtigt man die Abstufungen der Belastung von 1-4, so ist hinter den Durchschnittswerten eher keine sachliche Systematik zu vermuten ist (diese Struktur ist aber mit der häufigen Vermutung von politisch motivierten Verhandlungslösungen kompatibel: ‚der oder die kriegt was ich nicht kriege...‘).²⁹

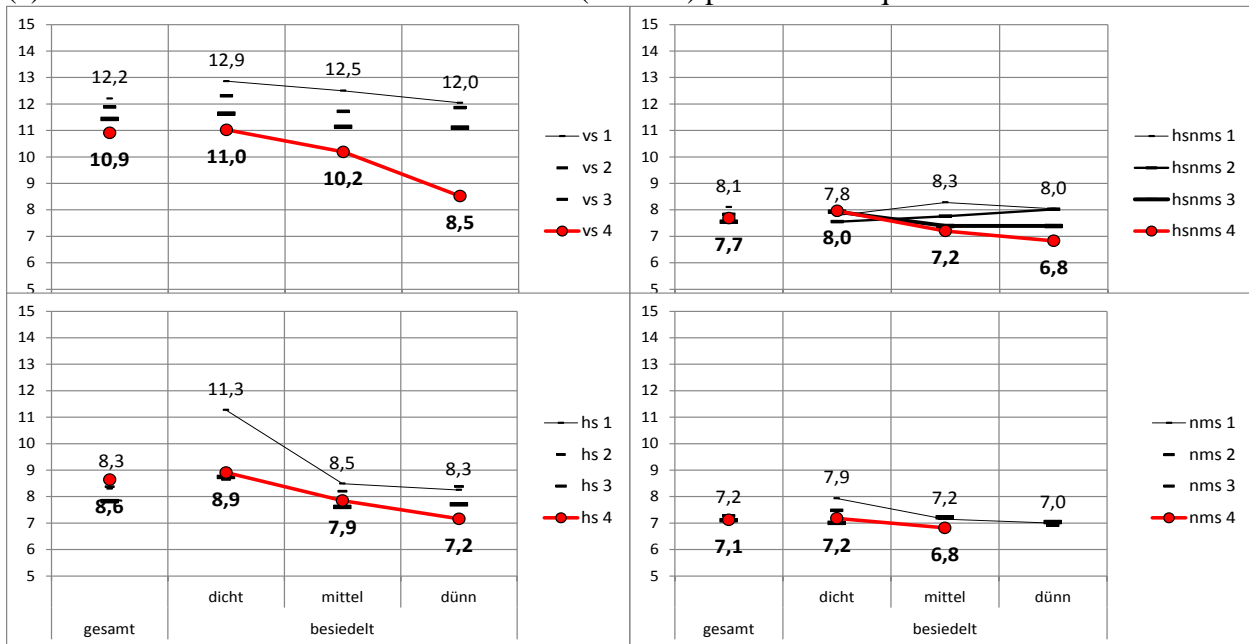
- Es ist bei dieser Verteilung nicht verwunderlich, dass zwischen den Ressourcenindikatoren und den durch die Bildungsstandards erfassten Ergebnisse keine Zusammenhänge zu sehen sind, was

²⁹ Die Reform überlässt die Verteilung der Mittel den Bildungsdirektionen ohne echte Transparenzverpflichtung, und ohne Rechtssicherheit der Schulen auf Mittel entsprechend ihrer Bedingungen, es bleibt also im Prinzip beim Alten, siehe <http://www.equi.at/de/projekte/schwerpunkt/7/Stellungnahme+zum+Schulreformpaket+2017>.

