

Ökonomische Einschätzung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens

Lorenz Lassnigg
 (lassnigg@ihs.ac.at; www.equ.at)
 Vortrag in Veranstaltung und Diskussion
**“Schulverwaltung & Schulautonomie in Diskussion:
 Wie soll das Schulsystem von morgen aussehen?”**
 15. Juni 2015, Arbeiterkammer Linz

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equ.at |

Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...es gibt zu wenig Reflexion und Analyse über die bildungspolitischen Prozesse selbst...
Politik müsste auf sich selbst schauen anstatt gleich die GegnerInnen auszumachen
> von Finnland lernen: wie haben sie dort den Konsens aus Konflikt erreicht?
- ...wie funktionieren diese Prozesse?
B.Schilcher 1990er: ‚Handgranaten und Hintertüren‘
eigenes OECD-papier: ‚Education as hostage of politics‘
- ...**zugrunde liegende Hauptthese(n):**

> es ist nicht klar und auch nicht einfach, was das Richtige ist
(im Widerspruch zur Reformrhetorik)

> wenn es klar ist/wäre, geht Umsetzung nur im Konsens
(muss gefunden werden, eigene Aufgabe, geht nicht mit Kampf- und Konflikt-rhetorik)

> die politische Logik ist aber grundsätzlich auf Konflikt gepolt
(paradoxe Folge der Selbstbindung durch Verfassungsmehrheit:
man kann alles fordern, ‚der/die Andere‘ ist immer automatisch schuld)

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equ.at |

2

Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...am Wichtigsten:
größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess**
als im **Bildungswesen** selbst...
- ...‘Stillstand’ vs. ‚zu Tode Reformieren‘...
- ...Reformhysterie, AngreiferInnen & VerteidigerInnen, Medien...
...Bildungsforscher und -experten, Agenturen, Testinstitute, Lobbys...
- ...Politisierung, Evidenzmissbrauch...
TIMSS-IMST, PISA, Unterschied
...Bildungsrevolution... drohende Katastrophe... Bildungsexperten...
- ...politischer Fokus auf Ressourcen, obwohl bereits hohe Ausgaben

...Die Schule ist ein Politikum...



...das Wichtigste sind die LehrerInnen...

...ewige Reformiererei...

‚Gordischer Knoten‘

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess**
als im **Bildungswesen** selbst...



Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess** als im **Bildungswesen** selbst...



Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess** als im **Bildungswesen** selbst...

Entgegen

setzungen



- ...worin besteht der ‚gordische Knoten‘?

Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess** als **im Bildungswesen** selbst...



- ...was machen mit dem ‚gordischen Knoten‘?

Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess** als **im Bildungswesen** selbst...

Beispiel Vorarlberg: Reformversuche & ‚Kampfrhetorik‘

- **Argumentationsstrukturen Reform-GegnerInnen**
 - vom anderen ‚Ergebnisoffenheit‘ verlangen aber selbst ‚mauern‘
 - polemische unreflektierte oberflächliche Literaturverwendung (...die näher betrachtet gegen eigene Position spricht...)
- **ReformerInnen müssen auch Richtung Machtpolitik gehen**
 - haben sie letztlich genügend Macht?
 - ebenfalls Richtung Polemik gedrängt
 - Machtpolitik kann die PraktikerInnen nicht gewinnen
- **Nachbarschaft Schweiz, Bayern: dortige Erfahrungen ignoriert...**

Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess** als im **Bildungswesen** selbst...
- ...**was machen mit dem ‚gordischen Knoten‘?**

Geschichte.../ Saga.../ ...Alex....

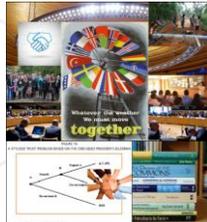


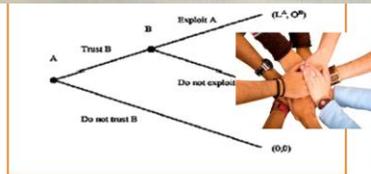
Fragen für heute...

Wer führt das Schwert? → ...die Beteiligten

...lange   tot

Was kann das Schwert sein?





Source: Hirsch and Meyer (2005)



...die Beteiligten



Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess** als im **Bildungswesen** selbst...
- ...was machen mit dem ‚gordischen Knoten‘?

Geschichte.../ Saga...



Fragen für heute...

Wer führt das Schwert? → ...die Beteiligten

...lange tot

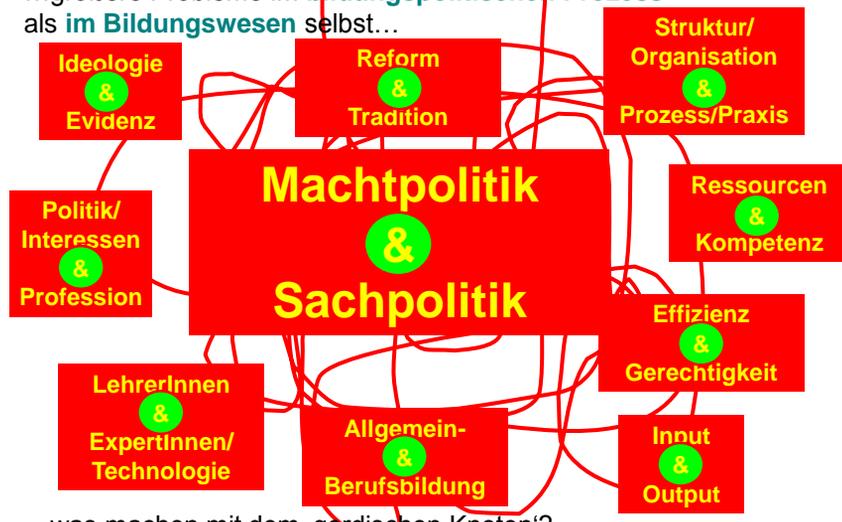


Was kann das Schwert sein?

