

Finanzierung, Strukturen und Governance im österreichischen Bildungswesen (ERWEITERT, ERGÄNZT)

Lorenz Lassnigg
(lassnigg@ihs.ac.at; www.equi.at)

Präsentation im

Symposium ‘Führung, Steuerung, Governance – Theorie und Praxis’

6.12.2016, PH Steiermark, Graz

Agenda

- Die wesentlichen Elemente und Probleme der Governance- und Finanzierungs-Struktur

IHS-Studien 2016, 2007; NBB 2015 Finanzierung, Autonomie; OECD Finanzierung 2015-16; AK-Studie Politics-Policy-Practice; <http://www.equi.at/dateien/nbb2015-finanz-pdf.pdf>

- Zusammenhang zwischen den Strukturen und Prozessen, und Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Reformen

*OEFG-Vortrag Bildung und Ausbildung in Österreich...
<http://www.equi.at/dateien/oefg-2016-allg-beruf-pdf.pdf>*

- Politische Schlussfolgerungen und aktuelle Reformvorschläge

*IHS-Expertise Sept 2016 ..."Kooperation und Augenmaß"... kurz
http://irihs.ihs.ac.at/4051/1/IHS_Policy_Brief_14_Lassnigg.pdf; lang
http://irihs.ihs.ac.at/4051/2/IHS_Policy_Brief_14_Lassnigg_Expertise.pdf*

*Presse: Experte will Schulreform mit Lehrern, aber ohne Gewerkschaft, P.Stuiber 20.9.16
<http://derstandard.at/2000044675235/Experte-will-Schulreform-mit-Lehrern-ohne-Gewerkschaft>; Schulreformen: Ein- und aussichtslos, KOMMENTAR P.STUIBER 21.9.16
<http://derstandard.at/2000044737854/Schulreformen-Ein-und-aussichtslos?>
Schulreform: Gewerkschaft, Pfründe und Marie-Wolke, Kolumne N.Glattauer 28.9.16
<http://derstandard.at/2000045020164/Schulreform-Gewerkschaft-Pfruenden-und-Marie-Wolke>; Lasst die Schule frei! Userkommentar W.Knopf 5.10.16
<http://derstandard.at/2000045201143/Lasst-die-Schule-frei>*

Material

- OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools.

Country background Report for Austria, by Michael Bruneforth, Bernhard Chabera, Stefan Vogtenhuber, Lorenz Lassnigg

http://www.oecd.org/edu/school/2016%2006%2014%20OECD_Country%20Background%20Report%20AT%20FINAL.pdf

- Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures.

Lorenz Lassnigg, Stefan Vogtenhuber IHS-sociological series 107

<https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.pdf>

- Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens.

Lorenz Lassnigg IHS-Forschungsbericht für AK

<http://www.equi.at/de/projekte/schwerpunkt/Eckpunkte+einer+sinnvollen+Weiterentwicklung+des+Schulwesens%3A+politics+%96+policy+%96+practice>

- EDUCATION AS A HOSTAGE OF POLITICS: SOURCES AND DYNAMICS OF COMPLEXITY IN A BUREAUCRATIC-FEDERALIST SYSTEM

Lorenz Lassnigg, Beitrag zu OECD-Publikation im Projekt Governing Complex Education Systems GCES <http://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/rs113.pdf>

Governance- und Finanzierungs-Struktur

NBB-Kapitel, pragmatischer Ansatz...

- ...Einschätzung der brennenden Probleme und Ausformungen der Bildungsfinanzierung in Österreich...
 - ...politische Diskurse...
„double bind“
 - ...institutionelle Strukturen...
Verteilungsföderalismus, Interessenvertretung
 - ...entscheidend: **Transparenzproblem**, strukturell und institutionell verursacht...
 - ...beeinträchtigt Wirksamkeit und Effizienz der Aktivitäten und Bemühungen **aller AkteurInnen auf allen Ebenen**, vom politischen Zentrum bis zur Praxis in den Schulen
Frage „wer ist besser“ falsch gestellt: niemand kann besser sein als Struktur erlaubt...

„Double Bind“ & Nebenbedingungen Bürokratie & Föderalismus...

■ Double Bind...

Mantra **„zu hohe Ausgaben für zu wenig Leistungen“**,
aber gleichzeitig

Forderung: **„zusätzliche Ressourcen für jede Verbesserung“**
„Verwaltungsausgaben“ als Joker...

■ ...aufrechterhalten durch **Intransparenz**...

- ohne ausreichende Info Ressourcen-Bewertung ambivalent
tw. Ressourcen überschätzt („goldene Zeit“ der höchsten Ausgaben ist vorbei)
- politischer Fokus auf Ressourcen verdrängt andere Aspekte
Politics verdrängt Policy

■ ...und **zwei Nebenbedingungen**...

- **bürokratische/kameralistische** Verwaltung/Budgetierung trennt Funktion, Recht & Budget, Nutzung der Mittel nicht sichtbar, auch Grundlage für Statistik
fördert Intransparenz
- **Verteilungs-Föderalismus**: Aufbringung/Finanzierung beim Bund, Ausgaben bei den Ländern, zerstört Verantwortlichkeit auf beiden Seiten
keine Umsetzungsmacht, „Forderungslogik“

... Strukturen genützt und gestützt durch Interessenvertretung & Arbeitsbeziehungen...

- ...diese überbrücken den institutionellen Bruch zwischen Bürokratie (Bundespolitik) und Föderalismus (Landespolitik)...
- ...stützen die Bürokratie durch **bürokratische Regelung der Arbeitsbeziehungen**...
durch Dienstrechtsreform nicht geändert (Prinzip der bürokratischen Regelung aufrecht und durch lange Umsetzungsfrist gestützt)
- ...und beziehen Verhandlungsmacht aus den föderalen Strukturen...
einzigste in allen Strukturen und auf allen Ebenen durchorganisierte Macht in einer ansonsten fragmentierten Struktur
- ...in der gesamten Governance-Struktur werden durch das Zusammenspiel aus Bürokratie, Föderalismus, Arbeitsbeziehungen und Finanzausgleich die Schulen und Gemeinden in eine völlig abhängige Position gebracht
> **Autonomie als Governance-Problem**

Modell Governance

(NBB Autonomiekapitel, Altrichter et al.)

Abb. 7.2: Modell der österreichischen Governance-Struktur



Finanzausgleich

- Gesamte Rechtsvorschrift für Finanzausgleichsgesetz 2008, Fassung vom 05.12.2016

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20005610>

https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/unterlagen-zum-finanzausgleich.html#9_Zahlungen_des_Bundes_an_Laender_und_Gemeinden

BUNDESKANZLERAMT RECHTSINFORMATIONSSYSTEM https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/unterlagen-zum-finanzausgleich.html#9_Zahlungen_des_Bundes_an_Laender_und_Gemeinden Bundesrecht Landesrecht Gemeinderecht EU-Recht Judikatur Erlasse SV-Recht Gesamtabfrage Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Finanzausgleichsgesetz 2008, Fassung vom 05.12.2016 Drucken Andere Formate:		Inhaltsverzeichnis I. Finanzausgleich (§§ 2 bis 4 F-VG 1948) § 1. Tragung der Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung und bestimmter mit der Besorgung der Verwaltung von Bundesvermögen zusammenhängender Aufgaben § 2. Tragung des Aufwandes für die Ausgleichszahlungen § 3. Kosten von Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften § 4. Ersatz von Besoldungskosten für die Landes- und Religionslehrer § 4a. Tragung der Mehrausgaben für Berufungen gegen Rückkehrentscheidungen § 5. Landesumlage § 6. Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen	
Langtitel Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2016 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008) StF: BGBl. I Nr. 103/2007 (NR: GP XXIII RV 289 AB 389 S. 42, BR: AB 7855 S. 751.) [CELEX-Nr.: 32005L0008] Änderung BGBl. I Nr. 66/2008 (NR: GP XXIII RV 47) BGBl. I Nr. 85/2008 (NR: GP XXIII RV 54) BGBl. I Nr. 17/2010 (NR: GP XXIV RV 60) BGBl. I Nr. 26/2010 (VfGH) BGBl. I Nr. 34/2010 (NR: GP XXIV RV 66) BGBl. I Nr. 54/2010 (NR: GP XXIV RV 65) BGBl. I Nr. 73/2010 (NR: GP XXIV RV 65) BGBl. I Nr. 111/2010 (NR: GP XXIV RV 9) [CELEX-Nr.: 32010L0012] BGBl. I Nr. 12/2011 (NR: GP XXIV RV 12) BGBl. I Nr. 151/2011 (NR: GP XXIV RV 1) BGBl. I Nr. 4/2012 (K über Adat) BGBl. I Nr. 50/2012 (NR: GP XXIV RV 17) BGBl. I Nr. 82/2012 (NR: GP XXIV RV 17) BGBl. I Nr. 49/2013 (K über Adat) BGBl. I Nr. 165/2013 (NR: GP XXIV RV 2) BGBl. I Nr. 208/2013 (NR: GP XXV RV 2) BGBl. I Nr. 40/2014 (NR: GP XXV RV 53) [CELEX-Nr.: 32008L0008] BGBl. I Nr. 17/2015 (NR: GP XXV RV 362) BGBl. I Nr. 118/2015 (NR: GP XXV RV 68)		II. Abgabewesen (§§ 5 bis 11 F-VG 1948) A. Ausschließliche Bundesabgaben § 7. Ausschließliche Bundesabgaben B. Zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilte Abgaben § 8. Gemeinschaftliche Bundesabgaben § 9. Beteiligung der Gebietskörperschaften an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben § 10. Plafondierung der Ertragsanteile Wiens als Land und Gemeinde § 11. Gemeindegewise Unterverteilung der Anteile der Gemeinden § 12. Vorschüsse und Abrechnungen (Anm.: § 13 aufgehoben mit BGBl. I Nr. 73/2010) § 13a. Zuschlagsabgaben C. Ausschließliche Landes(Gemeinde)abgaben § 14. Ausschließliche Landes(Gemeinde)abgaben D. Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlussrechtes § 15. Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlussrechtes § 16. Kompetenzverteilung bei der Kommunalsteuer § 17. Interkommunaler Finanzausgleich für die Erträge aus der Kommunalsteuer § 18. Kompetenzverteilung bei der Grundsteuer und bei der Feuerschutzsteuer § 19. Eigener Wirkungsbereich der Gemeinden	
III. Finanzzuweisungen und Zuschüsse (§§ 12 und 13 F-VG 1948) Finanzzuweisungen § 20 Abs. 1: Finanzzuweisung an Gemeinden – öffentliche Personennahverkehrsunternehmen § 20 Abs. 2: Finanzzuweisung an Gemeinden – Personennahverkehrs-Investitionen § 20 Abs. 3: Finanzzuweisung an Statutarstädte für Aufgaben als Sicherheitsbehörde erster Instanz § 21. Finanzzuweisung an Gemeinden – Finanzkraftstärkung § 22. Bedarfszuweisung an Länder – Haushaltsgleichgewicht § 22a. Bedarfszuweisung an Gemeinden im Jahr 2010 § 22b. Bedarfszuweisung an Länder – Glücksspiel Zuschüsse § 23 Abs. 1: Zweckzuschuss an Länder und Gemeinden – Theater § 23 Abs. 2: Zweckzuschuss an Länder – Krankenanstaltenfinanzierung (Gemeindeanteil) § 23 Abs. 3: Erstausrüstung an Software § 23 Abs. 4 bis 4b: Zweckzuschuss – Kinderbetreuung und sprachliche Frühförderung § 23 Abs. 4c: Zweckzuschuss für Wohnbauförderung		IV. Sonder- und Schlussbestimmungen § 24. Inkrafttreten, Sonderbestimmungen § 25. Außerkrafttreten	

- Reformvorschlag

- http://www.iwsooe.at/uploads/tx_news/Studie_Finanzausgleich.pdf

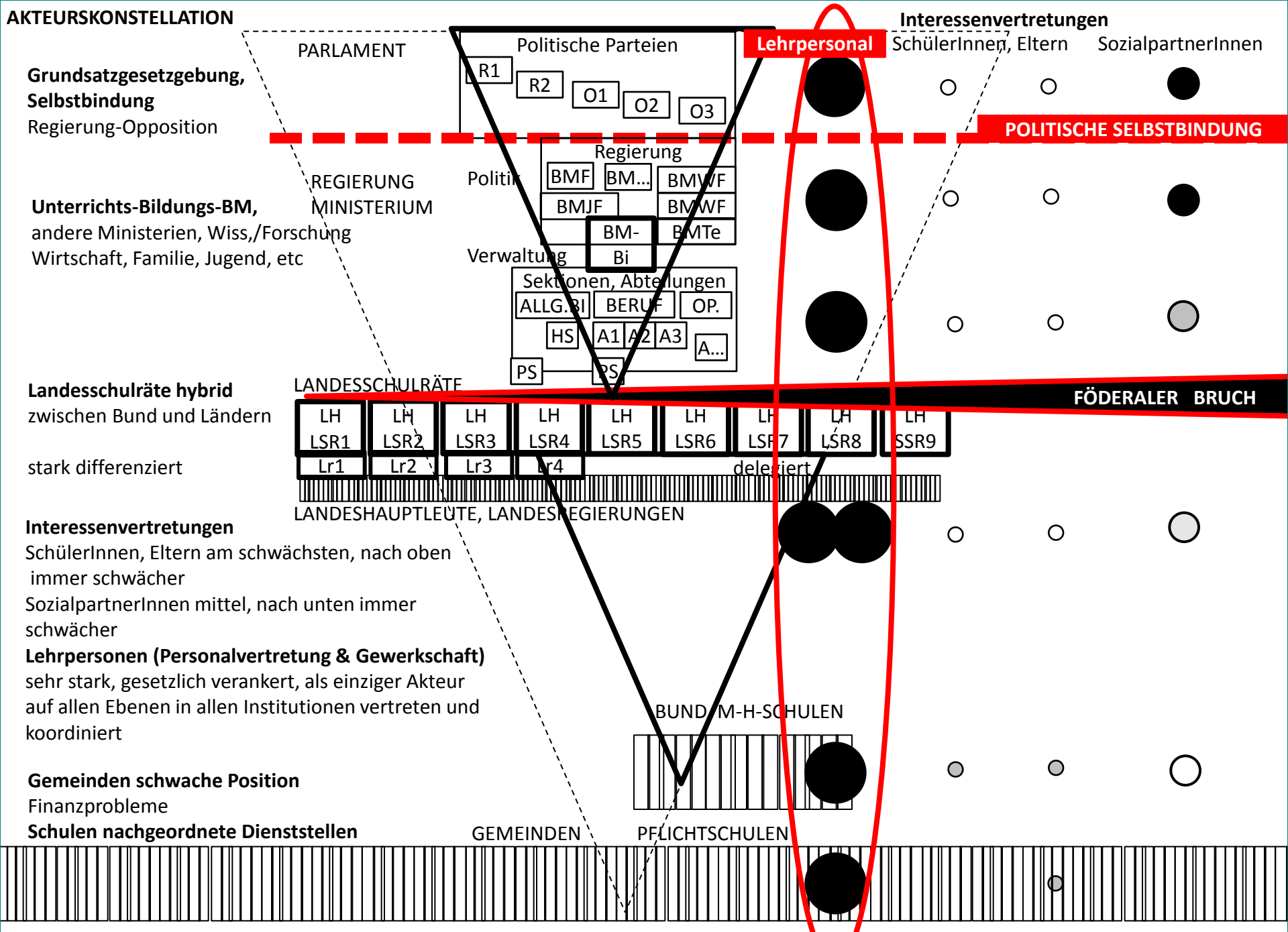
- Fiskalrat Paktum

- https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:398e3fb7-6489-486b-837e-ee5009f9eb44/FISK-Info-extern_Finanzausgleich%20neu.pdf

Akteurskonstellation...

Akteurskonstellation...