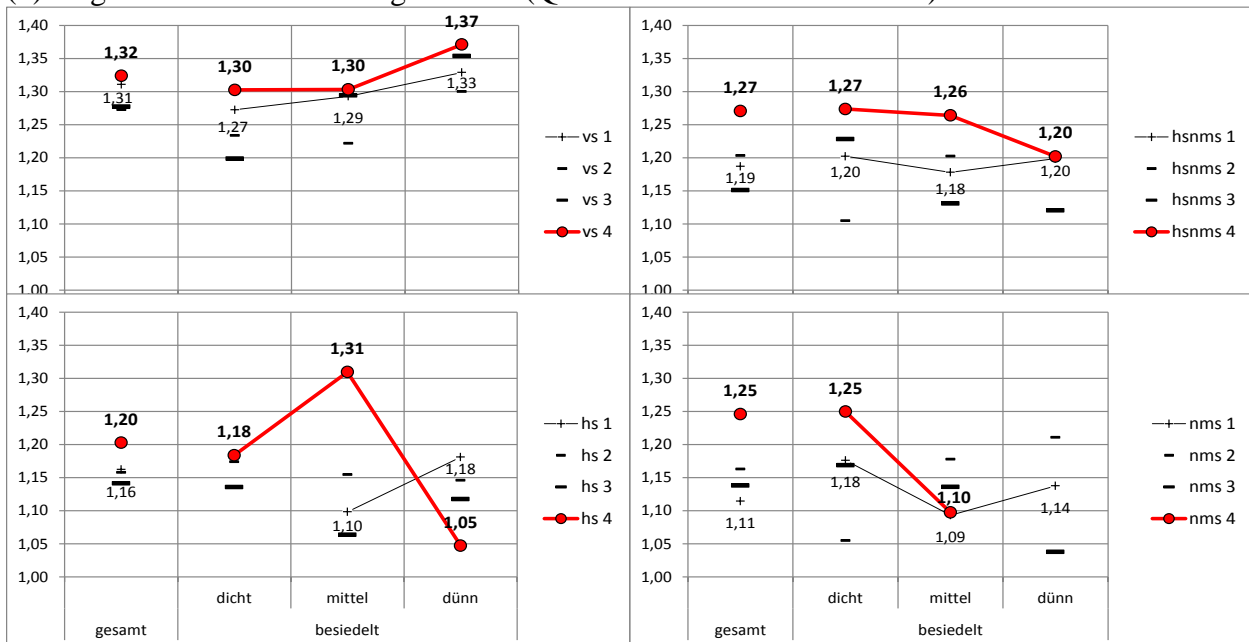
aber offensichtlich niemand oder kaum jemand daran hindert, eine Verbesserung der Ergebnisse hauptsächlich von einer Steigerung der Ressourcen zu erwarten.

Darstellung 5: Zusammenhang zwischen Ressourcenzuteilung und sozialer Benachteiligung des Schulstandortes

(a) Durchschnittliche Zahl der SchülerInnen (Median) pro Vollzeitäquivalent Lehrkraft



(b) Ungleichheit der Betreuungsrelation (Quartils-Ratio 75%/25%-Wert)



Quelle: eigene Darstellung aufgrund von NBB 2015, Bd.II, Tab. 8.3, S.334; VS Volksschulen, HS nur Hauptschulen, NMS nur Neue Mittelschulen, HSNMS zusammen; Kennung 1-4 sozialer Status der Schule von geringer Belastung (1) bis hoher Belastung (4).

4. Fazit und Ausblick

Nach den präsentierten Analysen liegen die Probleme der Bildungsfinanzierung nicht in einem insgesamt zu niedrigen verausgabten Finanzvolumen sondern gleichgewichtig erstens in der *Verteilung* dieses Volumens und zweitens in der *Irr-rationalität des politischen Diskurses* um die Finanzfragen, an dem sozusagen endemisch überhaupt nichts stimmt. Die Herstellung von Transparenz über die Verteilung der Mittel ist eine unabdingbare Forderung, diese ist notwendig (ohne echte Transparenz kann hier nichts verbessert werden), aber Transparenz im Sinne besserer Information ist bei weitem nicht hinreichend: sie muss auch politisch umgesetzt werden (ohne dann nur in den ‚Kampf um die richtigen Zahlen‘ zu münden).

In der *politischen Umsetzung* der Transparenz scheinen folgende Aspekte oder Bedingungen entscheidend zu sein:

(1) Die Frage der adäquaten Verteilung der Mittel muss auf allen Ebenen kompetent prozessiert werden (nicht nur im Ministerium oder im Rechnungshof), dabei wird auch die Frage der Rolle von privaten oder privatrechtlichen Mitteln an Bedeutung gewinnen, die kompetent und sorgfältig behandelt werden muss.

(2) Die komplexen Finanzflüsse und ihre Festlegung zwischen den Ebenen (Parlament, Finanzministerium, Bund-Länder-Gemeinden, Interessenvertretungen, bis in die Schule) müssen (wenn sie schon nicht zu ändern sind) in ihrer politischen Seite klargelegt und verstanden werden.³⁰

(3) Entsprechend den beiden vorstehenden Punkten muss mit der verantwortungslosen Verwendung der Finanzen für symbolische Politik von allen Seiten Schluss gemacht werden (und dafür gibt es ja wirklich viele Verführungen und Ansatzpunkte dem Gegner ‚eines auszuwischen‘); ein wichtiger Aspekt der symbolischen Politik ist das geradezu absurde Spiel um die Mehrfachverwendung der mysteriösen ‚Verwaltungsausgaben‘.