→ ...Ersatz von ~~vs.~~ durch **& !**

Vorbemerkung: Bildungspolitik überdenken...

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess** als im **Bildungswesen** selbst...



- ...was machen mit dem ‚gordischen Knoten‘?

Ökonomie

Ökonomie widersprüchliche Anforderungen

- (1) **Produktionsfunktion:**
mehr Ressourcen (Investitionen) > mehr Output
 - (2) Effizienz und **Produktivität:**
mehr Output mit weniger Ressourcen
 - (3) **Ressourcen** im Bildungswesen: (a) Personal (Lehrpersonen)
...oft vergessen: (b) Qualität (Selektion) Schülerl.
- Paradox:** ‚Qualitätsindikator niedrige KlassenschülerInnenzahl‘:
Qualitätsverbesserung = Produktivitätsverschlechterung
- (4) **Institutionen:** Marktversagen, Opportunismus und Anreize
 - ‘Gemütlichkeit’ vs. Profitmaximierung (empirisch viel bewiesen)
 - Matching von guten LehrerInnen und guten SchülerInnen
Anreize/Sanktionen als Gegenmittel...MERIT PAY
 - Prinzipal-Agent: Agent weiß mehr als Prinzipal
Fokus: dokumentierte Ergebnisse...STANDARDS,

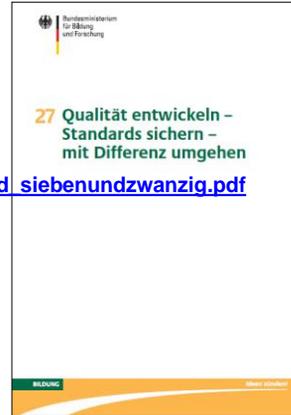
Ökonomie Probleme der Evidenz

- Bildungsökonomie - Trugschluss? Evidenzen beruhen auf Vergleich realer Systeme mit einem fiktiven Durchschnittssystem...
 - Vgl. Leistungen und Gerechtigkeit Finnland / USA (PIAAC)
 - http://www.equi.at/dateien/lassnigg-vogtenhuber_2014_ko.pdf
 - <http://www.equi.at/dateien/lassnigg-piaac-wien-pres.pdf>

- ...erziehungswissenschaftlich betrachtet:
Oelkers Reusser 2008...
https://www.bmbf.de/pub/bildungsforschung_band_siebenundzwanzig.pdf

- ...Länderreviews stellen die Wirksamkeit der ökonomischen Ansätze in Frage...

- ...enthält Vorschläge für umfassende Konzepte für Qualität und Standards



Ökonomie und Politik in Österreich

Ökonomie und Politik in Österreich

- Grundlegender Widerspruch/Konflikt:
 - (a) vergleichsweise hohe Ausgaben und gute Ressourcen-**ausstattung** im Vergleich zu durchschnittlichen und tw. problematischen **Ergebnissen**
 - gleichzeitig Leistungen umstritten und umkämpft
 - (b) ständiger politischer Ruf nach **mehr Ressourcen** bzw. Eindruck eines **Mangels an Ressourcen**
 - Mehrausgaben / Reduzierung KlassenschülerInnenzahl als entscheidende Benchmarks für gute Politik

Ressourcen und Effizienz

- Ressourcenentscheidung...