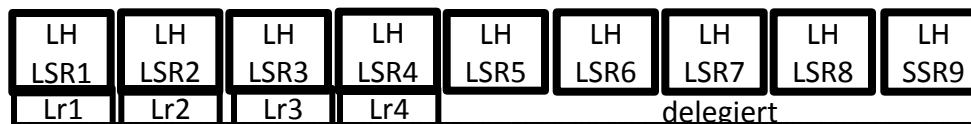
- ...**geht über formale Struktur hinaus**...
- ...verbindet die verschiedenen Typen von **AkteurInnen**
- mit ihrer **Positionierung**
- und ihren **Rollen/Aufgaben**
- in der **Funktionsweise der Struktur**...
- *sollte explizit empirisch untersucht werden*
- *hier tw.hypothetisch*



PARLAMENT

REGIERUNG
MINISTERIUM

LANDESSCHULRÄTE



LANDESHAUPTLEUTE, LANDESREGIERUNGEN

BUND M-H-SCHULEN

GEMEINDEN

PFLICHTSCHULEN

Lehrpersonal Interessenvertretungen SchülerInnen, Eltern SozialpartnerInnen

AKTEURE, INSTITUTIONEN

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

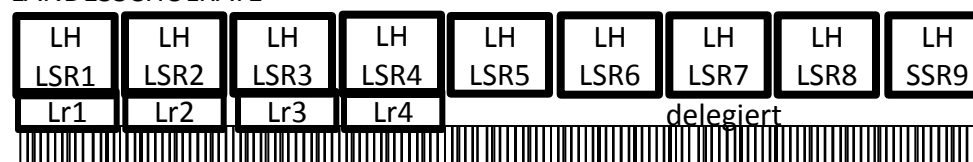
Gemeinden schwache Position
Finanzprobleme

Schulen nachgeordnete Dienststellen

PARLAMENT

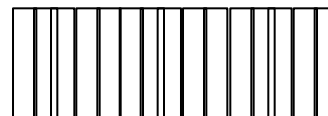
REGIERUNG
MINISTERIUM

LANDESSCHULRÄTE



LANDESHAUPTLEUTE, LANDESREGIERUNGEN

BUND M-H-SCHULEN



GEMEINDEN

PFLICHTSCHULEN

Lehrpersonal

Interessenvertretungen
SchülerInnen, Eltern SozialpartnerInnen

ROLLEN MERKMALE

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

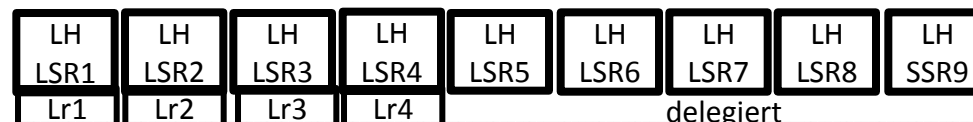
Finanzprobleme

Schulen nachgeordnete Dienststellen

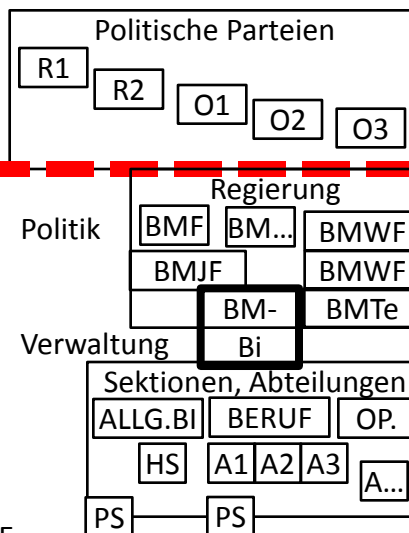
PARLAMENT

REGIERUNG
MINISTERIUM

LANDESSCHULRÄTE



LANDESHAUPTLEUTE, LANDESREGIERUNGEN



Lehrpersonal

Interessenvertretungen

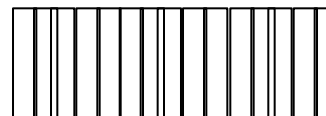
SchülerInnen, Eltern SozialpartnerInnen

POLITISCHE SELBSTBINDUNG

2/3

MEHRHEIT

BUND M-H-SCHULEN



GEMEINDEN

PFLICHTSCHULEN

AKTEURSKONSTELLATION

SCHEINBARER ZENTRALISMUS

Interessenvertretungen

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

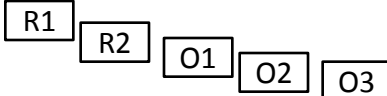
Gemeinden schwache Position

Finanzprobleme

Schulen nachgeordnete Dienststellen

PARLAMENT

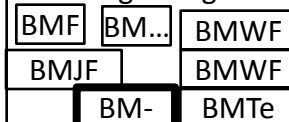
Politische Parteien



REGIERUNG
MINISTERIUM

Politik

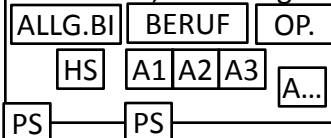
Regierung



Verwaltung

Bi

Sektionen, Abteilungen

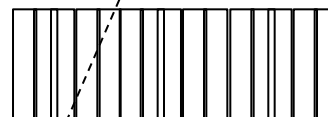


LANDESSCHULRÄTE



LANDESHAUPTLEUTE, LANDESREGIERUNGEN

BUND M-H-SCHULEN



GEMEINDEN

PFLICHTSCHULEN

Lehrpersonal

SchülerInnen, Eltern SozialpartnerInnen

POLITISCHE SELBSTBINDUNG

„ZENTRALISMUS“/ FÖDERALISMUS

FÖDERALER BRUCH

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

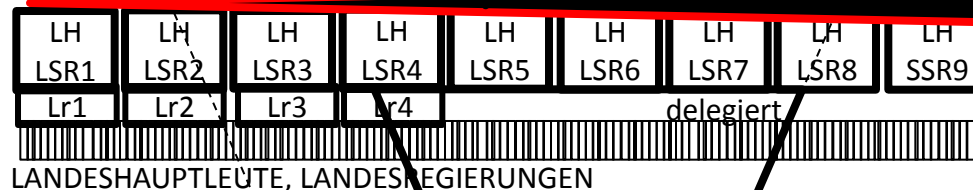
Gemeinden schwache Position
Finanzprobleme

Schulen nachgeordnete Dienststellen

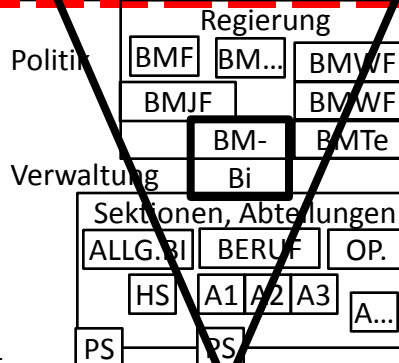
PARLAMENT

REGIERUNG
MINISTERIUM

LANDESSCHULRÄTE



Politische Parteien



Lehrpersonal

Interessenvertretungen

SchülerInnen, Eltern SozialpartnerInnen

POLITISCHE SELBSTBINDUNG

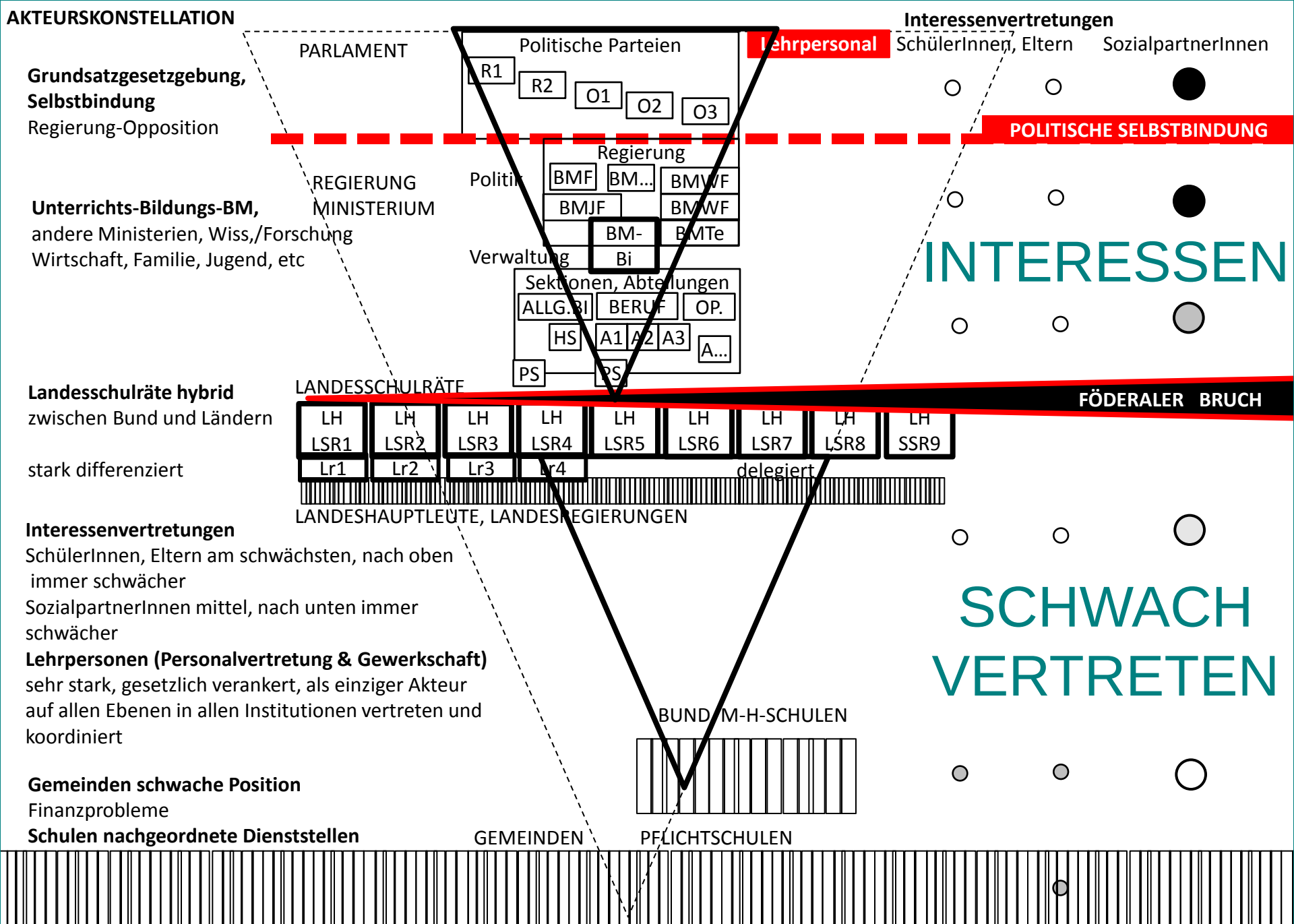
**BÜROKRATIE
OHNE
,DURCHGRIFF'**

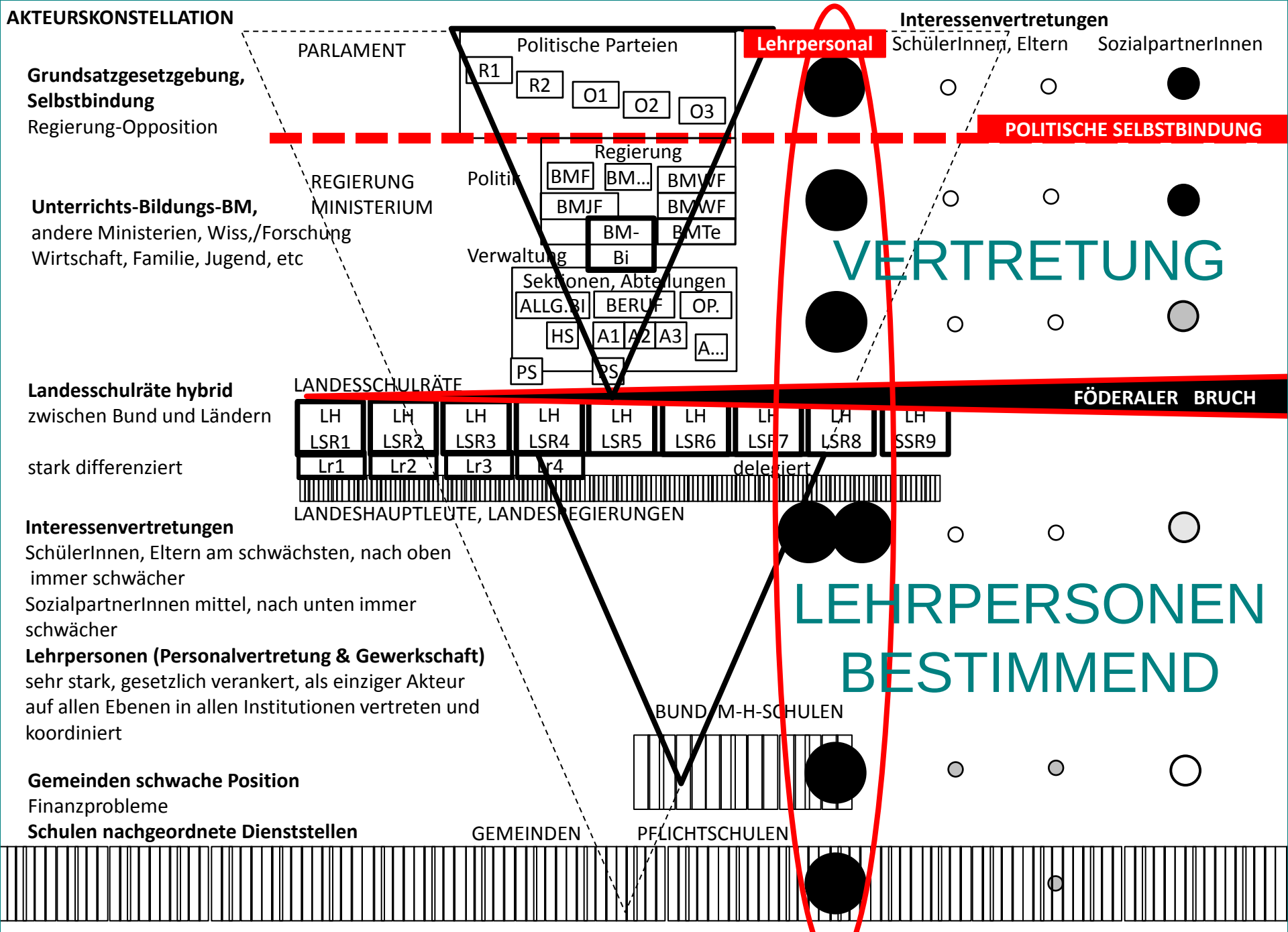
FÖDERALER BRUCH

BUND M-H-SCHULEN

GEMEINDEN

PFLICHTSCHULEN





Empirie zur Finanzierung

Blitzlichter zu zentralen Fragen

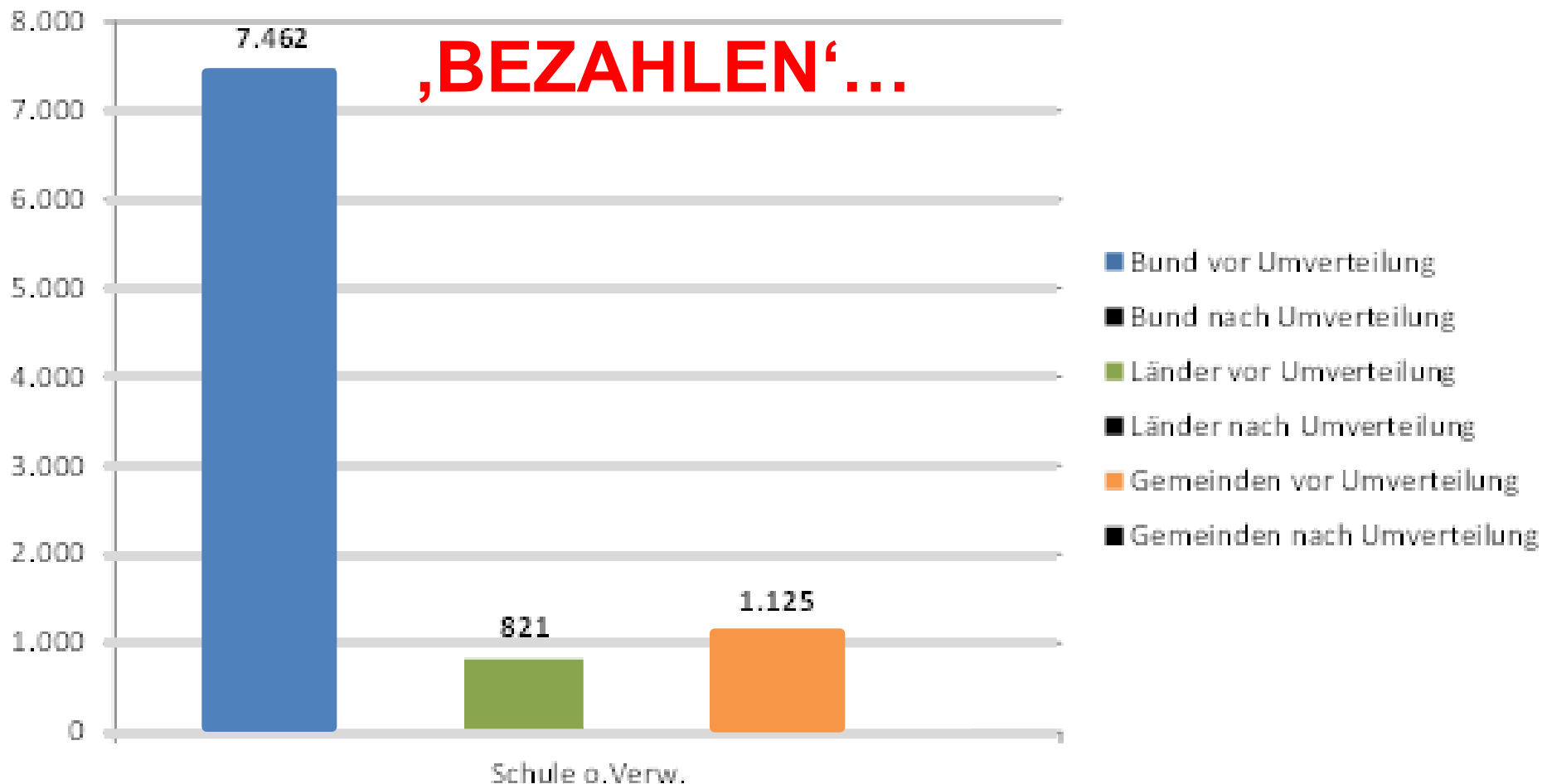
...neue Ergebnisse zu

- Transferstruktur
 - Länder geben die Hälfte der Bundesmittel aus, Monitoring verbessert
- Ausgabenniveau
 - im internationalen Vergleich nicht mehr so hoch wie früher (Einsparungen), aber pro Kopf und Ressourcen immer noch im vorderen oder Spitzenfeld (,ausreichend‘)
- Ausgabenverteilung
 - hohe Unterschiede zwischen Ländern, wenig/keine erkennbare ,Logik‘
Problem Stadt/Land
 - deutlichste Widersprüche sichtbar zwischen Wien und anderen Ländern
 - Verwaltung große Lücke
- Ausgaben-Wirkungen (Exploration)
 - keine klaren positiven Zusammenhänge zwischen mehr Ressourcen > Standards

Transferstruktur

Transfer Bund Länder...