(4) Die eingebürgerte Praxis der ‚ausgaben- oder kostenneutralen Reformen oder Entwicklungen‘ mag vordergründig bei insgesamt hohen Ausgaben als gerechtfertigt erscheinen,

³⁰ Aus den Diskussionen und Auseinandersetzungen um die jüngste Reform schließt der Autor, dass niemand (auch nicht die zentralen Verantwortlichen und Stakeholder) diese Zusammenhänge wirklich insgesamt kennen und verstehen; beispielsweise ist nicht klar, inwieweit die versprochene Ressourcensicherung tatsächlich (z.B. gegenüber politischen Budget-,sanierungs‘-vorgaben) eingelöst werden kann; auch ist nicht klar, wie aufgrund der gegebenen Controlling-Bestimmungen derartige Unterschiede (und auch Unstimmigkeiten, z.B. gegenüber der Demografie) zwischen den Bundesländern auftreten können wie sie tatsächlich auftreten (eine befriedigende Erklärung dafür steht jedenfalls aus, es wird ‚nicht einmal ignoriert‘.)

muss aber bei tatsächlichem Entwicklungsbedarf aus zwei Gründen kontraproduktiv wirken, erstens weil Entwicklungen Ressourcen und Zeit brauchen, zweitens weil ein Nullsummenspiel zwischen Reform- und Beharrungskräften entsteht, in dem die letzteren zunächst eher stärker sind und die ersteren in eine defensive Grundposition geraten, so dass insgesamt viel Raum für symbolische Politik und für die Interessenvertretungen entsteht.

(5) Im Rahmen der Transparenz wäre der Finanzbedarf für Entwicklungsaktivitäten zu klären und freizumachen, ohne die Konfliktpositionen zu betonen und zu verstärken.

Abschließend bleibt festzustellen, dass es – entgegen vielfachen Erwartungen und Argumentationen – ein objektiv ‚richtiges‘ absolutes Niveau der Bildungsfinanzen nicht gibt und nicht geben kann, und daher das Niveau letztlich durch politische Bewertungen bestimmt wird (Lassnigg 2015c).³¹ Gleichzeitig kann es natürlich ‚immer mehr‘ bzw. ‚immer zu wenig‘ sein, und es können immer mit mehr Ressourcen auch bessere Ergebnisse erzielt werden – es muss also ein realistischer Umgang mit den Ressourcen gefunden werden, was durch die Rhetorik der symbolischen Politik verhindert wird.

LITERATUR

Adamson, Frank; Åstrand, Björn; Darling-Hammond, Linda (Hg.) Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes. Abingdon: Routledge

Blair, Tony (2001) Full text of Tony Blair's speech on education, Speech by Rt Hon Tony Blair, The prime minister launching Labour's education manifesto at the University of Southampton. 23 May 2001
<https://www.theguardian.com/politics/2001/may/23/labour.tonyblair>

Bruneforth, Michael; Chabera, Bernhard; Vogtenhuber, Stefan; Lassnigg, Lorenz (2015), OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report for Austria, OECD Education, Paris.
<http://www.equi.at/dateien/OECD-resources-AT.pdf>

Eder, Ferdinand et al., Hg. (2002) Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. Innsbruck: StudienVerlag.

³¹ Lassnigg, Lorenz (2015c), Epilog: Bewertung, Wertgebung, Inwertsetzung von Wissen – Jonglieren mit ‚Black-Boxes‘? in: Dietzen, Agnes; Powell, Justin J. W.; Bahl, Anke; Lassnigg, Lorenz (Hrsg.), Soziale Inwertsetzung von Wissen, Erfahrung und Kompetenz in der Berufsbildung, Weinheim und Basel: Beltz-Juventa, S. 391-424.