oder

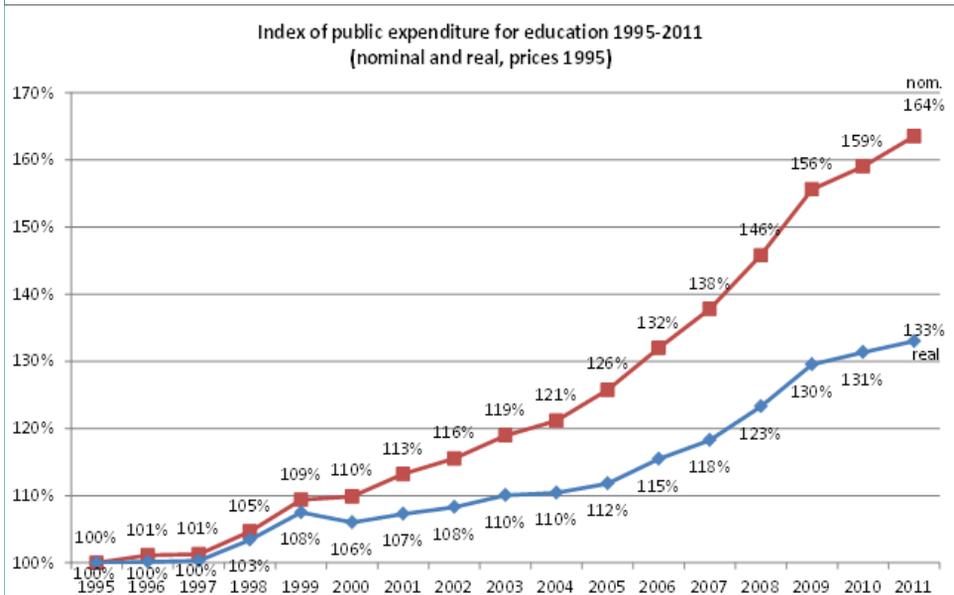


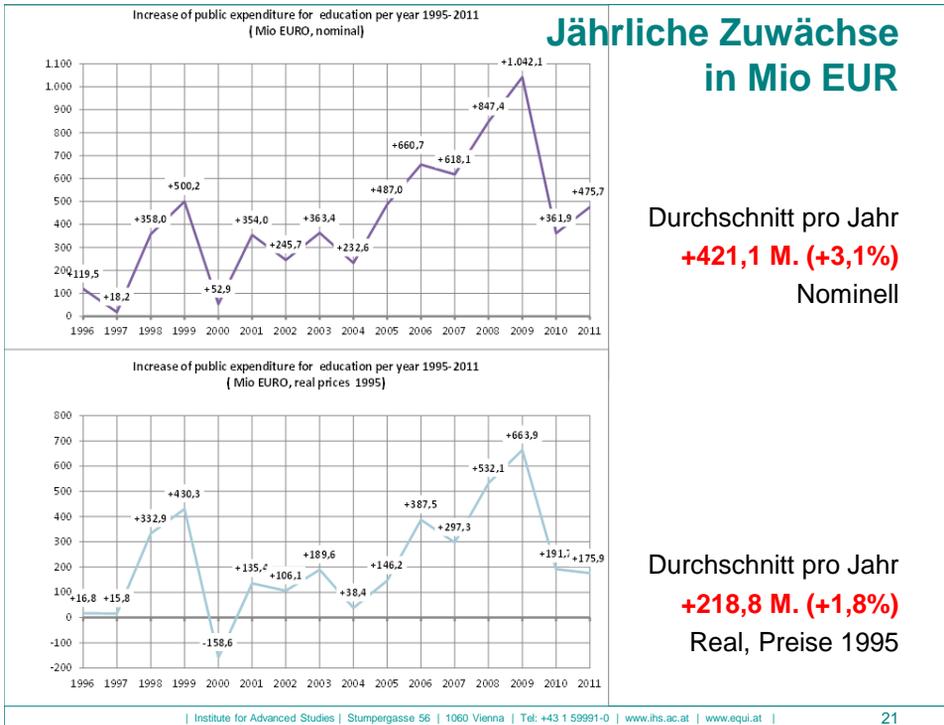
- ...Entscheidung über Wertigkeiten...

Ressourcen

- ...expansive Dynamik

Expansive Dynamik der Bildungsausgaben 1995-2011, nominell und real (1995=100)





21

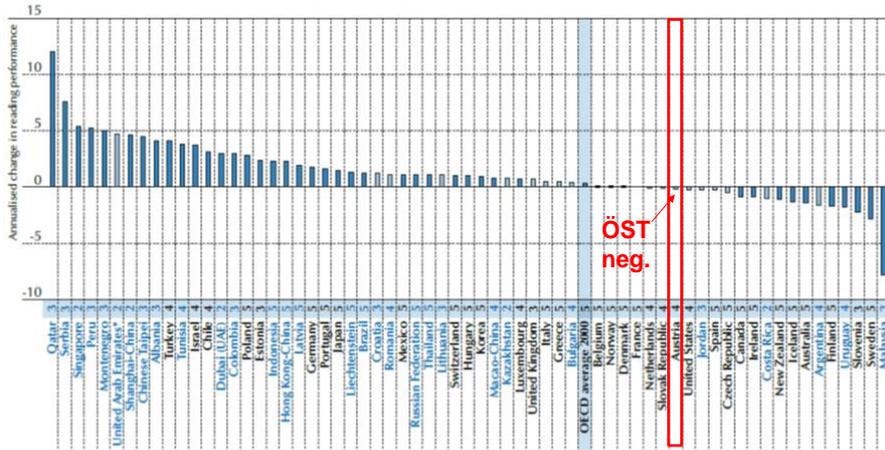
Effizienz, Effektivität

- ...Stagnation

22

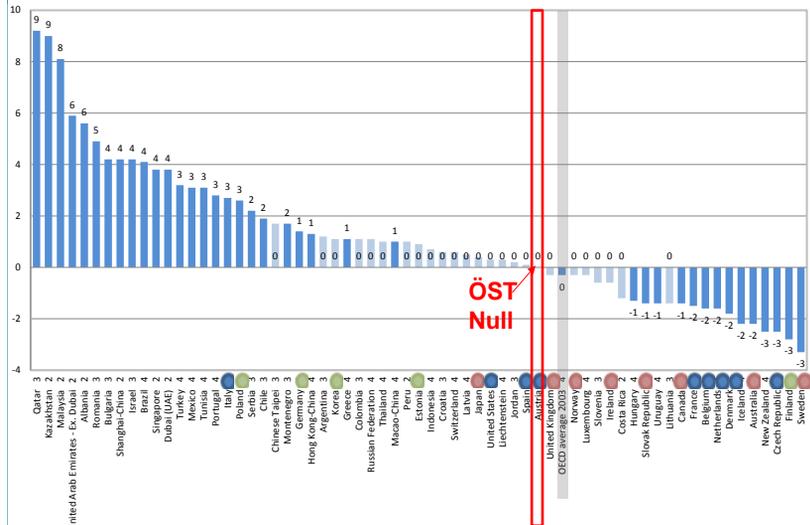
Jährliche Veränderung in PISA Lesen bis 2012

Annualised change in reading performance throughout participation in PISA



* United Arab Emirates excluding Dubai.
 Notes: Statistically significant score point changes are marked in a darker tone (see Annex A3).
 The number of comparable reading scores used to calculate the annualised change is shown next to the country/economy name.
 The annualised change is the average annual change in PISA score points from a country's/economy's earliest participation in PISA to PISA 2012. It is calculated taking into account all of a country's/economy's participation in PISA. For more details on the calculation of the annualised change, see Annex A5.
 OECD average 2000 compares only OECD countries with comparable reading scores since 2000.
 Countries and economies are ranked in descending order of the annualised change in reading performance.
 Source: OECD, PISA 2012 Database, Table I.4.3b.
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932935610>

Jährliche Veränderung in PISA Mathematik bis 2012

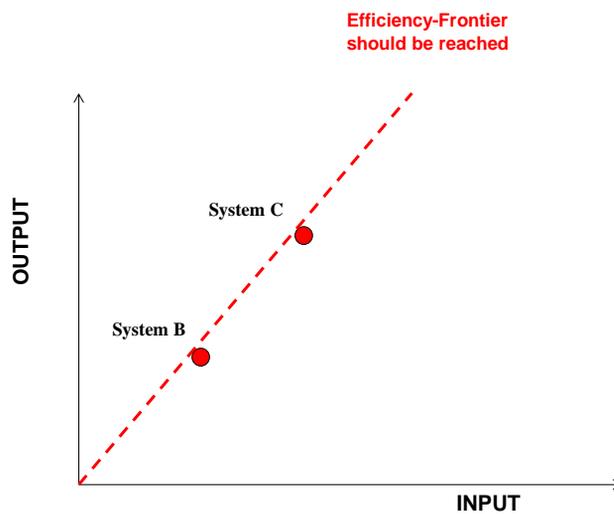


Ansätze Effizienzverbesserung 'österreichischer Weg'