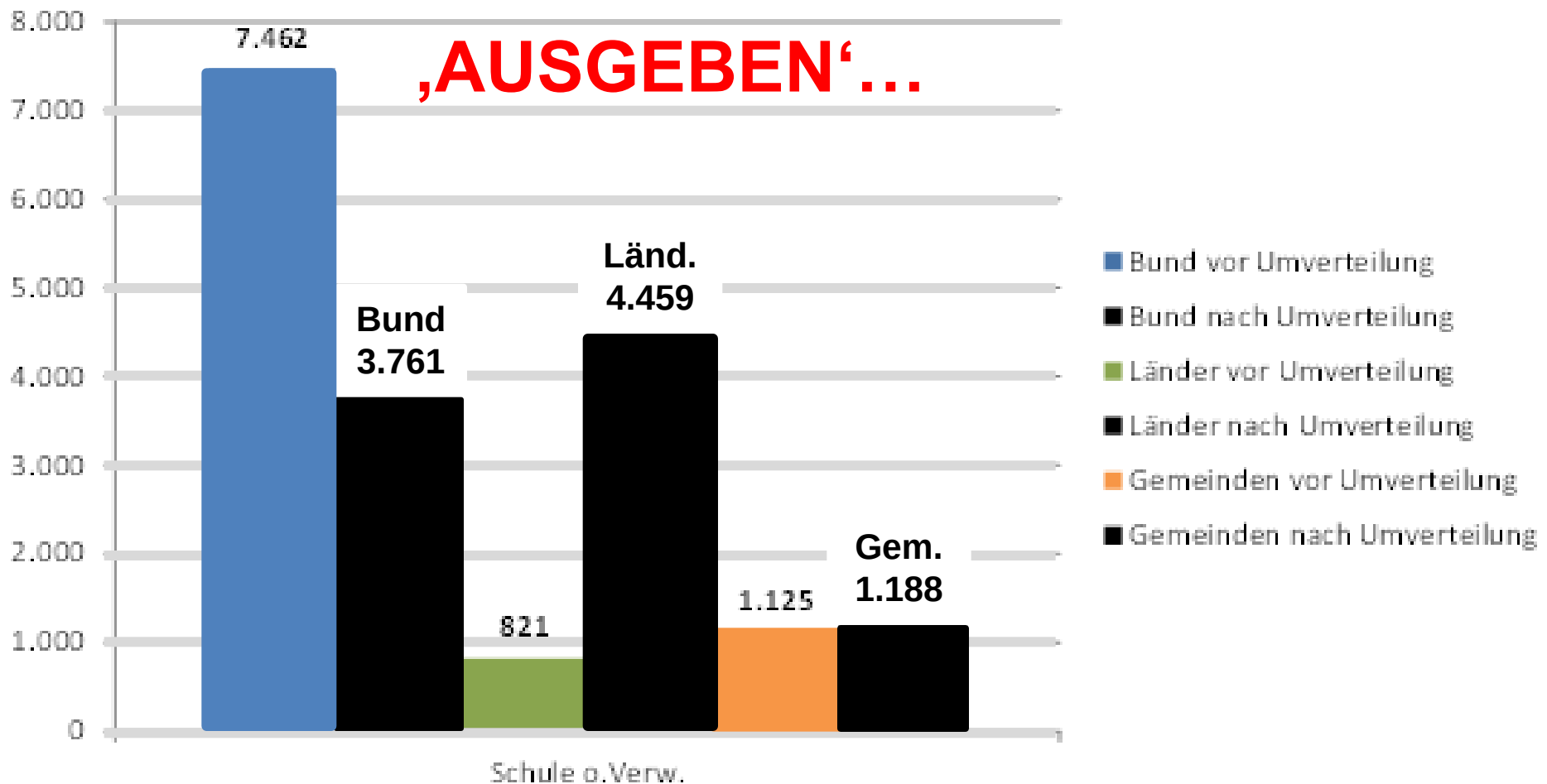
,BEZAHLEN'...



- ...erfolgt in der fundamentalen Konfliktposition Länder-Bund...
- ...und erzeugt notwendigerweise Intransparenz...
- ...**GOODWILL: ‚Länder‘-ausgaben in Bundesinformationssystem**

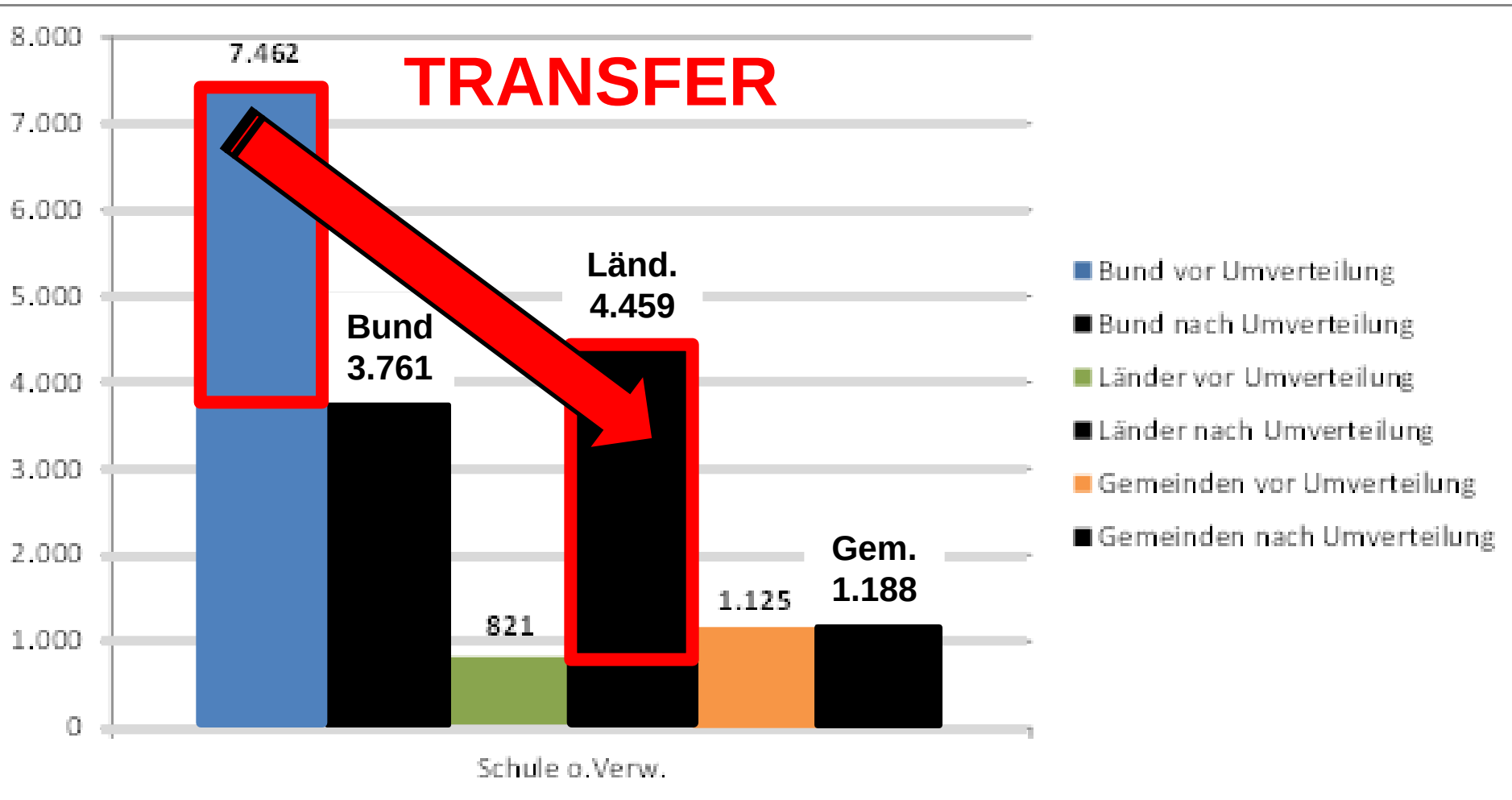
Transfer Bund Länder...

,AUSGEBEN‘...



- ...erfolgt in der fundamentalen Konfliktposition Länder-Bund...
- ...und erzeugt notwendigerweise Intransparenz...
- ...**GOODWILL: ‚Länder‘-ausgaben in Bundesinformationssystem**

Transfer Bund Länder...



- ...erfolgt in der fundamentalen Konfliktposition Länder-Bund...
- ...und erzeugt notwendigerweise Intransparenz...
- ...**GOODWILL: „Länder“-ausgaben in Bundesinformationssystem**

,Klientelismus': Löhne-Gehälter der Länder...

Tab. 1: Ausgaben für Löhne/Gehälter in Relation zu Transfers auf den verschiedenen Governance-Ebenen Total

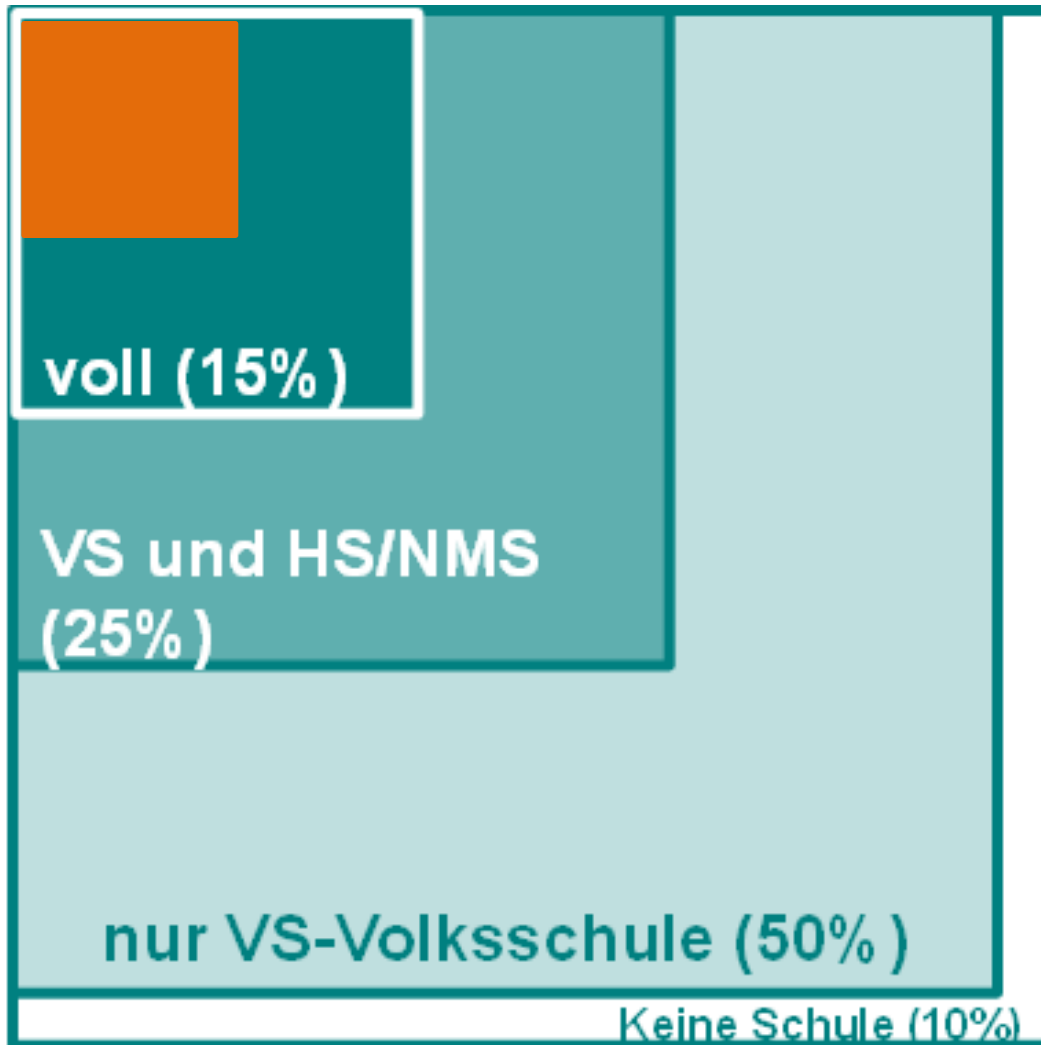
Mio.EUR	Gov total	Federal	Länder	Communes	Social Security
Gross wages	28.383,8	11.478,3	8.595,2	6.739,7	1.570,6
Social contribution employer	4.521,1	1.565,2	1.286,4	1.410,7	258,8
Imputed social contributions employer	1.892,6	778,2	635,7	428,2	50,5
Sum wages gross employer costs	34.797,5	13.821,7	10.517,3	8.578,6	1.879,9
Distribution %Row of sum wages	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%

Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA, STATcube

- ...**39% ihrer Ausgaben nach Transfer insgesamt** (incl.Lehrpers)...
- ...die Hälfte vom Bund bezahlt (DIFF **+5,2 Mrd.EUR**)...
 - Ausgaben Löhne-Gehälter höher als bei Gemeinden (+1,9 Mrd.EUR)
 - Gemeinden zahlen ihre Beschäftigten selbst...
- ...politisch gesehen parasitäres System: Länder lassen sich ihre Machtbasis von jemand anders (Bund) bezahlen...
 - ...und kämpfen noch gegen diesen...
 - ...Wunsch nach den BundeslehrerInnen verschärft diese Lage bedeutend (**L>B**)

Gemeindestrukturen Überblick

- Überblick: Verteilung von Schulstrukturen, ca. **2.400 Gemeinden**



schulintensive Gemeinden

Gemeinden
mit einer Summe von
10 oder mehr Schulen:

95 inkl. Wiener Bezirke

72 Gemeinden in
Bundesländern außer Wien

**> Ansatzpunkt
für Autonomie
reform**

Ausgabenniveau

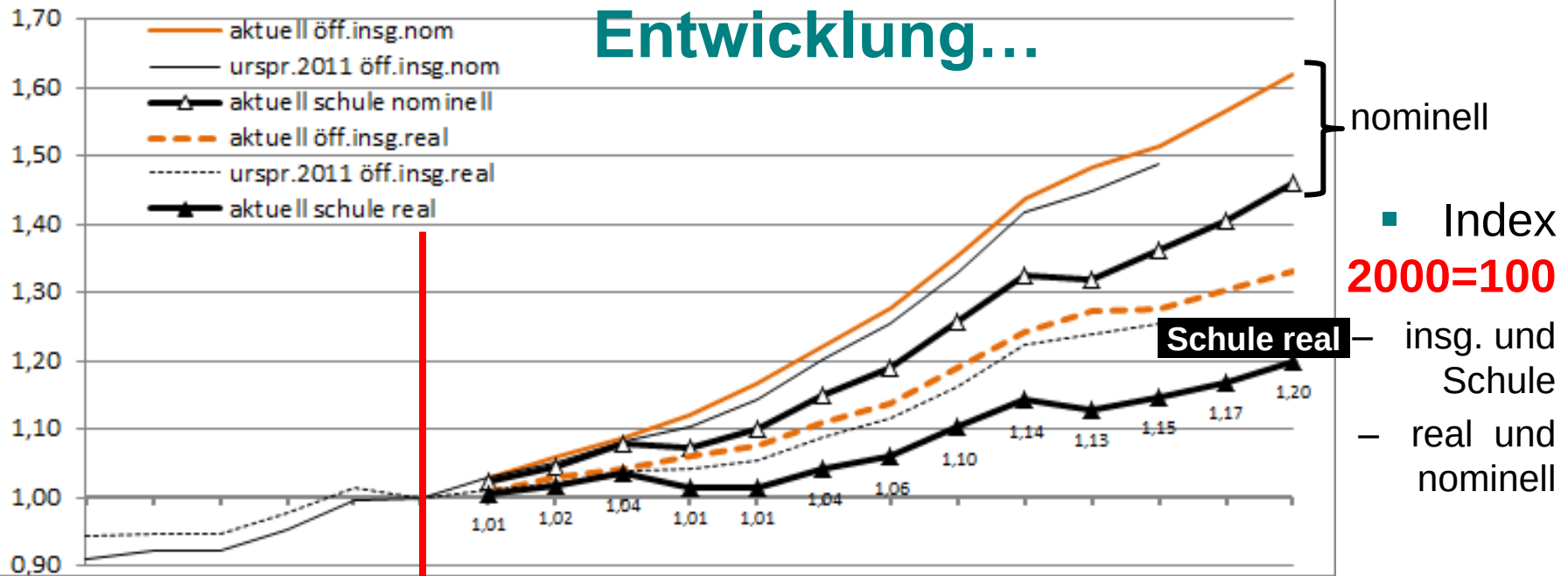
Ausgabenniveau

- generell ergibt sich aus den Daten und Vergleichen, dass die Ausgaben Österreichs im Vergleich zu den anderen Ländern nicht mehr so hoch liegen wie in den 1990ern, und temporär auch zurückgeschraubt wurden...
- ...aber die Indikatoren weisen auf eine insgesamt gesehen jedenfalls ausreichende Ausstattung hin, in manchen Bereichen auch ziemlich überdurchschnittlich...
- ...die Diskrepanz zwischen vergleichsweise hohen pro/Kopf-Ausgaben und niedrigeren Bestandsausgaben/BIP kann auf eine im Durchschnitt vergleichsweise effiziente Verausgabung hindeuten...
- [...heißt nicht dass es nicht auch in manchen Bereichen Engpässe, oder auch überhöhte Ausgaben gibt, aber dies liegt nicht auf der Hand...]