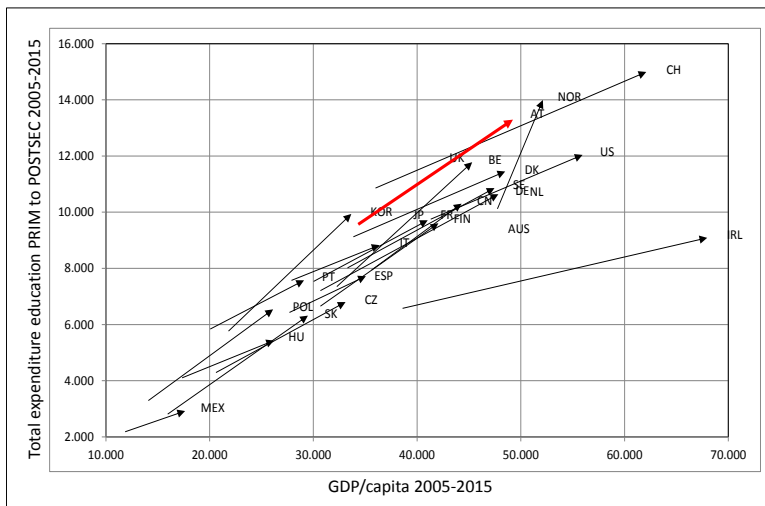
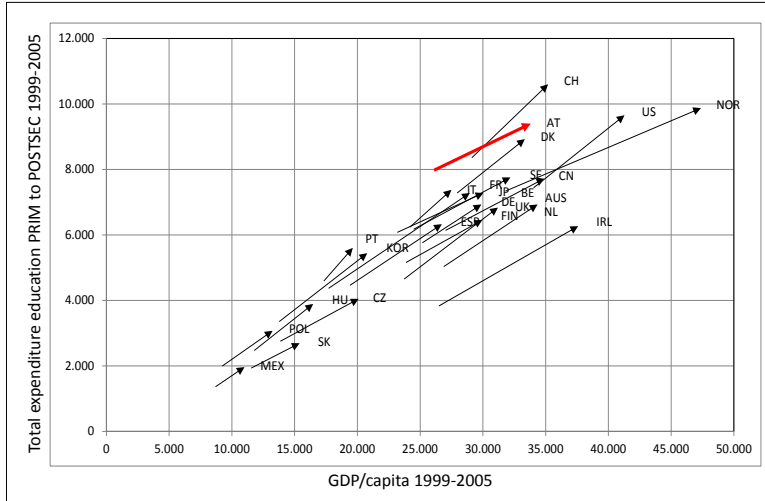
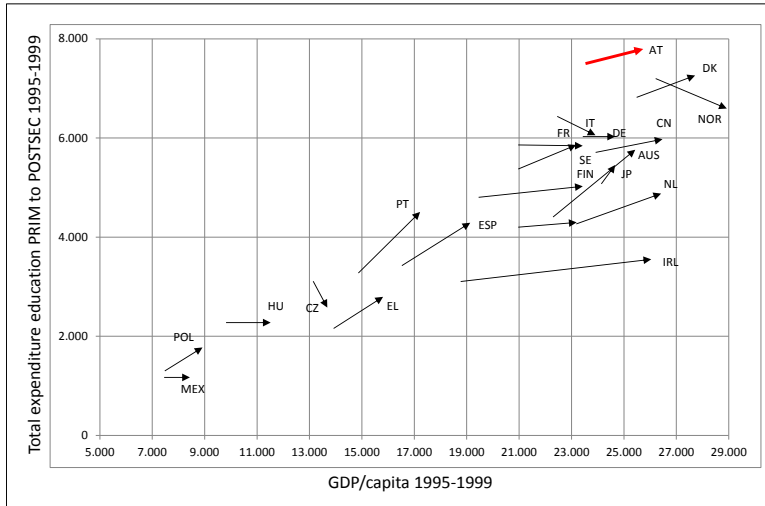
- Fullan, Michael; Rincon-Gallardo, Santiago (2016) Developing high-quality public education in Canada. The case of Ontario. In: Adamson, Frank; Åstrand, Björn; Darling-Hammond, Linda (Hg.) Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes. Abingdon: Routledge 169-193.
- Androsch, Hannes; Moser, Josef (2016) Einspruch. Der Zustand der Republik und wie sie noch zu retten ist. Wien: edition a
- Lassnigg, Lorenz; Felderer, Bernhard; Paterson, Iain; Kuschej, Hermann; Graf, Nikolaus (2007). Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung (Projektbericht, Endbericht; Studie im Auftrag des BMUKK). http://www.equi.at/dateien/ihs_oekbew.pdf
- Lassnigg Lorenz, Nemeth Günther (1999): Personalbedarf im österreichischen Schulwesen, Teil II, Forschungsbericht des IHS, Wien.
- Lassnigg, Lorenz (2002) Moderne Bildungsstatistik als Teil eines System-Monitorings, in: Eder, Ferdinand et al., Hg. (2002) Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. Innsbruck: StudienVerlag, 225-239.
- Lassnigg, Lorenz (2015a) Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens. IHS-Forschungsbericht für AK (Oktober). Langfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-lang.pdf>; Kurzfassung: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-kurz.pdf>; Präsentation: <http://www.equi.at/dateien/ak-reform-praes.pdf>
- Lassnigg, Lorenz (2015b), Die ersten 20 Jahre EU in der österreichischen Bildungspolitik. Vorsichtige Distanz, Verwirrung, akzentuierte Kritik, produktive Nutzung, opportunistische Anpassung..., in: Maurer, Andreas; Neisser, Heinrich; Pollak, Johannes (Hrsg.), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien: Facultas, S. 147-165. <http://www.equi.at/dateien/draft-eu-20-ext.pdf>
- Lassnigg, Lorenz (2015c), Epilog: Bewertung, Wertgebung, Inwertsetzung von Wissen – Jonglieren mit ‚Black-Boxes‘? in: Dietzen, Agnes; Powell, Justin J. W.; Bahl, Anke; Lassnigg, Lorenz (Hrsg.), Soziale Inwertsetzung von Wissen, Erfahrung und Kompetenz in der Berufsbildung, Weinheim und Basel: Beltz-Juventa, S. 391-424.