- **Ökonomische Standardkonzepte:**
 - bessere Ergebnisse bei gleichen Ausgaben
- oder
- gleiche Ergebnisse bei niedrigeren Ausgaben (eher erreichbar...)
- **...,österreichischer Weg'**
 - höhere Ausgaben in der Hoffnung auf bessere Ergebnisse
(*trotz besserem Wissen*)

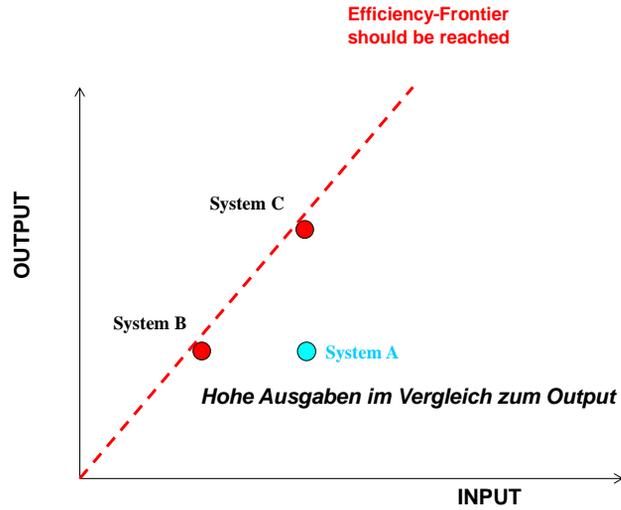
Ausgaben und Effizienz

- **Effizienzvergleich: beste empirische Relation Output/Input**



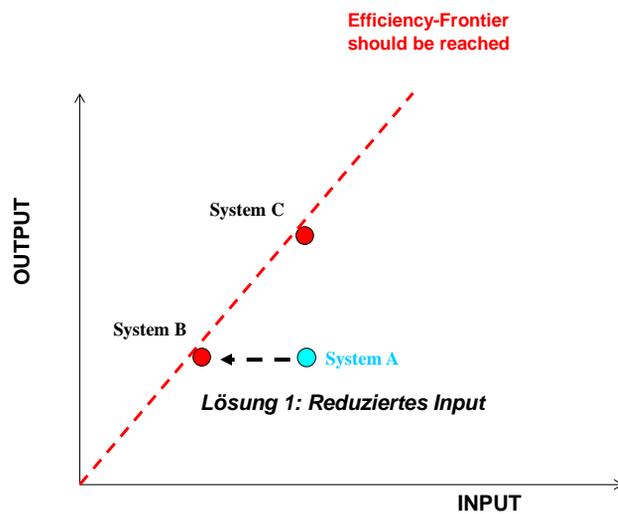
Ausgaben und Effizienz

- Ineffizienz: Hohe Ausgaben im Vergleich zum Output



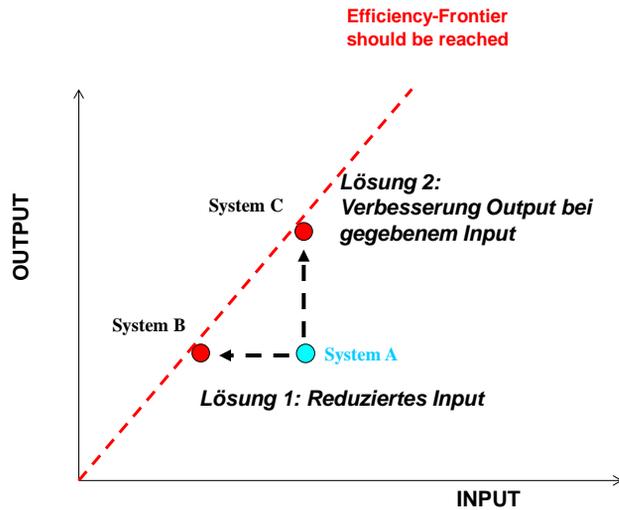
Ausgaben und Effizienz

- Lösung 1: Reduziertes Input



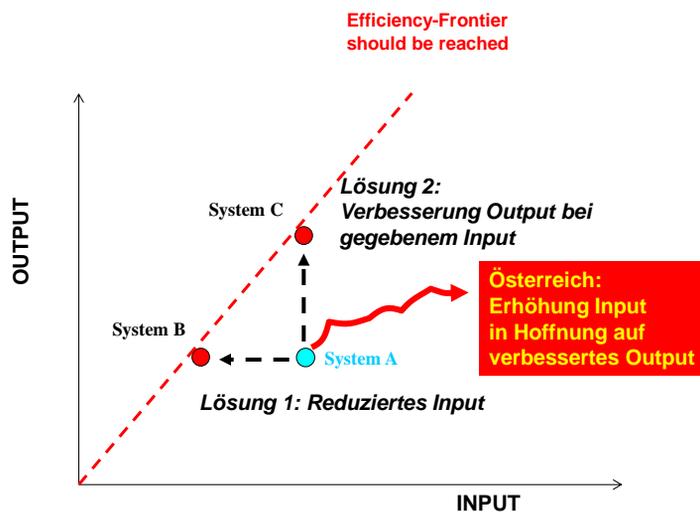
Ausgaben und Effizienz

- Lösung 2: Verbesserung Output bei gegebenem Input



Ausgaben und Effizienz

- Österreich: Erhöhung Input in Hoffnung auf verbessertes Output



Governance

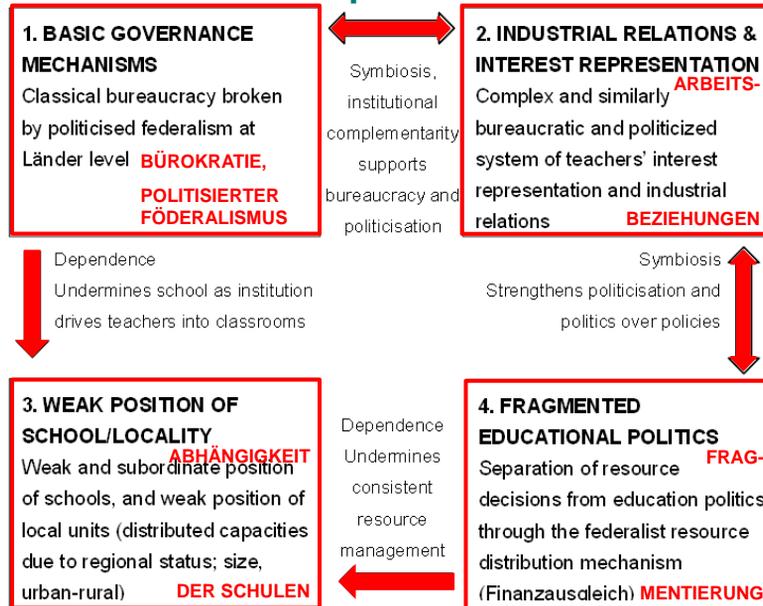
Governance

- Frage(n):
- Wie kommt der starke Fokus auf (mehr) Ausgaben zustande?
- Warum entsteht der Eindruck des Mangels trotz hoher Ausgaben?



..???

Modell der Governance-Strukturen und -probleme



| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

33

Bürokratie-Föderalismus-Arbeitsbeziehungen

- Bürokratie gebrochen durch Föderalismus: Nachteile ohne Vorteile weil Durchgriff fehlt