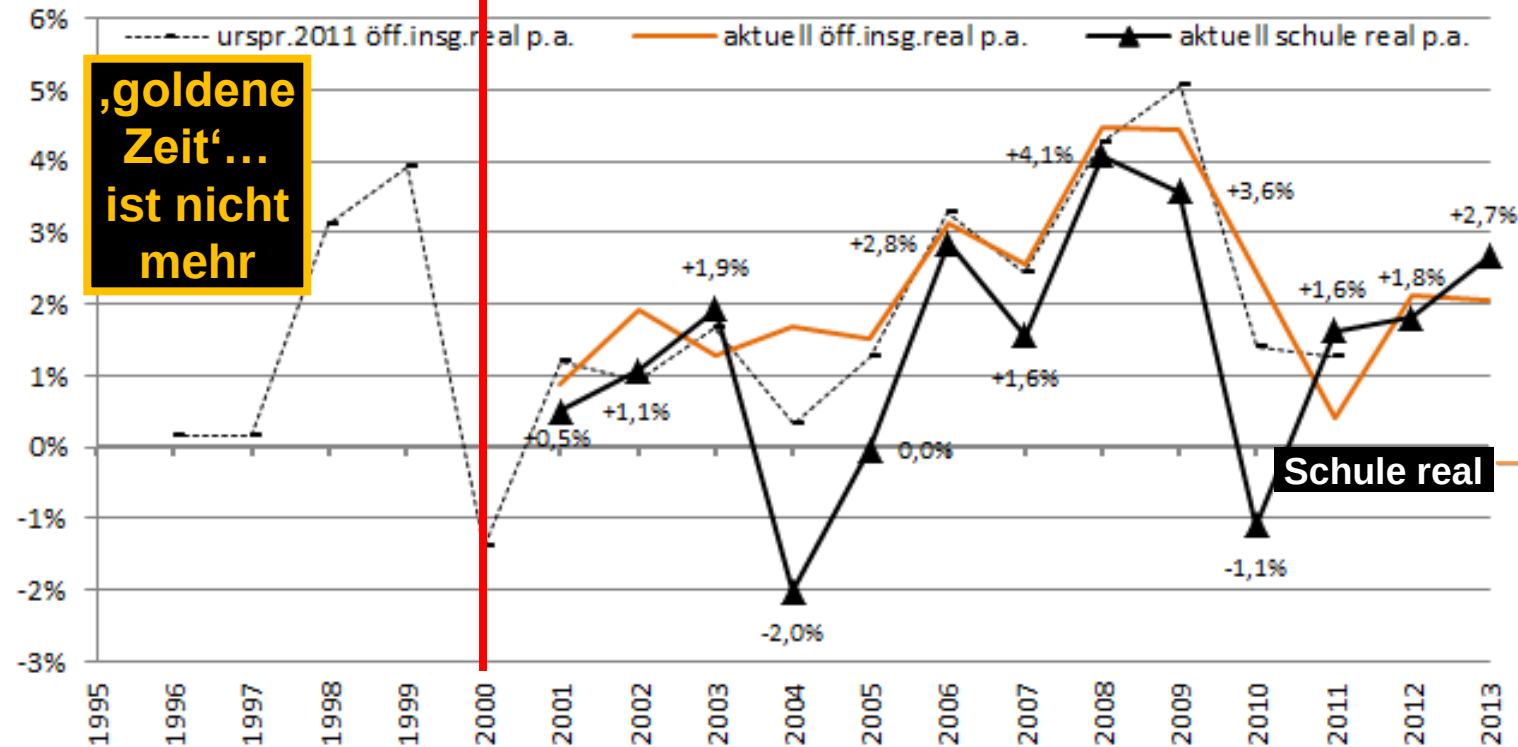
Entwicklung Österreich

- Transparenz:
keine Zeitreihe über 2000 zurück...

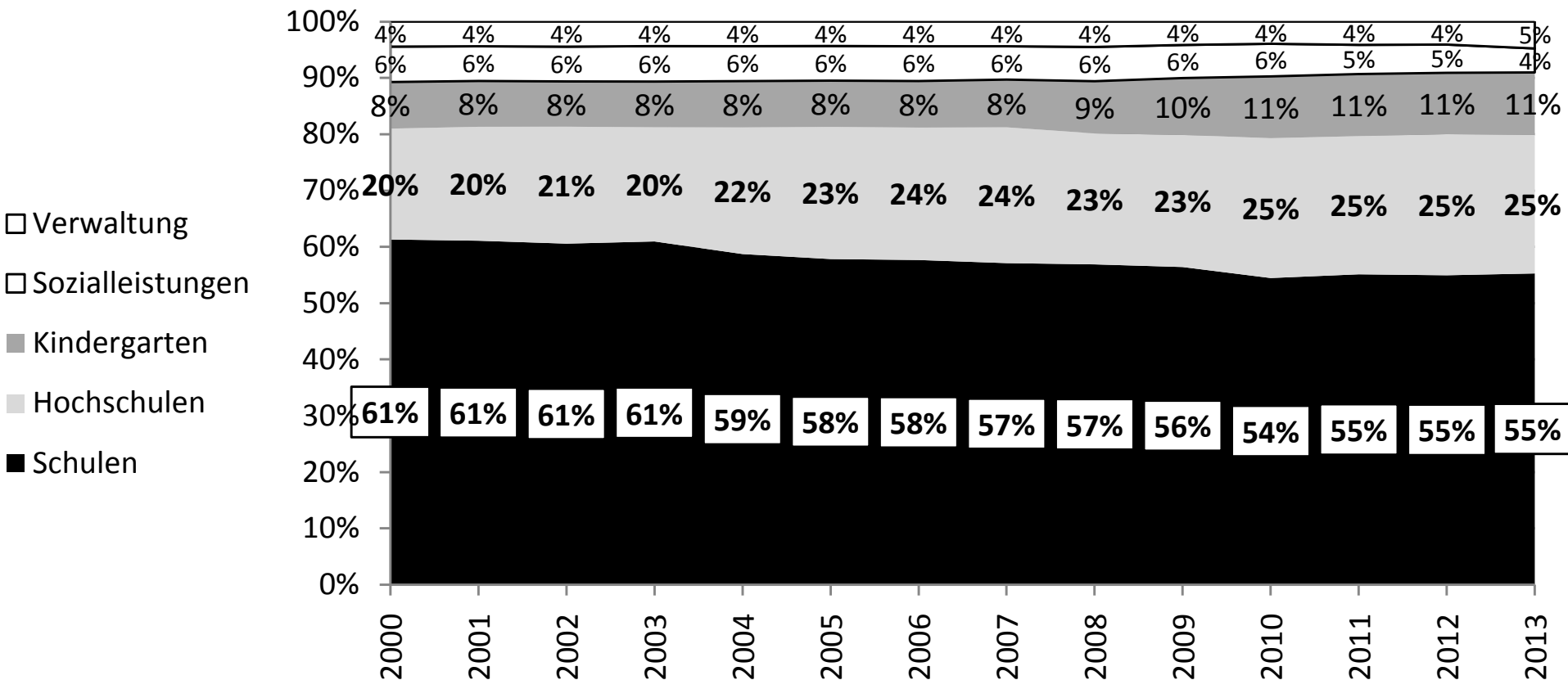
Entwicklung...



,goldene Zeit‘... ist nicht mehr



Verteilung der gesamten Ausgaben...



- Schule verliert Anteil gegen Kindergarten und Hochschulen (28% > 36%)...
- ...ausgewiesene Verwaltung sehr gering (4-5%)
Zahlen vielfach nicht nachvollziehbar (**Transparenz**)

Niveau im Vergleich...

Abb. 8.5: Relative Position Österreichs im Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben (2012)

pro-Kopf Ausgaben...

- im Vergleich hoch, v.a. Sekundarstufe

Tertiärstufe Durchschnitt – bezogen auf BIP/Kopf niedrig

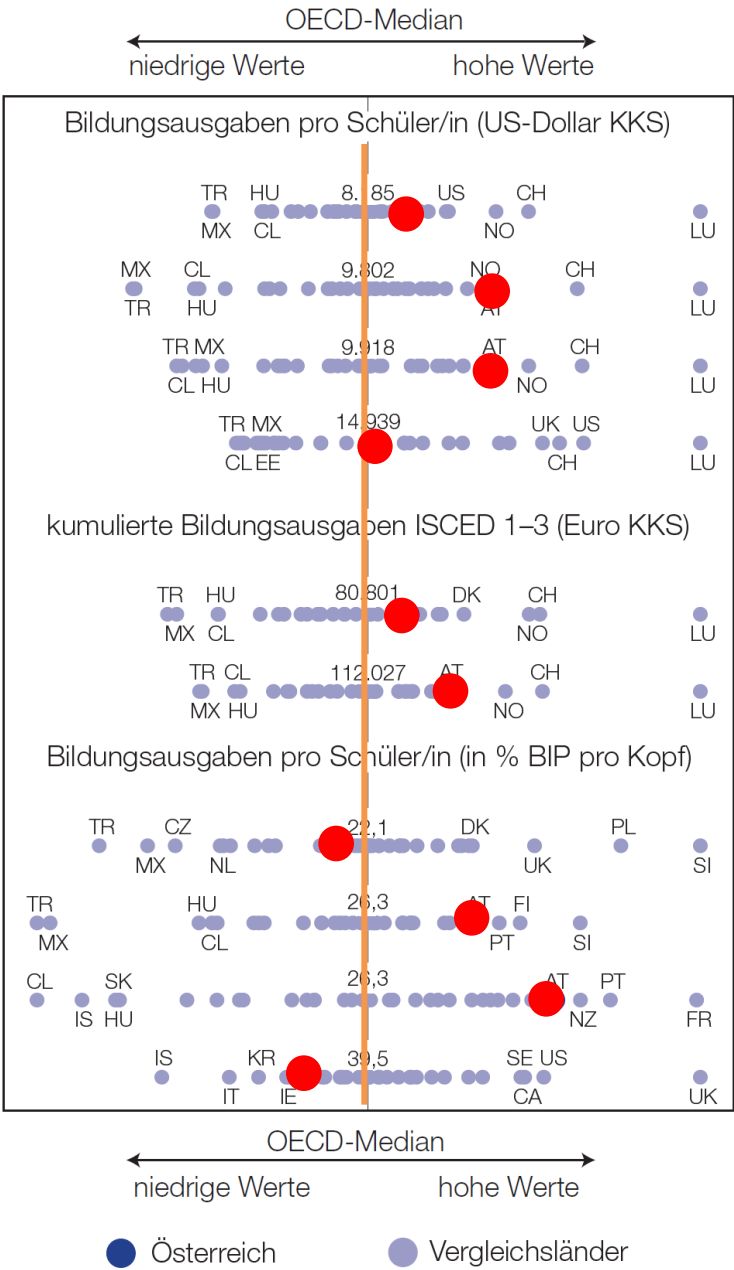


Abb. 8.7: Relative Position Österreichs im Vergleich der Realindikatoren und Gehaltskosten (2013)

Realindikatoren...

■ SLR

Klassengröße

■ Unterrichtszeit

– SchülerInnen

– Lehrkräfte

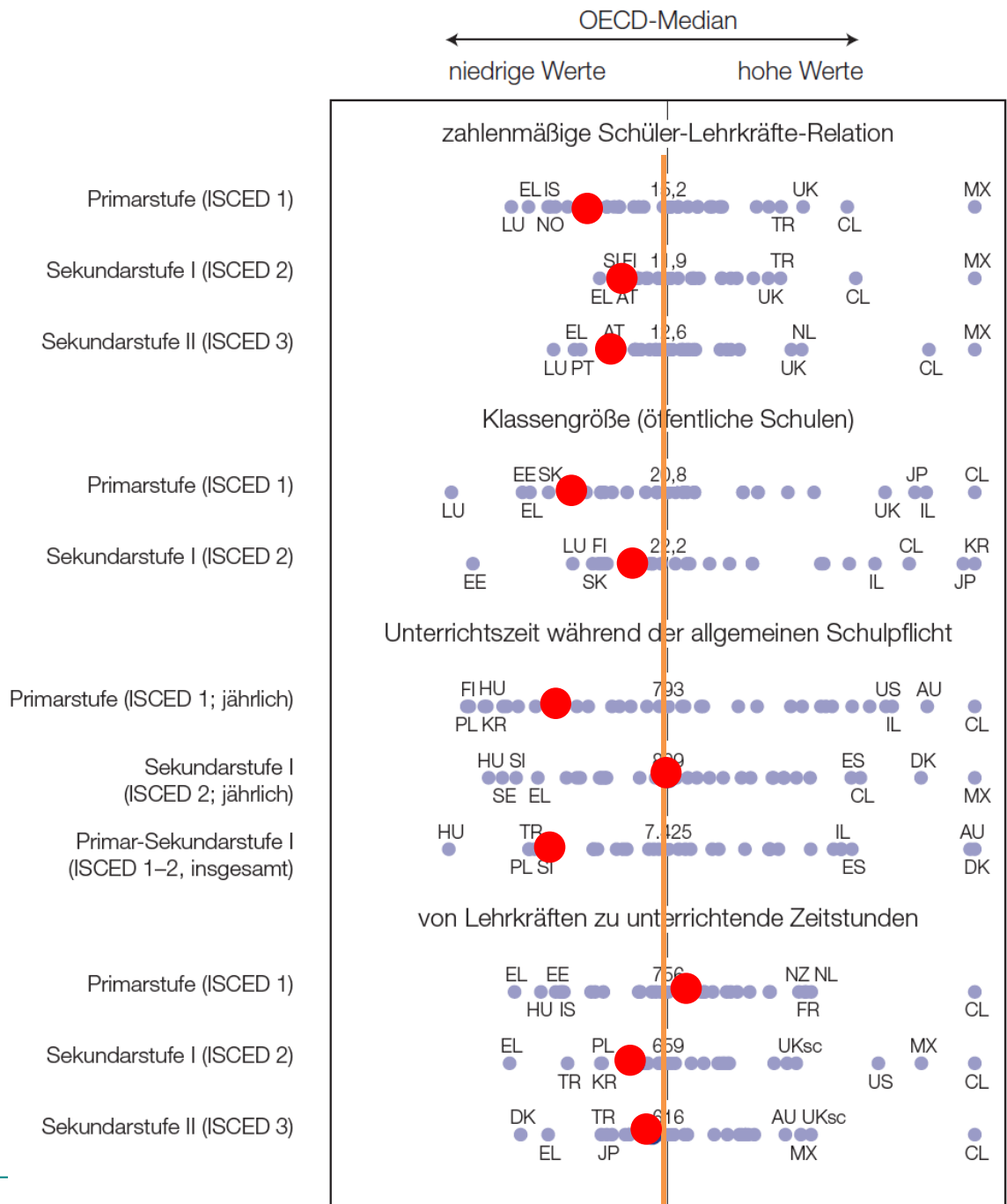
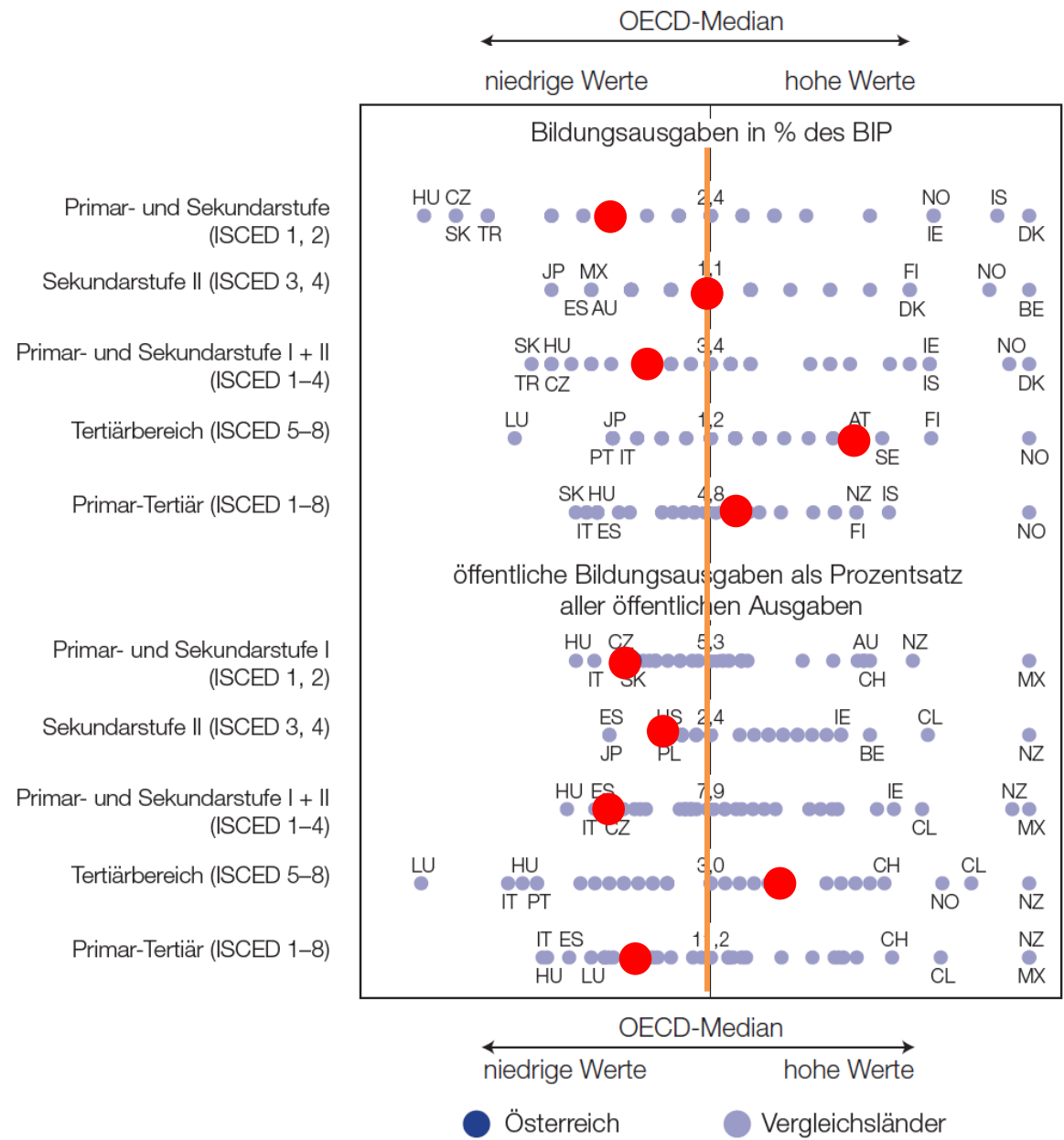