- Lassnigg, Lorenz (2016a), Faktenbasierte Anregungen für eine neue Kultur in der Bildungspolitik und Bildungsreform: Kooperation und Augenmaß, in: IHS Policy Brief, Nr.14, Wien. <http://irihs.ihs.ac.at/4051/>
- Lassnigg, Lorenz (2016b) Finanzierung, Strukturen und Governance im österreichischen Bildungswesen. Präsentation im Symposium 'Führung, Steuerung, Governance – Theorie und Praxis' an der PH Steiermark 6.12.2016, Graz. <http://www.equi.at/dateien/graz-dec-16-pdf.pdf>
- Lassnigg, Lorenz [Rez.] (2016): Democratic education. Rezension zweier Bücher aus dem US-amerikanischen Raum. In: Magazin erwachsenenbildung.at. Ausgabe 28, 2016. Wien (online) https://erwachsenenbildung.at/magazin/16-28/15_lassnigg.pdf
- Lassnigg, Lorenz (2017), Urban Education in Austria: 'Repression' of the Topic and a 'Reversed' Political Agenda, in: Pink, William T.; Noblit, George W. (eds.), Second International Handbook of Urban Education, 2017, Springer, Cham, Switzerland, pp. 1307-1333. <http://www.equi.at/dateien/urban-education-hp.pdf>
- Lassnigg, Lorenz; Bruneforth, Michael; Vogtenhuber, Stefan (2016) Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. In NBB 2015 Bd.II, S.305-352. https://www.bifie.at/public/downloads/NBB2015/NBB_2015_Band2_Kapitel_8.pdf
- Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2015a) Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures. (May) IHS Sociological Series 107. <http://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.pdf>
- Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2015b) Zukunftsausgaben Unterricht, Wissenschaft und Forschung im Finanzrahmen bis 2018 - einige deskriptive Ergebnisse und Darstellungen. IHS-Forschungsbericht. Wien <http://www.equi.at/dateien/AK-FinanzR-2018.pdf>
- Lassnigg, Lorenz; Steiner, Peter M. (2003) Die tertiären Bildungsausgaben Österreichs im internationalen Vergleich. Begriffsabgrenzungen und Meldepraxis in den Ländern Österreich, Deutschland, Finnland, Niederlande, Schweden und Schweiz. Endbericht. IHS-Forschungsbericht. <http://www.equi.at/dateien/tertiaerebildungsausgaben.pdf>;
- NUT (National Union of Teachers) (2015) Reclaiming schools. The evidence and the arguments. Stand Up for Education, <http://www.teachers.org.uk/files/reclaimingschools-essays-9963.pdf>

Steiner, Peter M.; Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2005) Analyse der österreichischen Bildungsausgaben für den Elementarbereich bis zum postsekundären nicht-tertiären Bereich (ISCED 0–4). IHS-Forschungsbericht.

Streeck, Wolfgang (2015) The Rise of the European Consolidation State. MPIfG Discussion Paper 15/1. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln (Februar).
http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp15-1.pdf

ANHANG 1: Ausgaben pro SchülerIn für das Schulwesen ohne Tertiärstufe im Vergleich zum BIP pro Kopf, 1995-99, 1999-2005, 2005-2015