- Verteilungsföderalismus: ineffizient, Bund zahlt den Ländern die Angestellten (generell)...

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

34

Verteilungsföderalismus generell, über alle Bereiche...

- Länder höchsten Anteil an Löhnen/Gehältern/Nebenkosten 39%...
- Bund zahlt ca. die Hälfte dieser Ausgaben

Table 1: Expenditure for wages at different government levels, related to transfers

Mio.EUR	Gov total	Federal	Länder	Communes	Social Security
Gross wages	28.383,8	11.478,3	8.595,2	6.739,7	1.570,6
Social contribution employer	4.521,1	1.565,2	1.286,4	1.410,7	258,8
Imputed social contributions employer	1.892,6	778,2	635,7	428,2	50,5
Sum wages gross employer costs	34.797,5	13.821,7	10.517,3	8.578,6	1.879,9
Distribution %	100%	40%	30%	25%	5%
Expenditure after intergov transfers	171.937,4	67.805,6	26.676,2	25.292,0	52.163,6
% wages of expenditure after transfers	20%	20%	39%	34%	4%
Tax revenue before intergov transfers	164.019,6	106.631,6	5.327,1	10.802,0	41.260,3
% wages of revenue before transfers	21%	13%	197%	79%	5%

Source: own calculation based on STATISTIK AUSTRIA, STATcube

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

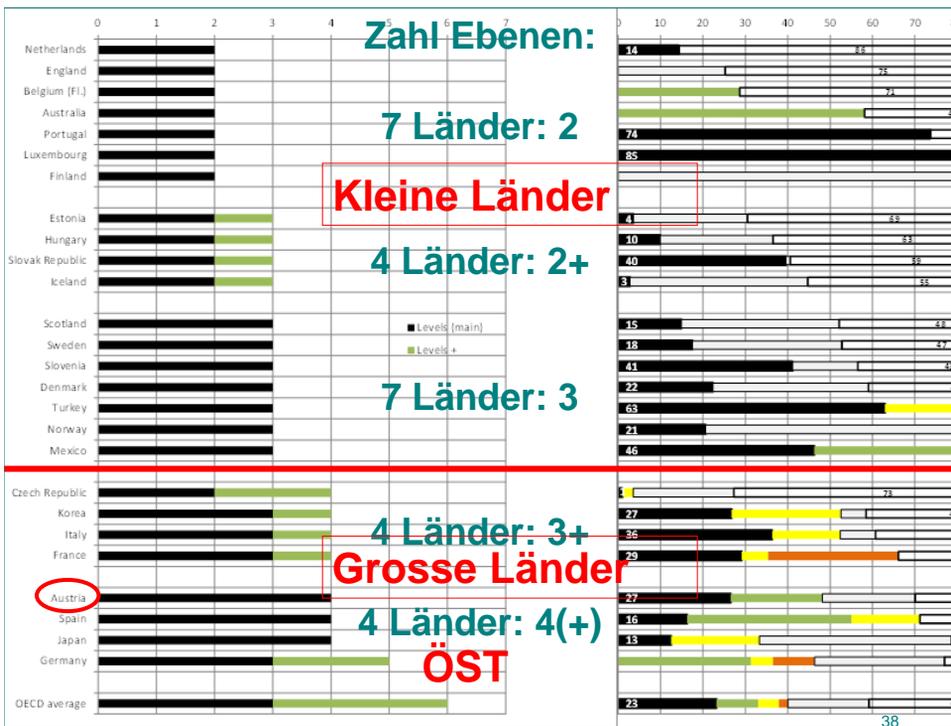
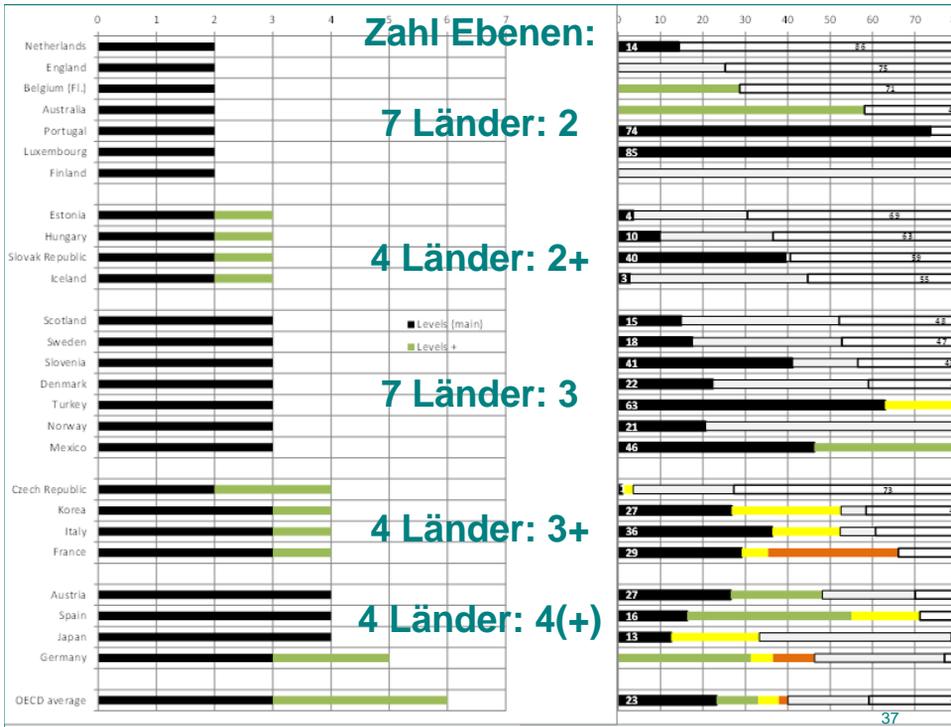
35