Abb. 8.6: Relative Position Österreichs im Vergleich der gesamten Bildungsausgaben (2012)

Ausgaben BIP, öff.Ausgaben



■ % BIP

Tertiär hoch

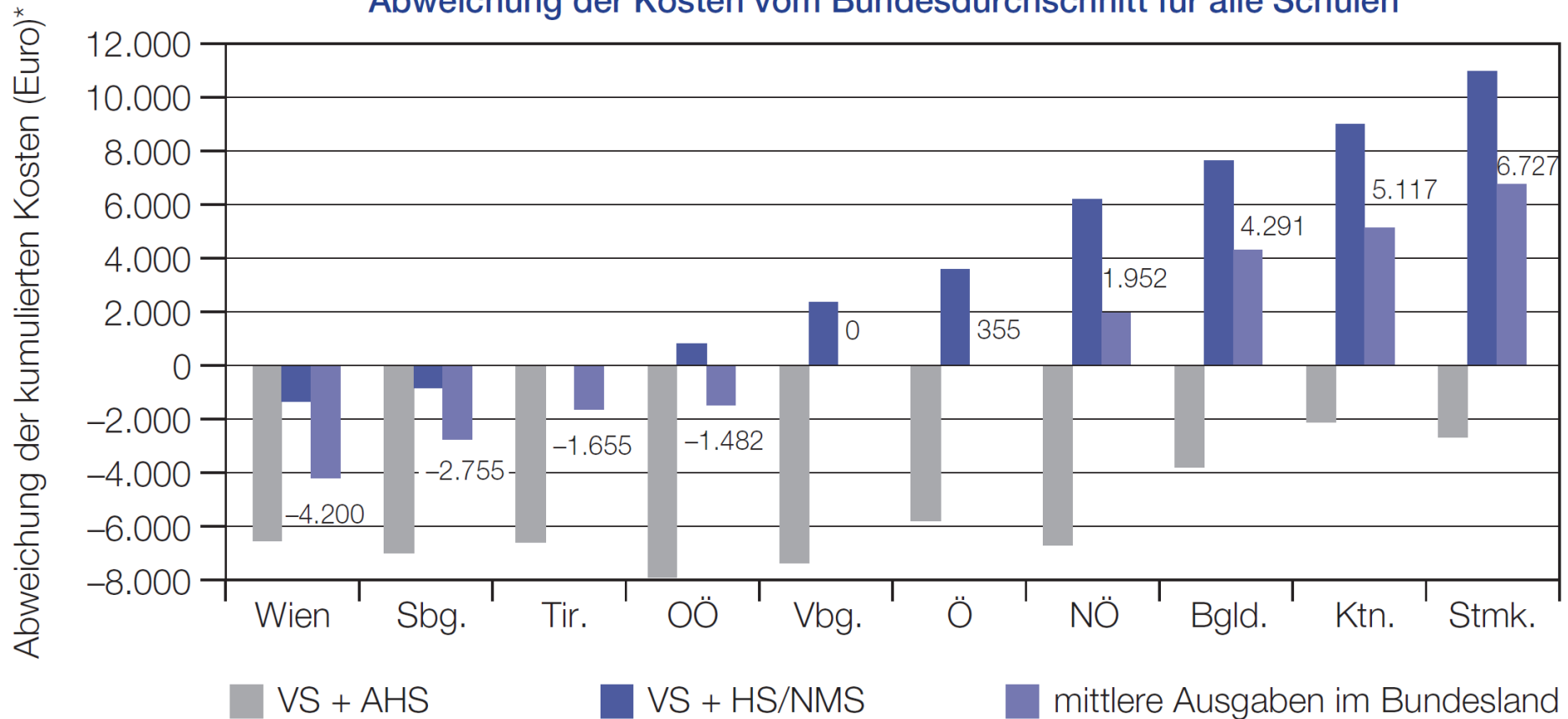
■ Öffentliche Ausgaben

Tertiär hoch

Ausgabenverteilung

Bundesländerunterschiede

Abweichung der Kosten vom Bundesdurchschnitt für alle Schulen



Anmerkungen: *Kumulierte Ausgaben repräsentieren die Ausgaben für 4 Jahre Volksschule plus 4 Jahre der jeweiligen Schullaufbahnen auf der Sekundarstufe I. Die Ausgaben sind errechnet durch Multiplikation der jährlichen Ausgaben für 2013 mit der Dauer des Programms. Mittlere Ausgaben im Bundesland bzw. in Österreich berechnen sich auf Basis des nach Schülerzahl gewichteten Mittels der Ausgaben für allgemeinbildende höhere Schulen (AHS), Hauptschulen (HS) und Neue Mittelschulen (NMS). VS: Volksschulen.

Quelle: Abbildung B3.a, Indikator B3, Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015. Eigene Berechnung auf Basis der jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben.

INDICES Volksschulen: Demografie und Ausgaben 2000-12

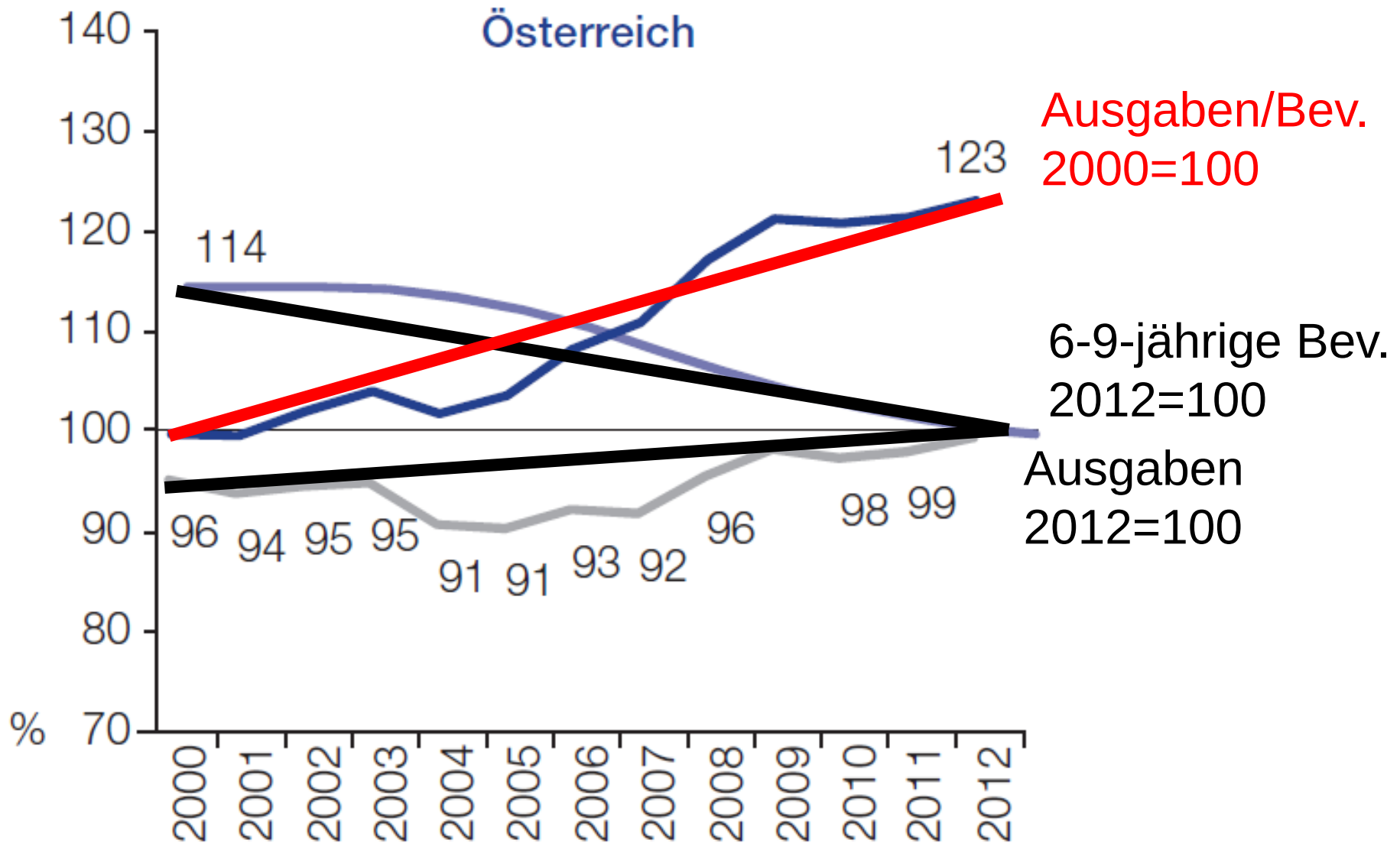
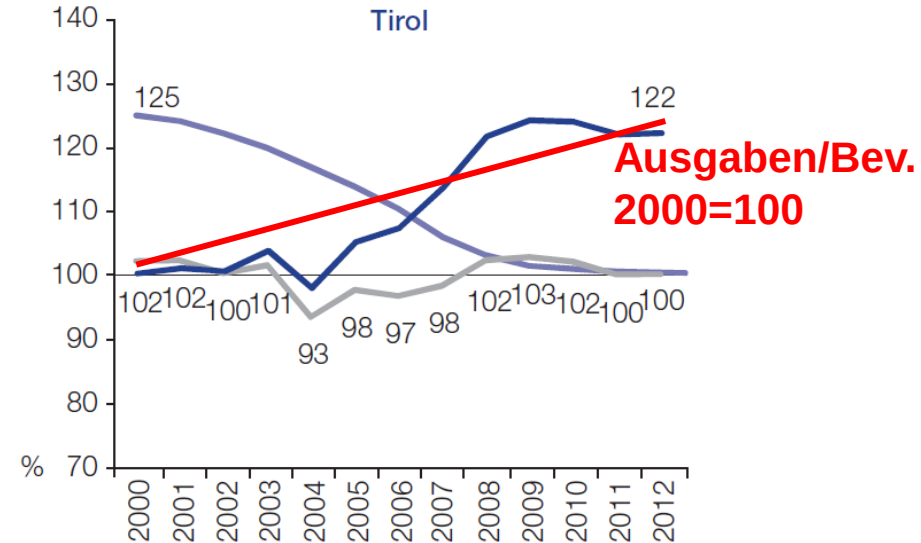
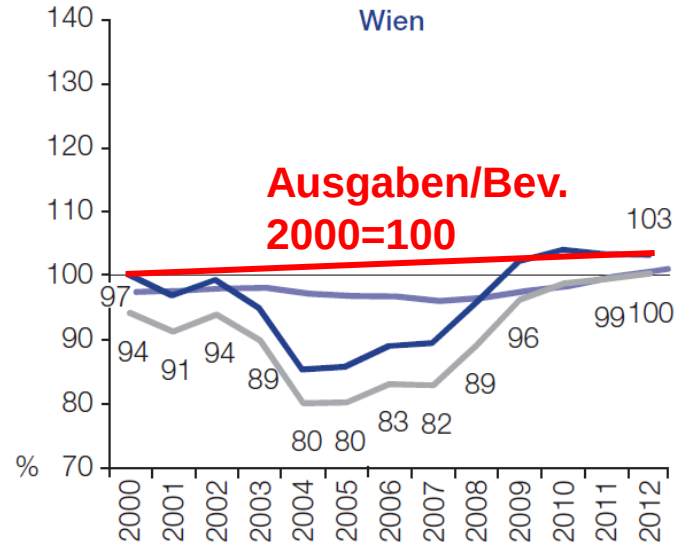
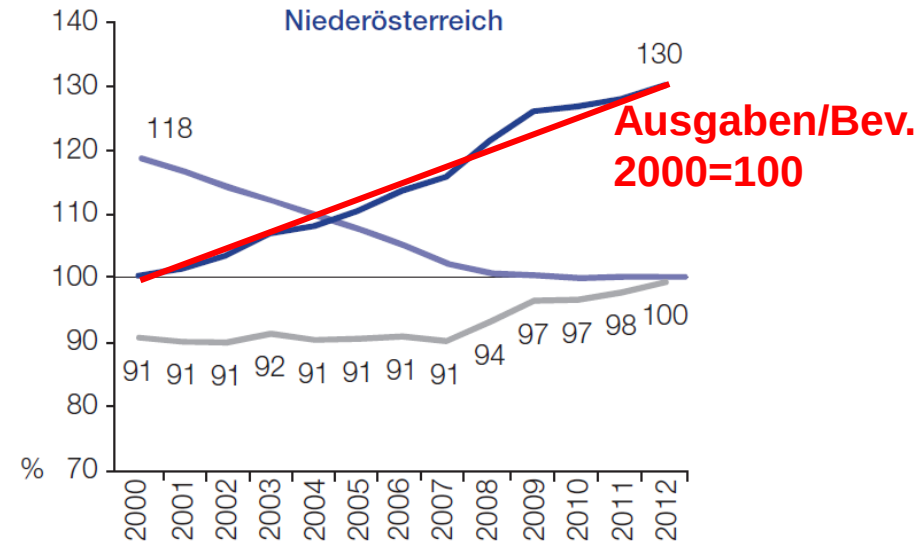
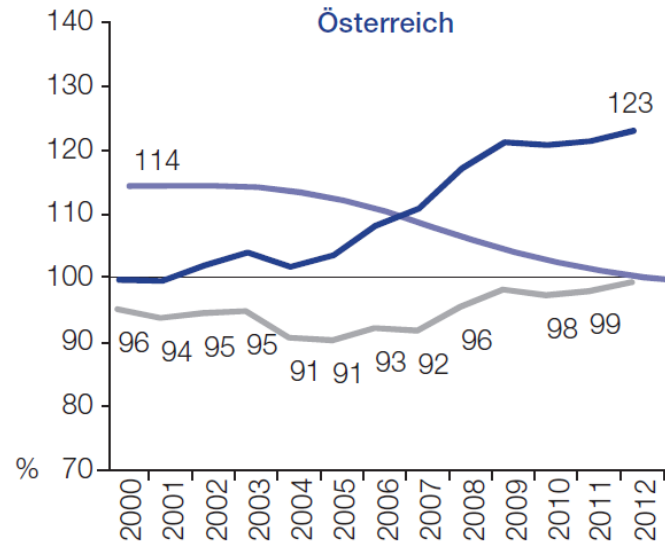


Abb. 8.3: Vergleich von demografischer Entwicklung und Entwicklung der Ausgaben im Volksschulbereich nach Bundesländern (2000 bis 2012)



- Bevölkerung: 6- bis 9-Jährige (Index 2012 = 100)
- Ausgaben (Index 2012 = 100)
- Ausgaben pro Kind (Index 2000 = 100)

OECD, Education at a Glance 2016

- **ERLÄUTERUNG DER FOLGENDEN GRAFIKEN**

...eigene Berechnung aufgrund der OECD-Daten,
Werte in den folgenden Grafiken immer Indices im Vergleich zu
OECD und EU (=jeweils 1.00):

Wert **Österreich (A)** / Wert Durchschnitt **OECD** (schwarze Farbe)

bzw.