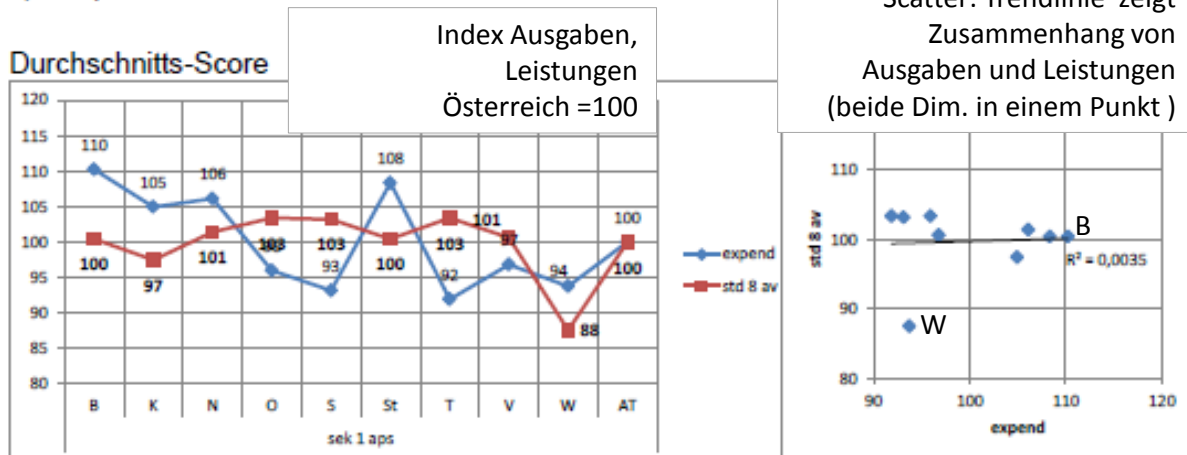


Quelle: eigene Zusammenstellung aus OECD EAG 2002, 2008, 2017

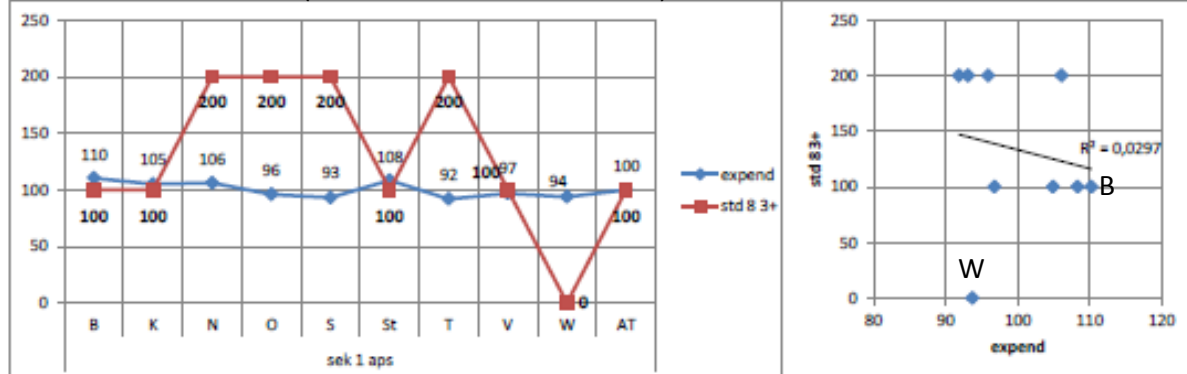
ANHANG 2: Ressourcen und Leistungen

(a) Vergleich zwischen Leistungen (Bildungsstandards) und Ressourcen nach Bundesländern, Beispiel für einen kombinierten Schultyp und Mathematik-Standards

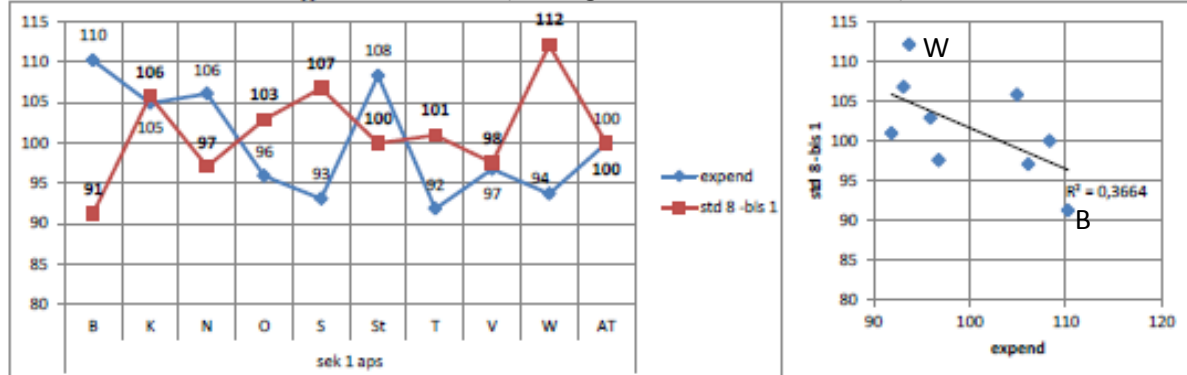
c) Hauptschule und NMS, Standards 8. Stufe APS



Anteil über Erwartung (hoher Wert wünschenswert)



Anteil Mindesterwartung nicht erreicht (niedriger Wert wünschenswert)