Bürokratie-Föderalismus-Arbeitsbeziehungen

- Bürokratie gebrochen durch Föderalismus:
Nachteile ohne Vorteile
- Verteilungsföderalismus:
ineffizient, Bund zahlt den Ländern die Angestellten (generell)...
- Zuständigkeiten für Bildungsgovernance:
,Schuhe zu gross'; Argumente gegen ‚Zentralisierung‘ unhaltbar;
Länder keine sinnvolle Mittelverteilung (Analyse Volksschulen)

| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

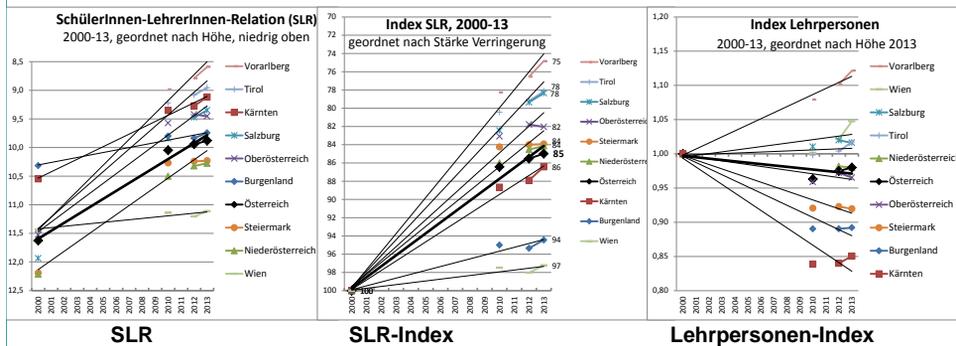
36



Beispiel Volksschulen Allokation der Mittel...

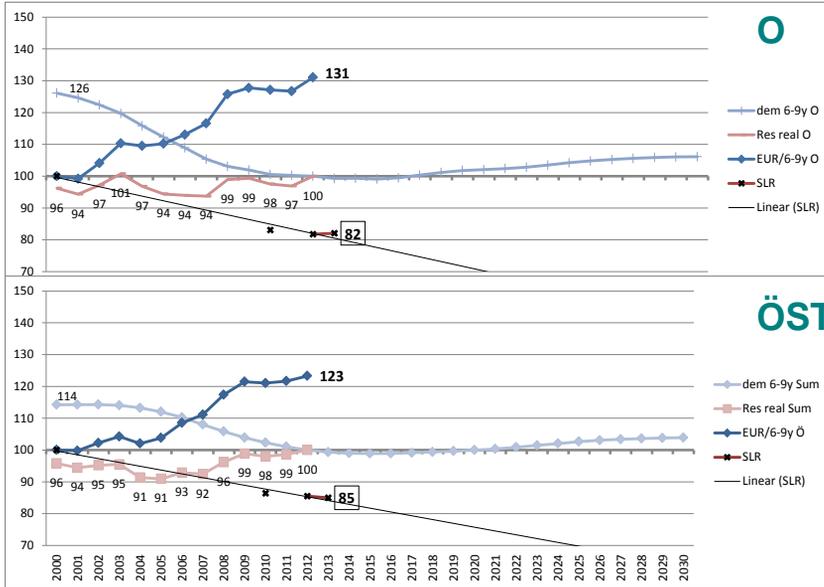
- ...kein Überblick...
- ...erratisch, keine sinnvolle Systematik erkennbar...
- ...jedeR holt heraus, was geht...