Wert **Österreich (A)** / Wert Durchschnitt **EU22** (rote Farbe)

Ausgaben

0,0 0,2 0,4 0,6 0,8 1,0 1,2 1,4 1,6 1,8

Financial Investment in Education

Table B1.1 Annual expenditure per student, by level of education (in equivalent USD, using PPPs)

Primary education

1,27
1,26

Secondary education

1,53
1,49

Tertiary (including R&D activities)

1,06
1,07

Table B2.2 Total expenditure on primary to tertiary educational institutions As a percentage of GDP

0,96
1,00

Table B4.2 Total public expenditure on primary to tertiary education As % of public expenditure

0,88
1,00

Table C2.1 Enrolment rates in early childhood education at age 3 ISCED 01 and 02

0,95
1,03

Table C2.3 Expenditure on all early childhood educational institutions



...%GDP

As a percentage of GDP

0,75
0,75

Proportions of total expenditure from public sources

0,99
1,05

LehrerInnen

Teachers

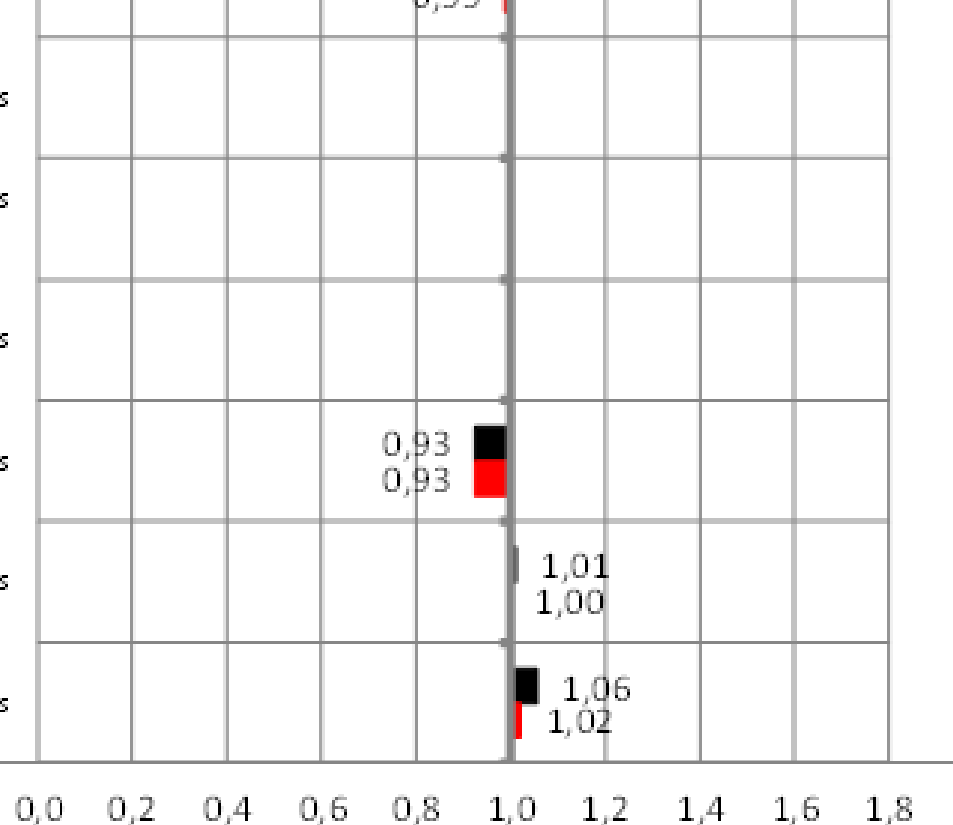
Table D3.2a Actual salaries of teachers in public institutions relative to full-time full-year tertiary workers

Pre-primary school teachers

Primary school teachers

Lower secondary school teachers

Upper secondary school teachers



...akt.Gehalt vgl.
zu tert.Gebildeten

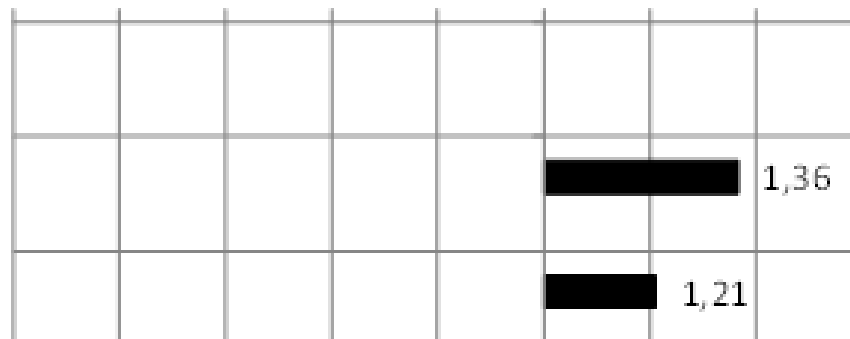
...akt.Gehalt tert.Gebildete
LehrerInnen, TechnikerInnen

0,0 0,2 0,4 0,6 0,8 1,0 1,2 1,4 1,6

Table A6.4 Mean monthly earnings of tert.ed. 25-64y, by field of education studied (USD PPP)

Teacher training and education science

Engineering, manufacturing and construction



LehrerInnen

Table D3.1a Annual statutory salaries of teachers in pub.instit.
(in equivalent USD, using PPPs)

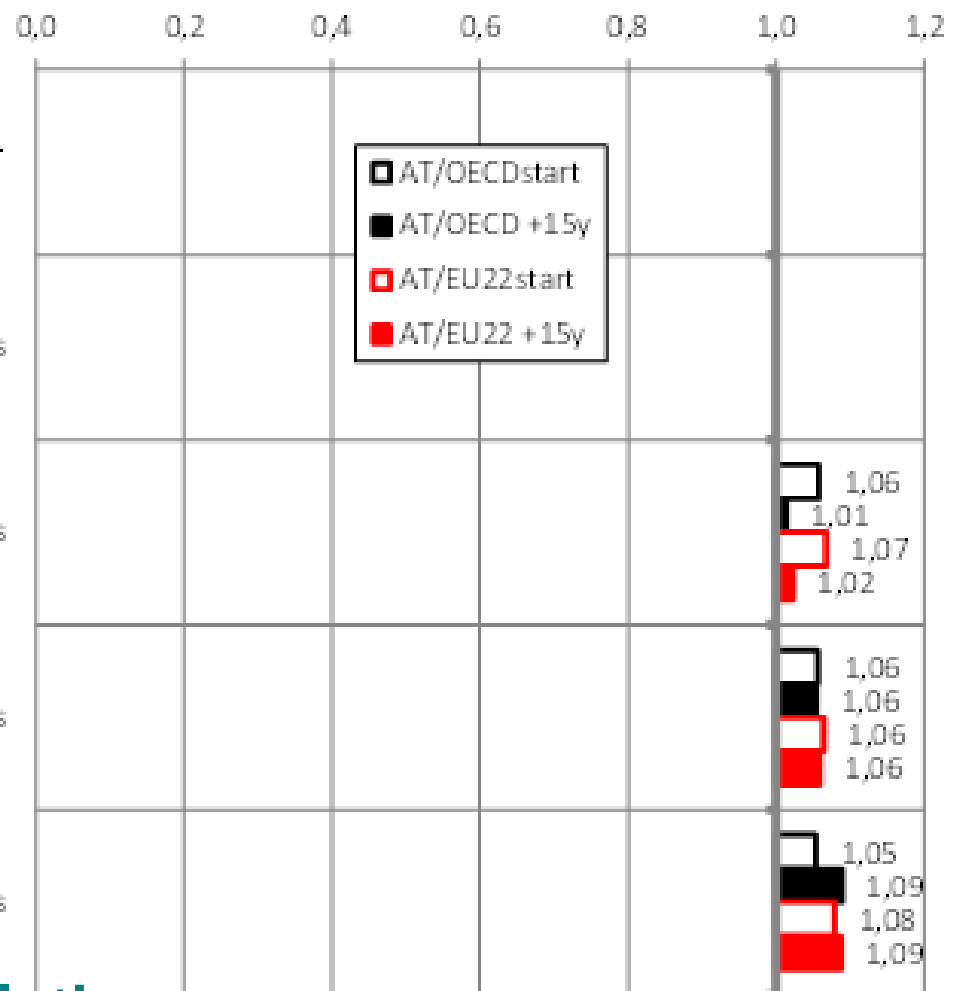
...Schema-Gehälter

Pre-primary school teachers

Primary school teachers

Lower secondary school teachers

Upper secondary school teachers

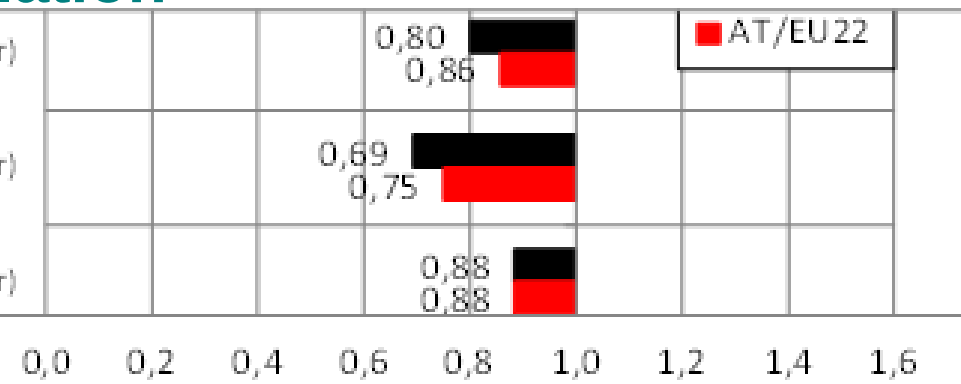


...Schüler/LehrerInnen-Relation

Primary education (students per teacher)

Secondary education (students per teacher)

Tertiary education (students per teacher)



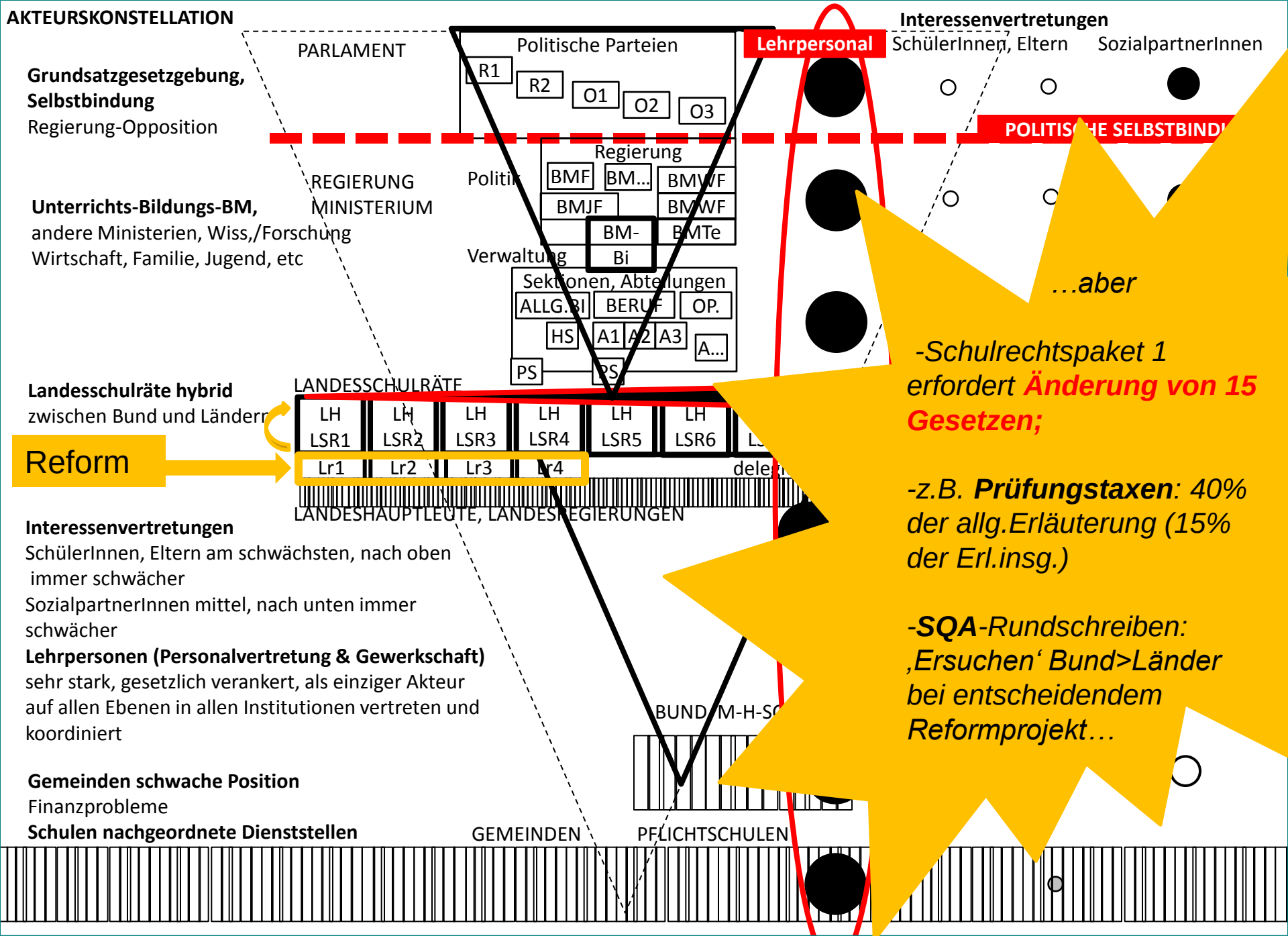
Ausgaben-Wirkungen explorativ

Ausgaben-Wirkungen explorativ, Volksschule

- **Höhere durchschnittliche Ausgaben** um eine Standardabweichung (VS rd. 430 Euro pro Schüler/in und Jahr) gehen mit einer **geringeren Leistung** von 6 Bildungsstandard-Punkten einher...
- ...auch wenn die Unterschiede in der sozialen Zusammensetzung der Schulen sowie im **Urbanisierungsgrad** und bei den **Betreuungsrelationen** (Klassengröße und Schüler-Lehrkräfte-Relation) **kontrolliert** werden.
 - Die Betreuungsrelationen auf Schulebene weisen **keine signifikanten Zusammenhänge** mit den Ergebnissen der Volksschulen auf.
- Der **Sozialindex** der Schule zeigt hingegen den erwarteten **starken Zusammenhang** von stärkerer sozialer Benachteiligung der Schulen mit geringeren Bildungsstandard-Ergebnissen.

Reform 2015 ff

- November 2015 Programm
- Schulrechtspaket Sommer 2016
- Autonomiepaket Oktober 2016
- [paktiert: Finanzausgleich...setzt wesentliche Parameter]
- ...offen, zu konkretisieren (Dez.2016?): Zuständigkeiten
(„Bildungsdirektionen“/Föderalismus)



...neu

-Autonomiepaket, **Konzept**

-**Cluster/Bildungscampus**: 2-max.8
Schulstandorte > Cluster, regionaler
Bildungscampus > Entwicklungsprojekte,
Sprecher...

-**Unterricht**: Gruppengrößen, Ressourcen,
Zeit/Stunde

-**Personalauswahl**: Entscheidung,
Induktion, Letztverantwortung

-Fort/Weiterbildung, LeiterInnen,
Unterstützungspersonal, Partnerschaft

-**Steuerung**: Rahmen-
Messung/Controlling, Ziele-Ergebnisse

...aber

-Schulrechtspaket 1
erfordert **Änderung von 15
Gesetzen**;

-z.B. **Prüfungstaxen**: 40%
der allg. Erläuterung (15%
der Erl. insg.)

-**SQA-Rundschreiben**:
,Ersuchen' Bund>Länder
bei entscheidendem
Reformprojekt...



Autonome Steuerung der Ausbildung der SchülerInnen einer Region

Die Pädagogischen
Hochschulen

Entwicklungsbegleitung
der Schul(cluster)

Der Autonome Schul(cluster)

Evidenzbasierte Strategische Steuerung einzelner Schul(cluster)
Operative Begleitung in Schul(clustern)

Schulaufsicht in der Schulbehörde im Bundesland

Evidenzbasiertes Qualitätsmonitoring
Risikobasierte Revisionen einzelner Schulen
(Qualitätssicherungsstelle)

Evidenzbasierte Steuerung der Schulbehörde im Bundesland
Entwicklung des Bildungssystems

Das Bildungsministerium



Struktur-Politik

Struktur-Politik

- Governance kann Politik nicht ersetzen, lenkt Fokus auf Sachpolitik (Policy), blendet Machtpolitik aus...
- ...Unterscheidung Machtpolitik (Politics), Sachpolitik (Policy) und politische Struktur/Institutionen (Polity) wichtig,
 - in österr. Bildungspolitik dominiert die Machtpolitik die Sachpolitik
- ...zentrale Rolle der politischen Diskurse, Überwindung der Polarisierungen Hauptfrage der Entwicklung/Reform...
 - deliberativer Diskurs notwendig
- Struktur und Praxis: Struktur verstehen, nicht überschätzen, dennoch sehr wichtig...
- System? Fragmentierungen...Inkrementalismus vs. ‚große Reform‘

Grundlage für Erneuerung: deliberative Demokratie statt Ökonomisierung

AMY GUTMANN
DEMOCRATIC EDUCATION

WITH A NEW PREFACE AND EPILOGUE

Abb. 8.4: Modell der österreichischen Governance-Struktur

AKTEURSKONSTELLATION

betrifft nur das Schulwesen...

Anmerkungen: A1, A2 etc.: Abteilungen der Sektion für Berufsbildung;
Abt.: Abteilungen; Allg. Bil.: zuständige Sektion für die Allgemeinbildung;
Beruf.: zuständige Sektion für die Berufsbildung;

Grundsatzgesetzgebung,
Selbstbindung
Regierung (R) – Opposition (O)

BM für Bildung/Unterricht
und andere BM: Wissenschaft/
Forschung, Wirtschaft, Jugend,
Familien etc.