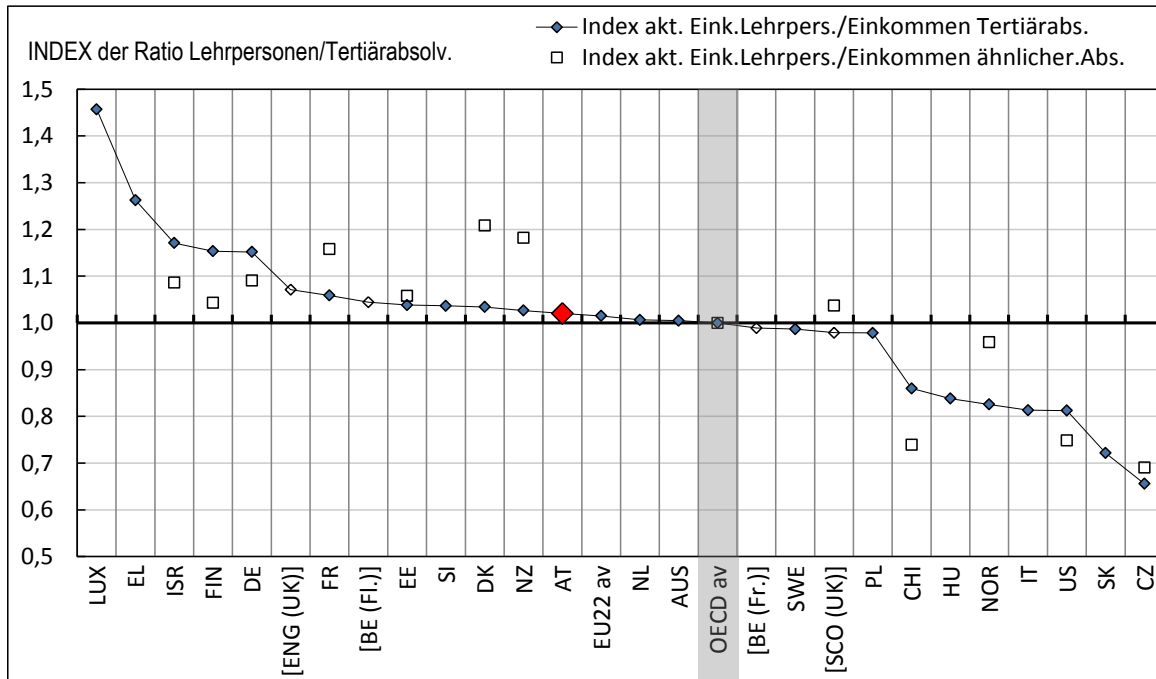
Quelle: Lassnigg 2015a, Anhang 4, S.204-222.

Linke Grafik zeigt die Index-Werte der Ausgaben und Leistungen nach Bundesländern relativ zum nationalen Durchschnitt

Rechte Grafik setzt diese Werte in Beziehung zueinander (x-Achse Ausgaben, y-Achse Leistungen, Punkte Bundesländer), die Trendlinie zeigt den Zusammenhang (horizontale Linie kein Zusammenhang) und seine Richtung (höhere Ausgaben verbunden mit höheren oder niedrigeren Leistungen).

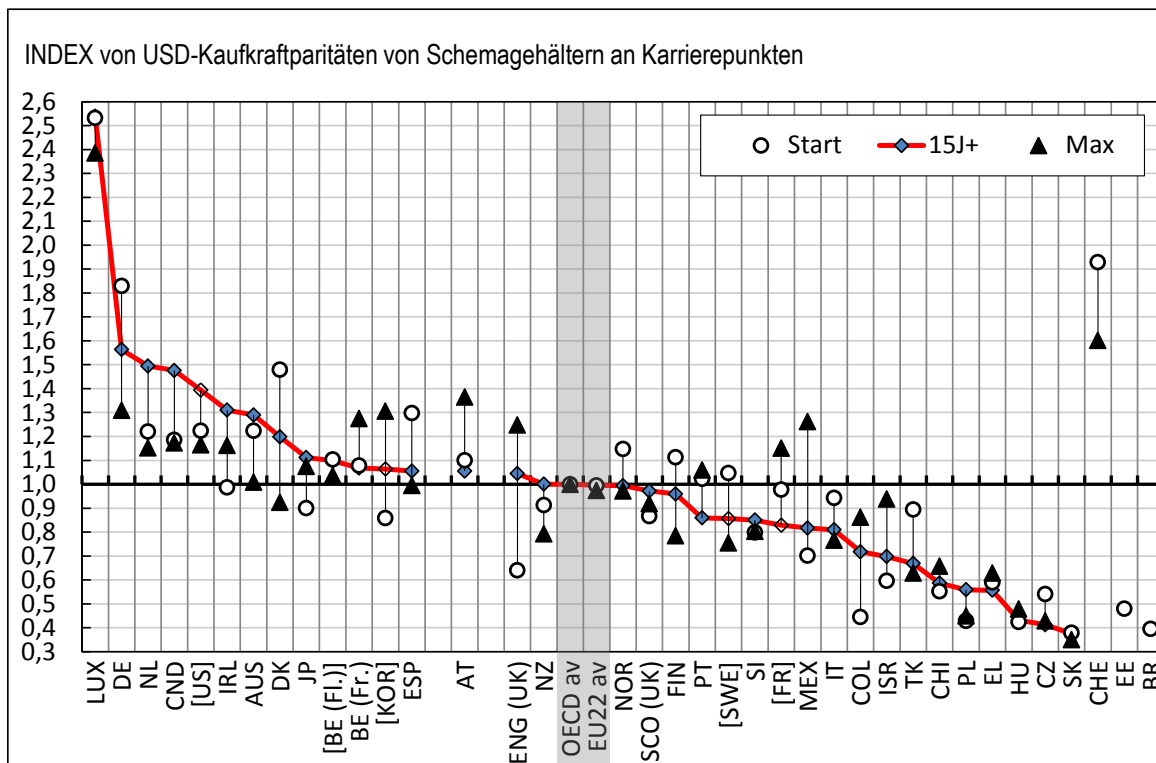
ANHANG 3: Indikatoren LehrerInnengehälter Sekundarstufe I 2014, Index (OECD=1,0)