Volksschulen nach Ländern 2000-13 SchülerInnen-LehrerInnen-Relation (SLR)



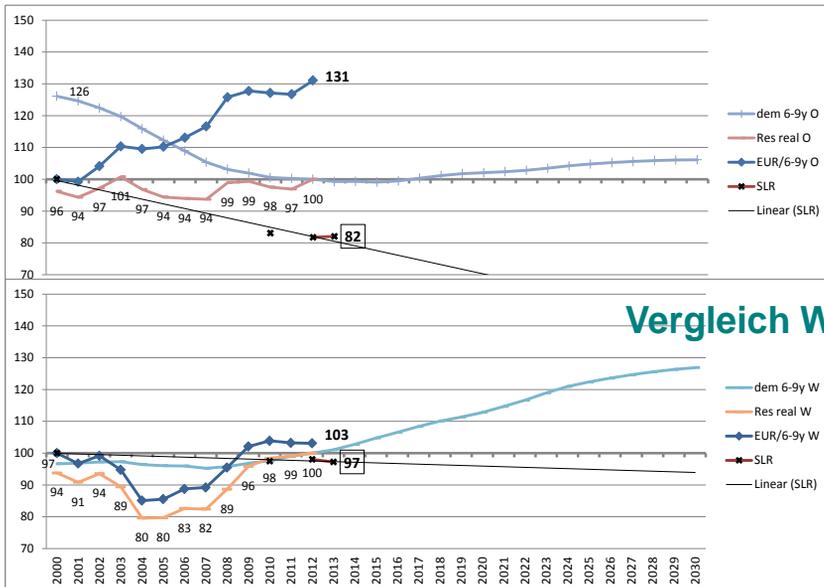
- Spanne SLR steigt von 18% auf 24%, warum?
- Wien: größter Mittel-Bedarf aber einziges Land mit Stagnation
- Spanne Veränderung Zahl Lehrpersonen zwischen +15% und -15%

Volksschulen, Demografie und Ressourcen SchülerInnen-LehrerInnen-Relation (SLR)

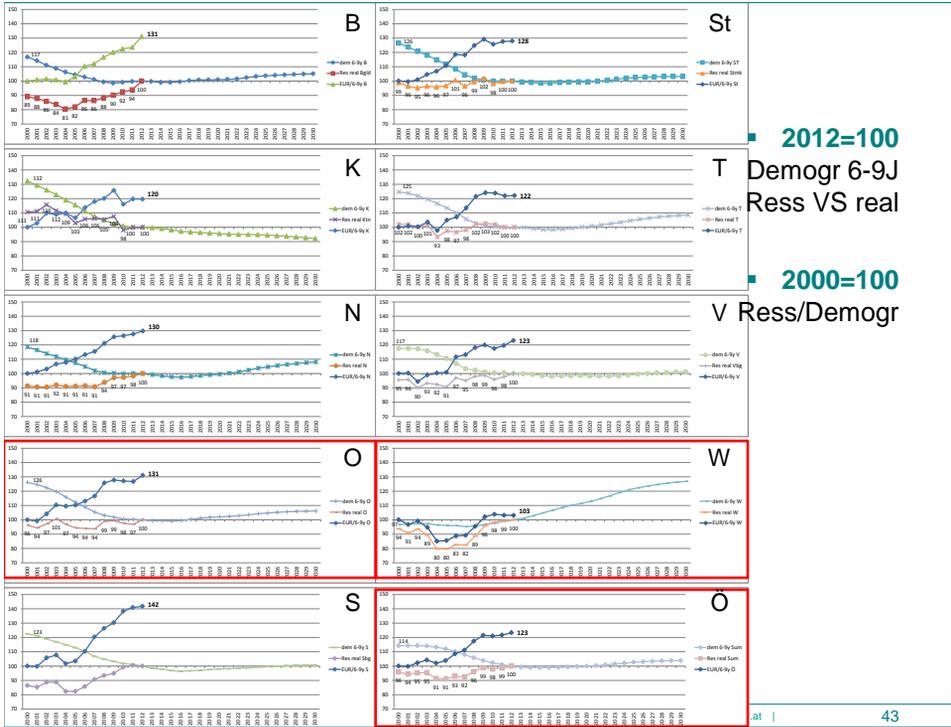


| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

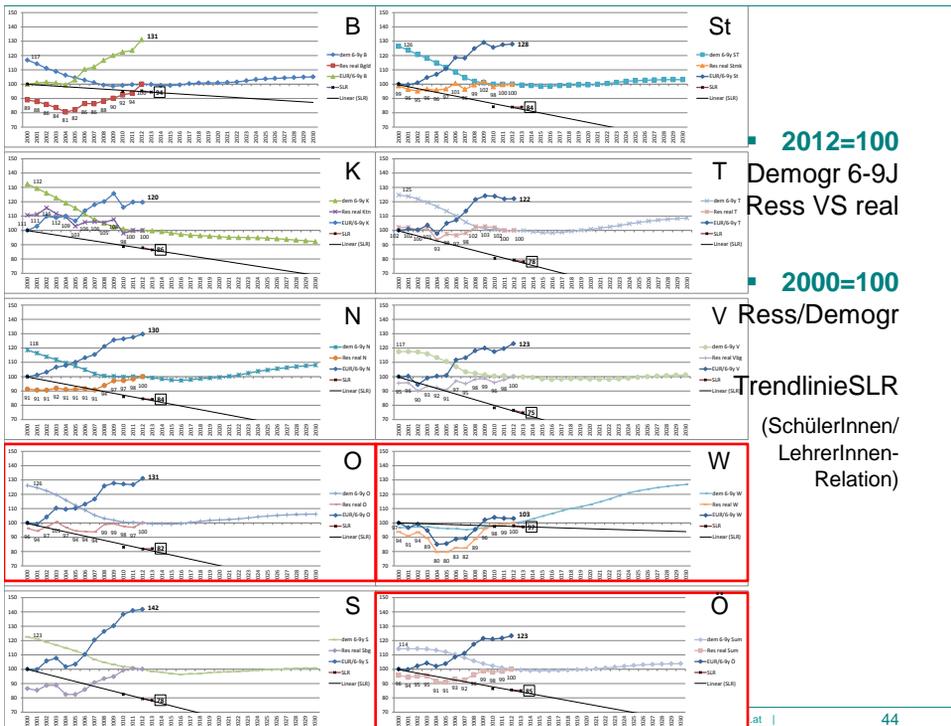
Volksschulen, Demografie und Ressourcen SchülerInnen-LehrerInnen-Relation



| Institute for Advanced Studies | Stumpergasse 56 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |



2012=100
Demogr 6-9J
Ress VS real
2000=100
V Ress/Demogr



2012=100
Demogr 6-9J
Ress VS real
2000=100
V Ress/Demogr
Trendlinie SLR
(SchülerInnen/
LehrerInnen-
Relation)

Zusammenspiel Bürokratie-Föderalismus-Arbeitsbeziehungen

- Bürokratie gebrochen durch Föderalismus:
Nachteile ohne Vorteile
- Verteilungsföderalismus:
ineffizient, Bund zahlt den Ländern die Angestellten (generell)...
- Zuständigkeiten für Bildungsgovernance:
,Schuhe zu gross'; Argumente gegen ‚Zentralisierung‘ unhaltbar;
Länder keine sinnvolle Mittelverteilung (Analyse Volksschulen)
- Symbiose mit bürokratisch-politisierten Arbeitsbeziehungen:
verstärkt Politisierung, reduziert/verhindert Professionalisierung
- **Ergebnis: strukturell schwache Stellung der Schulen,
,Autonomisierung‘ erfordert Neukonzeption des Governance-
Systems**

Professionalisierung ,Fourth Way‘

- Standards und Glaube an Technologie/Technokratie

vs.

- Professionalisierung

The screenshot shows the Corwin website interface. At the top, there is a search bar with the text 'All Products' and 'Search author, title or ISBN'. Below the search bar is a navigation menu with buttons for 'HOME', 'BOOKS & RESOURCES', 'ON-SITE PD', and 'INSTITUTIONS'. A message box in the center reads: 'Sorry, there seems to be a problem with this part of the page.' Below this message, there is a promotional section for the book 'The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Change' by Andy Hargreaves and Dennis Shirley. The book cover is shown on the left, and the title and authors are listed on the right. The authors' affiliations are listed as Boston College, USA. The book is 168 pages long and 6" x 9" in size. It is a joint publication with the Ontario Principals' Council and the National Staff Development Council. A 'Volume Discount Available!' banner and a 'Contact Your Sales Rep' button are also visible.

Lösungsansätze IHS 2007

- 1. Sinnvolle Lösung der Zuständigkeitsprobleme in der Verwaltung zwischen den Ebenen, **Kongruenz Aufbringung-Verausgabung der Mittel**
- 2. **Schulautonomie** und Beseitigung der bürokratischen, politischen und organisatorischen Einschränkung der schulischen Leistungserbringung
- 3. Entwicklung wirksamer Strukturen von Arbeitsbeziehungen und Industrial Relations im Schulwesen; Reform oder Abschaffung **Dienstrecht**
- 4. Überprüfung der vorhandenen Praktiken des **Finanzausgleichs** und Abstimmung der Verteilungsstrukturen mit den wesentlichen Entwicklungsfragen des Schulwesens

IHS 2007 download: http://www.equi.at/dateien/ihs_oekbew.pdf

Zusammenfassung Wesentliche Punkte

- **Schulautonomie** größte Notwendigkeit und größte Herausforderung: Entwicklung eines sinnvollen und machbaren Modells unter Berücksichtigung der gegebenen Bedingungen
- Zuständigkeiten: **Kongruenz** von Mittelaufbringung und Mittelverausgabung
 - Bundeskompetenz anzustreben,
 - Landeskompetenz nur bei eigener Aufbringung der Mittel (Steuerhoheit), **vor** Veränderung von Kompetenzen zu beschließen
...sonst status-quo besser als ‚Veränderung‘
- Arbeitsbeziehungen:
Dienstrechtsreform fehlgeschlagen, 40 Jahre Umsetzung
 - unterrichtsfixiert, Kategorisierung Lehrpersonen in höhere und niedere
 - bis Reform umgesetzt ist, ist alles wieder wie vorher...
- Finanzausgleich: Neukonzeption, bildungspolitische Gesamtstrategie muss vorhergehen & in Verhandlungen einfließen

(utopische?) Hauptbotschaft Bildungspolitik überdenken...

- ...größere Probleme im **bildungspolitischen Prozess** als **im Bildungswesen** selbst...



- ...was machen mit dem ‚gordischen Knoten‘?

Material



Anhang

- Lösungsvorschläge IHS 2007
 - Lorenz Lassnigg, Bernhard Felderer, Iain Paterson, Hermann Kuschej, Nikolaus Graf (2007) Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung. IHS research report commissioned by the Federal Ministry for Education, Arts and Culture [https://www.bmbf.gv.at/schulen/sb/ihs_oekbew_15515.pdf?4dzi3h]

1. Zuständigkeiten

- 1. Sinnvolle Lösung der Zuständigkeitsprobleme in der Verwaltung zwischen den Ebenen, v.a. Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung: *Bundesstaatsreform* und Beseitigung der Anomalien einer wirksamen bürokratischen Struktur

2. Autonomie

- 2. Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die pädagogische Arbeit an den Schulen: *pädagogische Autonomie* und Beseitigung der bürokratischen und organisatorischen Einschränkung der schulischen Leistungserbringung

3. Arbeitsbeziehungen

- 3. Entwicklung wirksamer Strukturen von Arbeitsbeziehungen und Industrial Relations im Schulwesen, die den Anforderungen einer zeitgemäßen Dienstleistungserbringung in der Wissensgesellschaft entsprechen: Reform oder Abschaffung des *Dienstrechtes* und Schaffung flexibler und attraktiver Arbeitsbedingungen bei Beseitigung der inflexiblen tayloristischen Regelungs- und Vergütungsstrukturen in der Personalbewirtschaftung.

4. Verteilung und Finanzausgleich

- 4. Schaffung von Verteilungsstrukturen der öffentlichen Mittel zwischen den Gebietskörperschaften auf den verschiedenen Ebenen, die im Sinne vereinfachter Zuständigkeitsstrukturen den Kriterien der Effizienz und Chancengleichheit entsprechen: Überprüfung der vorhandenen Praktiken des *Finanzausgleichs* und Abstimmung der Verteilungsstrukturen mit den wesentlichen Entwicklungsfragen des Schulwesens.