Landesschulräte
hybrid zwischen Bund
und Ländern

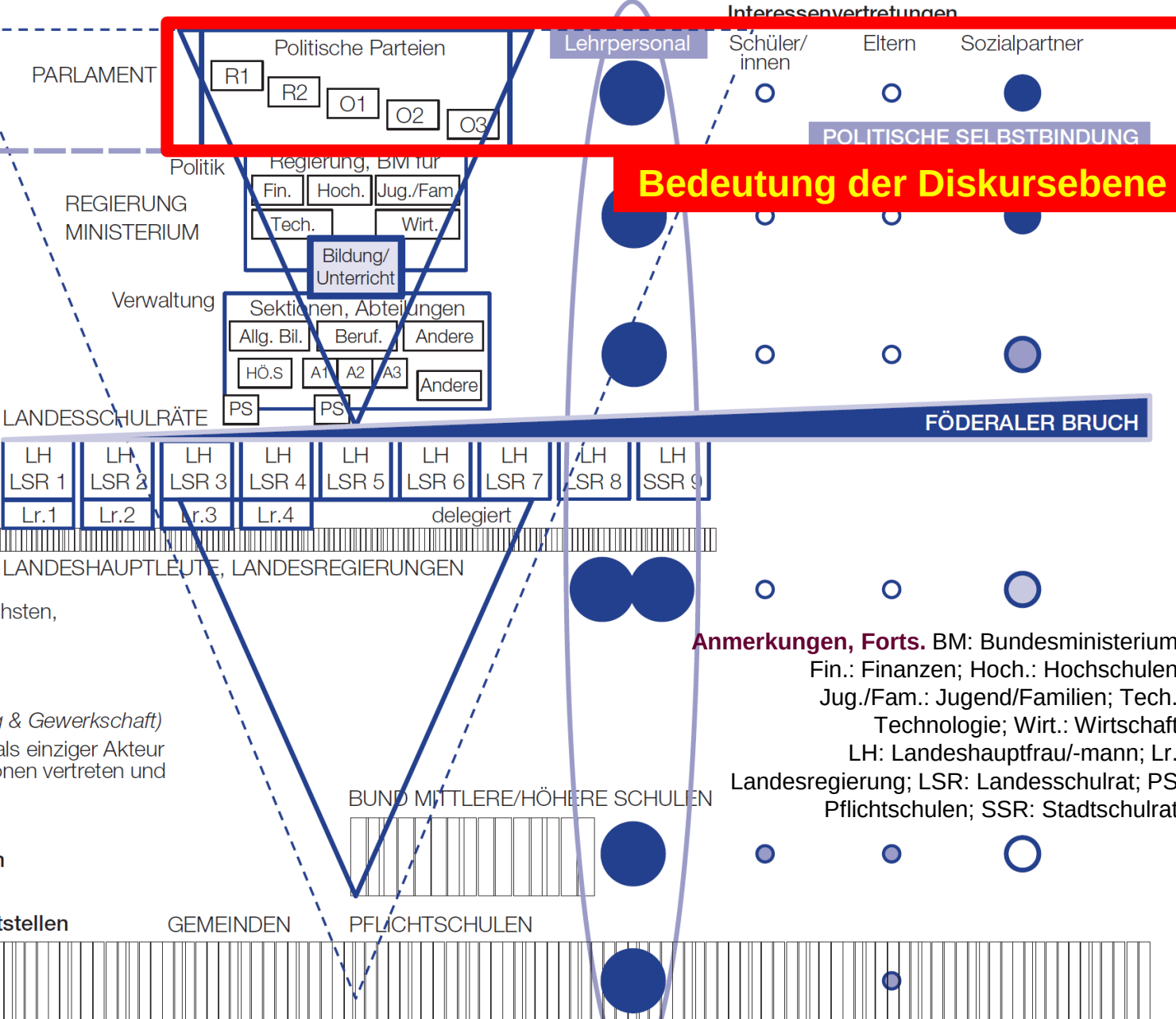
stark differenziert

Interessenvertretungen
Schüler/innen, Eltern am schwächsten,
nach oben schwächer werdend
Sozialpartner mittel,
nach unten schwächer werdend

Lehrpersonal (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



Bedeutung der Diskursebene

FÖDERALER BRUCH

Anmerkungen, Forts. BM: Bundesministerium;
Fin.: Finanzen; Hoch.: Hochschulen;
Jug./Fam.: Jugend/Familien; Tech.:
Technologie; Wirt.: Wirtschaft;
LH: Landeshauptfrau/-mann; Lr.:
Landesregierung; LSR: Landesschulrat; PS:
Pflichtschulen; SSR: Stadtschulrat;

Herausforderungen, Interessen, Akzentuierungen...

(1) Diskurse ‚ver-rückt‘

- ‚**S.t.i.l.l.s.t.a.n.d**‘ ...öffentliche Diskurse und ‚Realität‘ stimmen überhaupt nicht zusammen: *seit Jahren starker **Reform-Aktivismus***
...Diskrepanz auch im NBB (Zusammenfassung) festgestellt

These: schadet Entwicklung, zerstört Vertrauen in Politik&Bildung

...‘Jubelspirale‘ ...was machen wir alles super! Muss ins Lot gebracht werden? WIE?

(2) Rolle der Strukturen/Institutionen

- ...Zusammenhang Strukturen-Prozesse/Praktiken-Diskurse-Politik?
...,richtiges Verständnis‘ entscheidend, aber schwierig; Diskurs: Strukturen Alles / Nichts, beides falsch, nicht Alles, aber wichtig, Frage WIE? WAS?

These: sich-aufschaukelnde Verstrickungen Struktur-Praxis-Politik

(3) Hoffnungen in ‚Fakten‘ (leider) überschätzt

- ...,Fakten‘ können Ideologie nicht schlagen...
*Institutionalismus: **Verständigung über Fakten ist wesentlicher Teil der Politik**, Agenda Setting, Produktion ‚politischer Objekte‘ : „**W.a.s. i.s.t. S.a.c.h.e?**“*

Struktur: ‚Assemblage‘ [nicht ‚System‘]

...neuer Begriff in sozialwissenschaftlichen Ansätzen (aus bildender Kunst...): unsystematische Konglomerate aus diversen Elementen...



institutionelle Ausformungen, internationaler Vergleich: **Idiosynkratische Struktur...**

- ...betrifft Organisation und Governance, Gesamtkonfiguration und Teilbereiche; Beschreibung:
 - unausgewogene Tradition religiöser Interventionen & Gewichtungen
 - Beginn institutionalisierter Erziehung/Bildung eher spät und (in Konkurrenz zu familialen Formen) umstritten (Spannung Betreuung-Erziehung)
 - kurze gemeinsame **Primarschule** („Gesamtschule“)
 - **Mittelstufe**: sehr frühe komplexe ungleichgewichtige Tracking-Differenzierung nach Leistungsniveau gegenüber AHS, mit (starken) kompensatorischen Mechanismen in der HS/NMS
 - frühe & starke **Berufsbildung**, „dualistisch“ mit Schule und Lehrlingsausbildung, komplexe, ungleichgewichtige Verschränkung mit Pflichtschule und Hochschule
 - vergleichsweise kleines expandierendes, schwach differenziertes **Hochschulwesen** mit dominierenden Universitäten, die über (unausgewogene) Zugangsrechte an die Sekundarschule gebunden sind, radikale Reform Erfahrung
 - *Erwachsenenbildung mittel ausgeprägt, stark berufsbezogen und wirtschaftsnah (Sozialpartner), hohe individuelle Beiträge, starkes (finanz.) Engagement der AMP*
 - **Governance-Struktur** extrem fragmentiert, komplex und konfliktgeladen, gemischte **zentralstaatliche** (Universität, Bundesschulen), **föderale** (Früherziehung, Pflichtschule), **korporatistische** (Lehrlingsausbildung, Erwachsenenbildung) & **marktwirtschaftliche** (Erwachsenenbildung) **Elemente**

Vor- und Nachteile unterschiedlicher Strukturierungen? Idiosynkratische Struktur...

- ...betrifft Organisation und Governance, Gesamtkonfiguration und Teilbereiche; Beschreibung:
 - unausgewogene Tradition religiöser Interventionen & Gewichtungen
 - Beginn institutionalisierter Erziehung/Bildung eher spät und (in Konkurrenz zu familialen Formen) umstritten (Spannung Betreuung-Erziehung)
 - kurze gemeinsame **Primarschule** („Gesamtschule“)
 - **Mittelstufe**: sehr frühe komplexe ungleichgewichtige Tracking-Differenzierung nach Leistungsniveau gegenüber AHS, mit (starken) kompensatorischen Mechanismen in der HS/NMS

Stufung: gemeinsame Pflichtschule oder gemeinsame Sekundarschule?

Organisationsform: komplexe Anordnung von ‚Tracking‘
(Schul-Typen; Züge-Streaming; LG-Setting; Individualisierung formalisiert-informell)

Vor- und Nachteile komplex, mehrdimensionales Verteilungsproblem, nirgends ‚gelöst‘
*Nordische Länder: **Gemeinsame Schule am Rückzug/zurückgedrängt***

> Analysen wichtig
> Diskursebene entscheidend

Illustration der idiosynkratischen Struktur im internationalen Vergleich

Illustration der idiosynkratischen Struktur im internationalen Vergleich

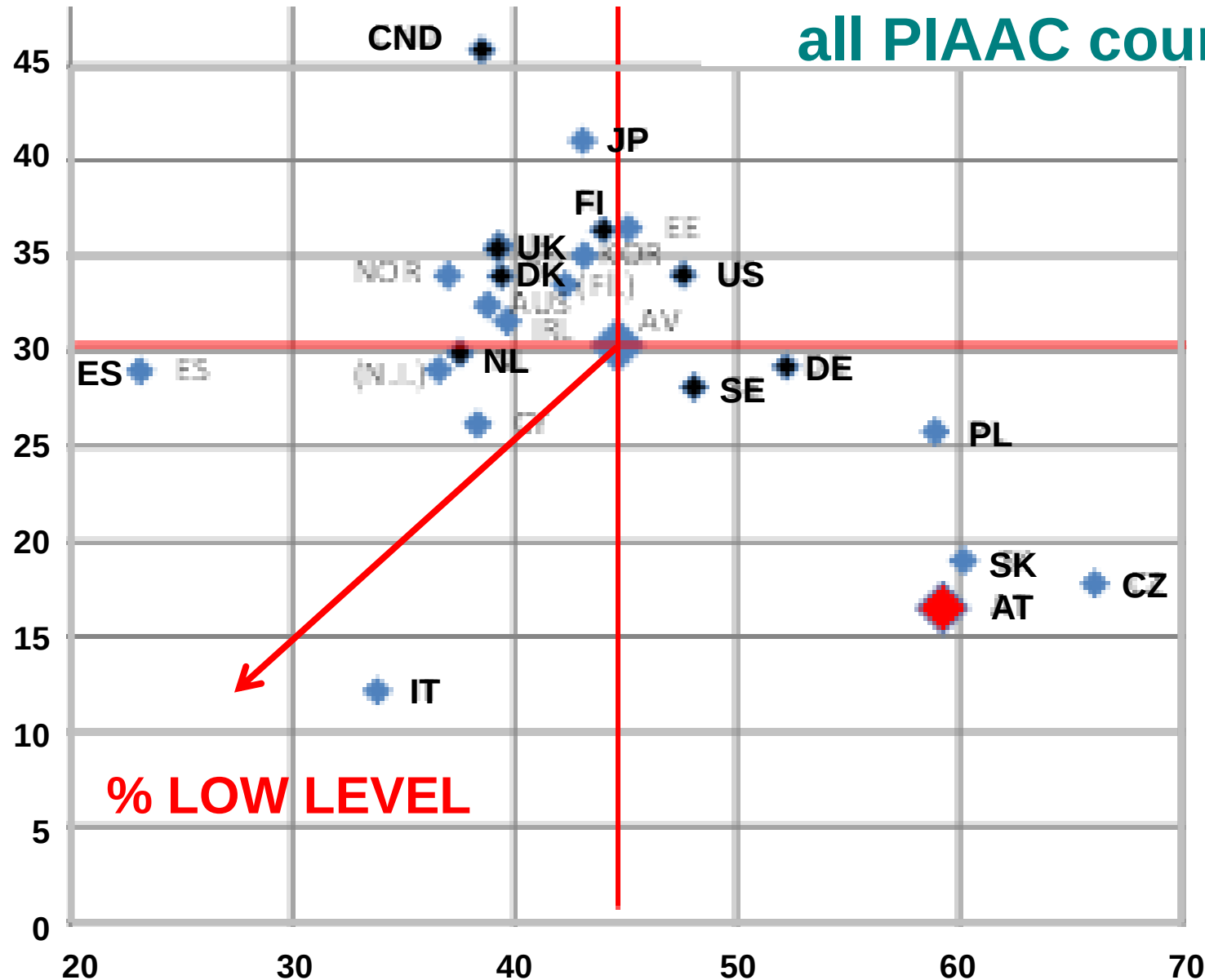
- **Partizipation als ein wichtiges strukturelles Merkmal**
Grenzen, Größe, Dynamik von Teilbereichen/Elementen...
...allgemeine-berufliche-akademische ‚Bildung‘
- **Mapping Bildungsstand der Bevölkerung** in PIAAC-Erhebung
(‚Erwachsenen-PISA‘, ca. 20 Länder), 4 Dimensionen:
 - % tertiär
 - % sekundär
 - % unter sekundär
 - % Berufsbildung sekundär
- **Österreich hat exzeptionelle Struktur, sieht man gleich an der Lokalisierung im Mapping:**
 - wenig ohne Abschluss,
 - wenig tertiär,
 - +viel sekundär, und**
 - +viel Berufsbildung**

Quelle

Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan (2014), Das österreichische Modell der Formation von Kompetenzen im Vergleich, in: Statistik Austria (Hrsg.), Schlüsselkompetenzen von Erwachsenen – Vertiefende Analysen der PIAAC-Erhebung 2011/12, Statistik Austria, Wien, S. 49-79.
http://www.equi.at/dateien/lassnigg-vogtenhuber_2014_ko.pdf
<http://www.equi.at/dateien/IHS-PIAAC.pdf>

% TERTIARY

**structure tertiary und secondary
all PIAAC countries**

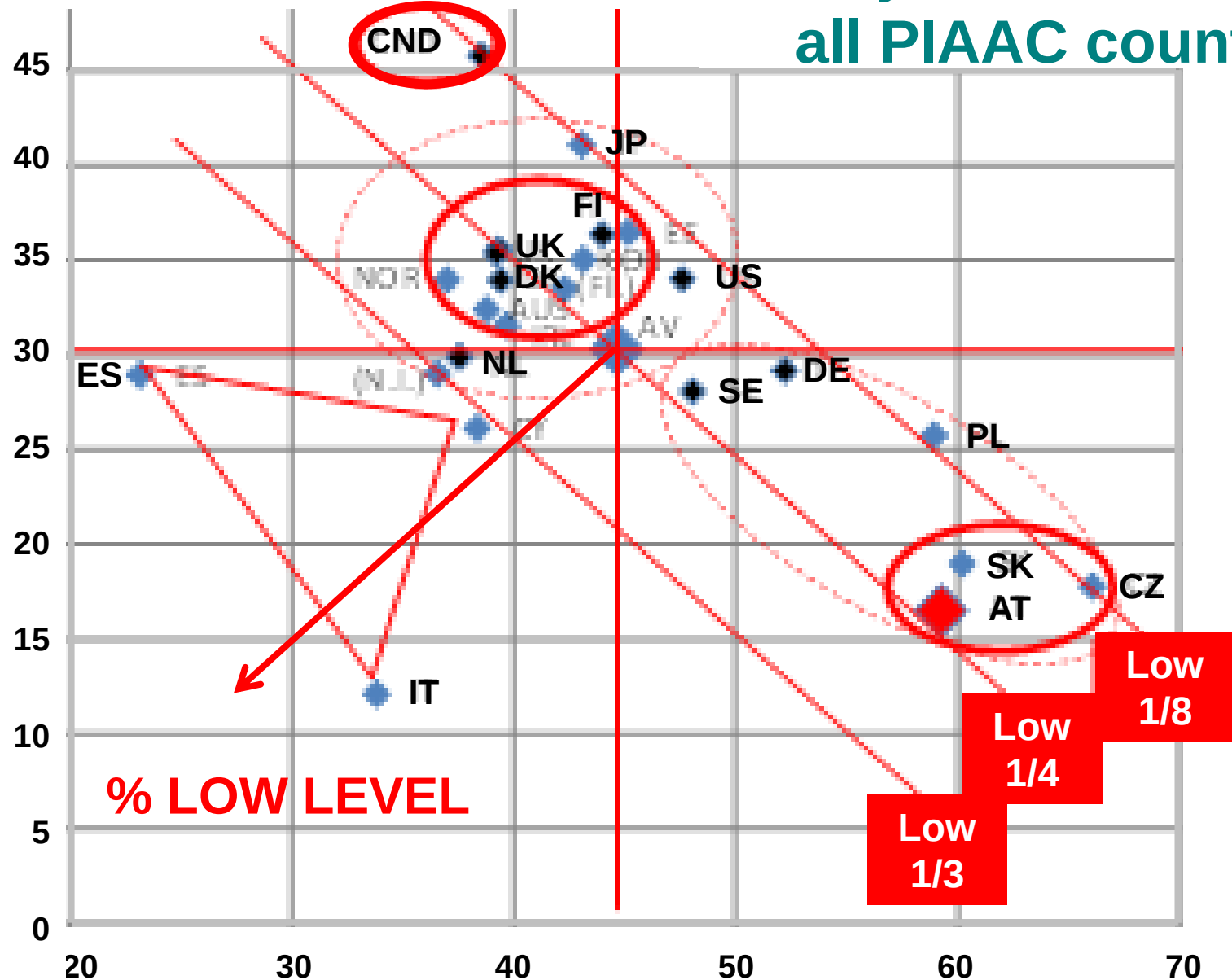


% LOW LEVEL

→ % SECONDARY

% TERTIARY

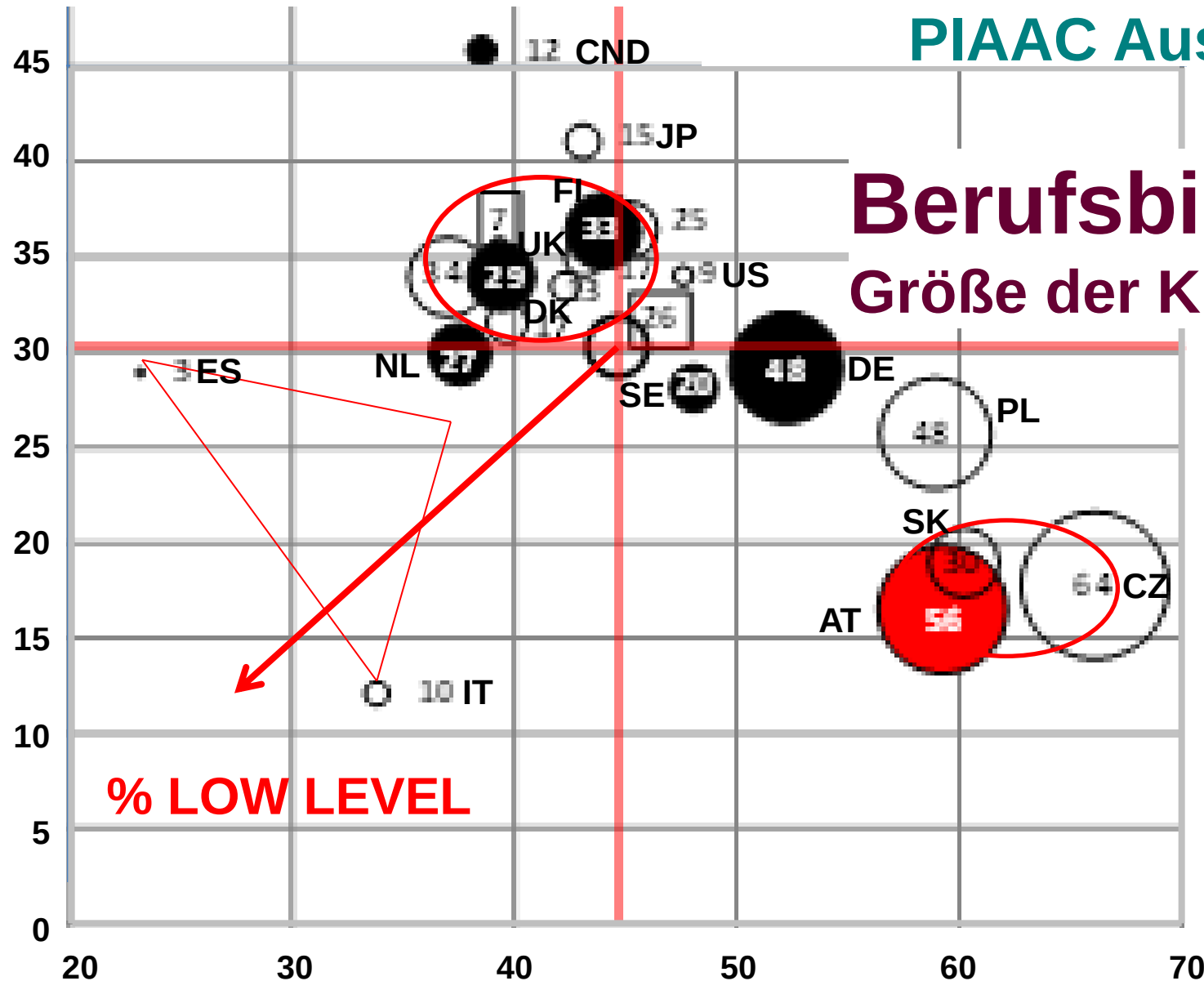
**structure tertiary und secondary
all PIAAC countries**