(a) aktuelle Einkommen relativ zu TertiärabsolventInnen bzw. ähnlich Gebildeten



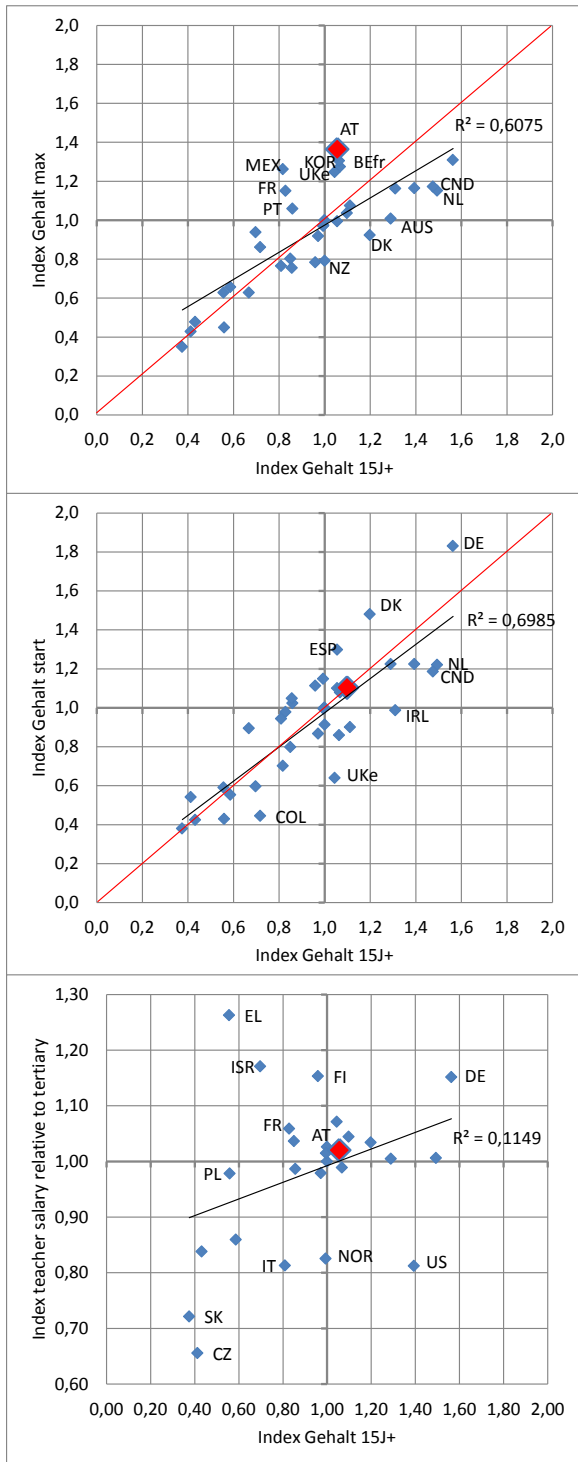
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund OECD EAG 2016 Indicator D3, Figure D3.1. Webtabelle

(b) Schemagehälter, kaufkraftbereinigt an verschiedenen Karrierepunkten



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund OECD EAG 2016 Indicator D3, Figure D3.2. Webtabelle

(c) Scattergram Schema-Gehälter an verschiedenen Karrierepunkten



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung aufgrund OECD EAG 2016 Indicator D3, Figure D3.2. Webtabelle