% LOW LEVEL

% SECONDARY

% TERTIARY secondary, tertiary und Berufsbildung PIAAC Auswahl



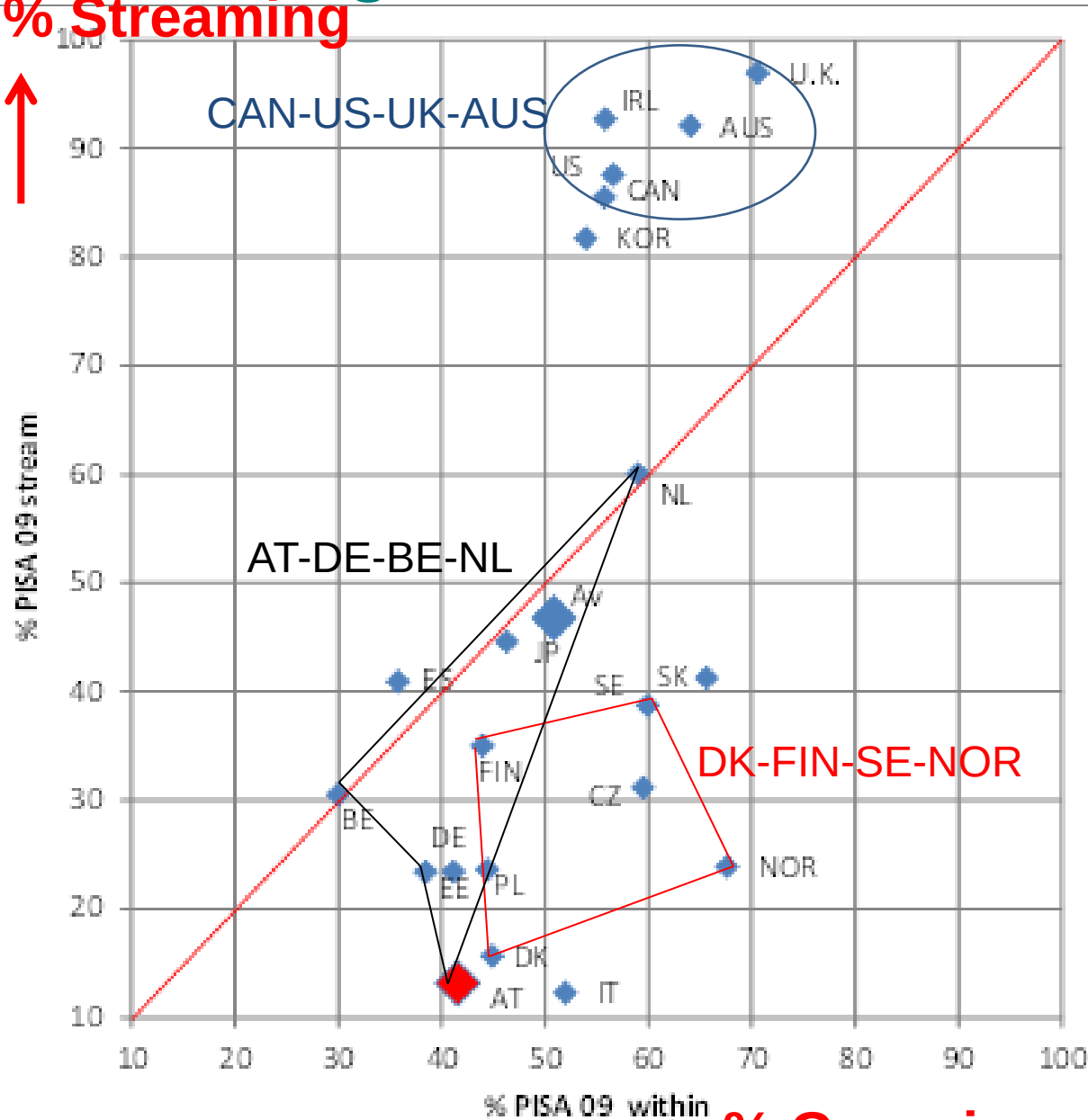
Berufsbildung
Größe der Kugel +/-

→ % SECONDARY

Tracking

„Tracking“-Strukturen lt. PISA SchulleiterInnen

% Streaming



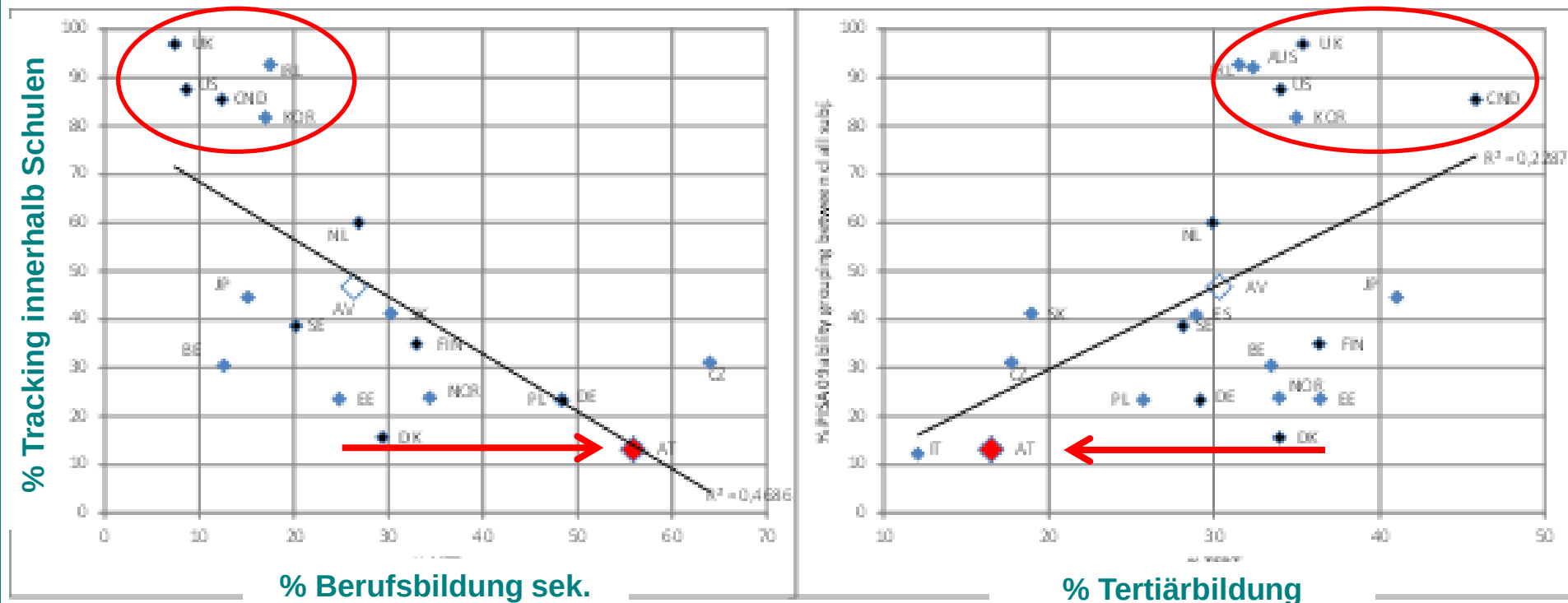
% Gruppierung innerhalb Klasse

■ „Tracking“ in Gesamtschulstrukturen findet **innerhalb** einer Schule statt... (VERSTECKT)

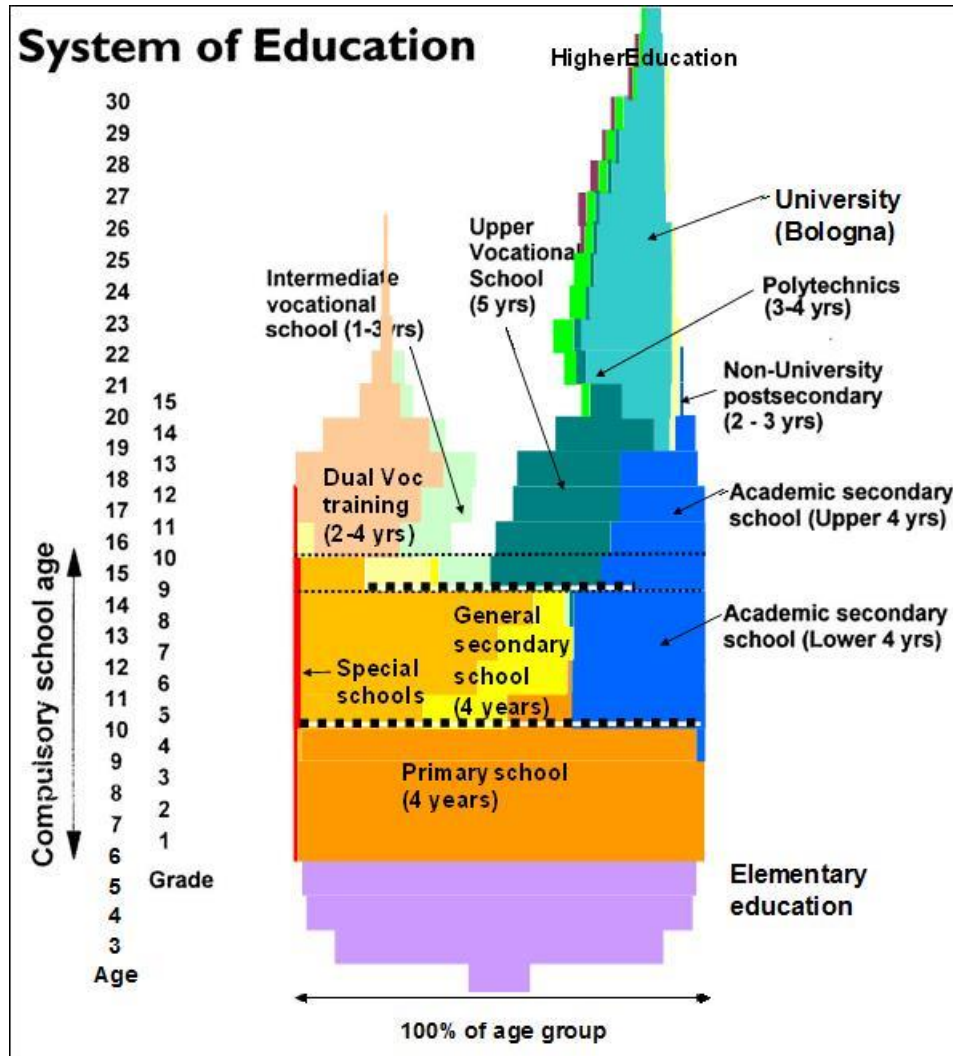
■ ...in differenzierten Strukturen **zwischen** Schulen (OFFEN)

Tertiärisierung ist mit verstärktem ‚verstecktem‘ Tracking verbunden...

- Länder mit hohem Ausmaß an ‚verstecktem Tracking‘ haben
 - niedrigen Anteil an Berufsbildung und
 - hohen Anteil an Tertiärbildung
- ...Österreich umgekehrt



System? Systemreformen?



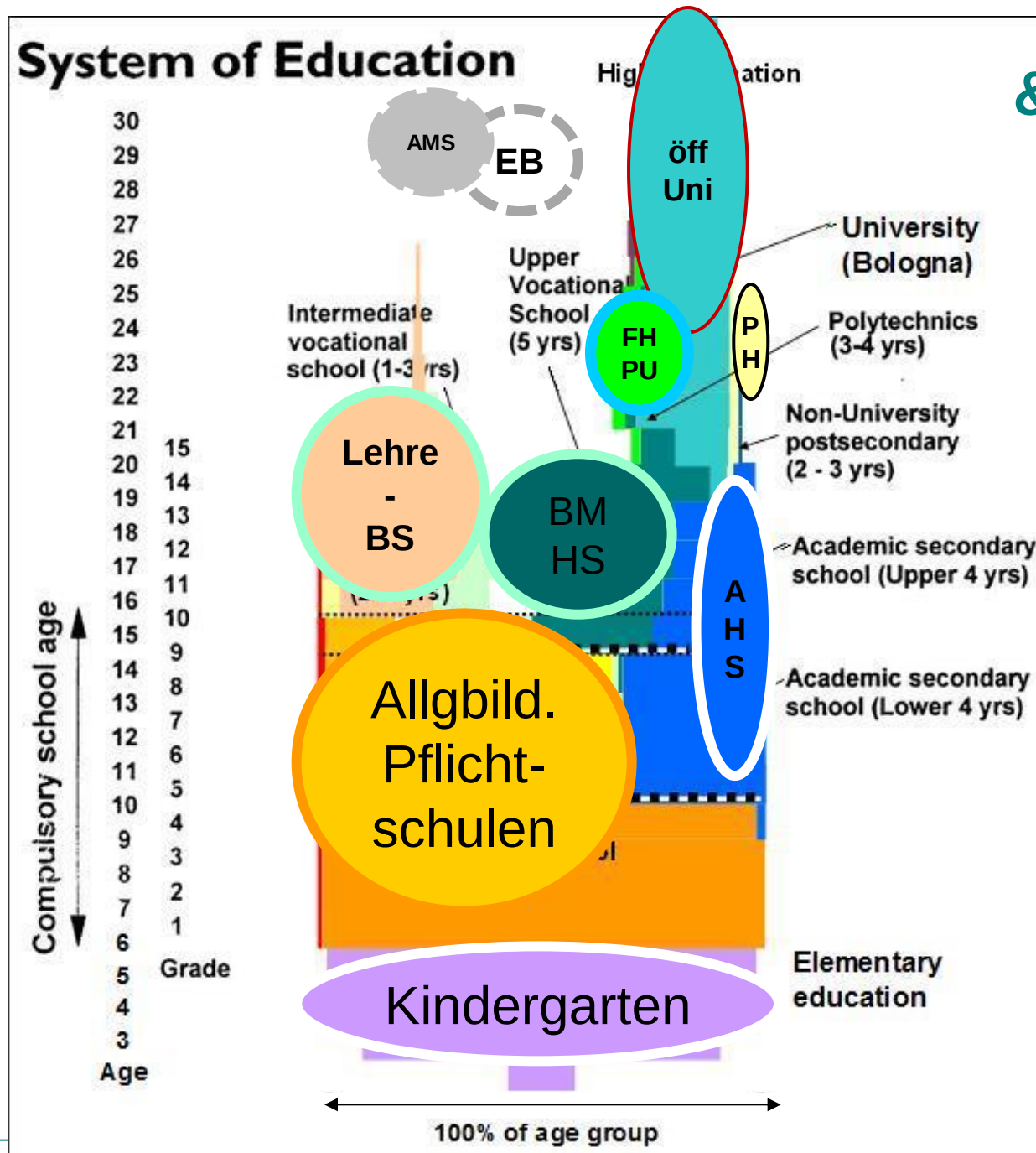
- **Inkrementalismus:**
die heutige Struktur ist nicht geplant entstanden, sondern aus (größtenteils) un-abgestimmten Teilentwicklungen...

> **Assemblage, Konglomerat...**

- ...aber es werden **,große Systemreformen‘** verlangt und versprochen, die nicht möglich sind...

> **Misserfolgsdynamik**

Governance & AkteurInnen



~ **8.5 different governance systems**

- including different distributions/responsibilities of **various actors**:
 - teachers unions,*
 - 3 federal ministries (~5dir, ~10dptm)*
 - 9 regional governments/administr.*
 - many local authorities*
 - social partners (national, regional)*
 - parents*
 - students*

no overall coordination

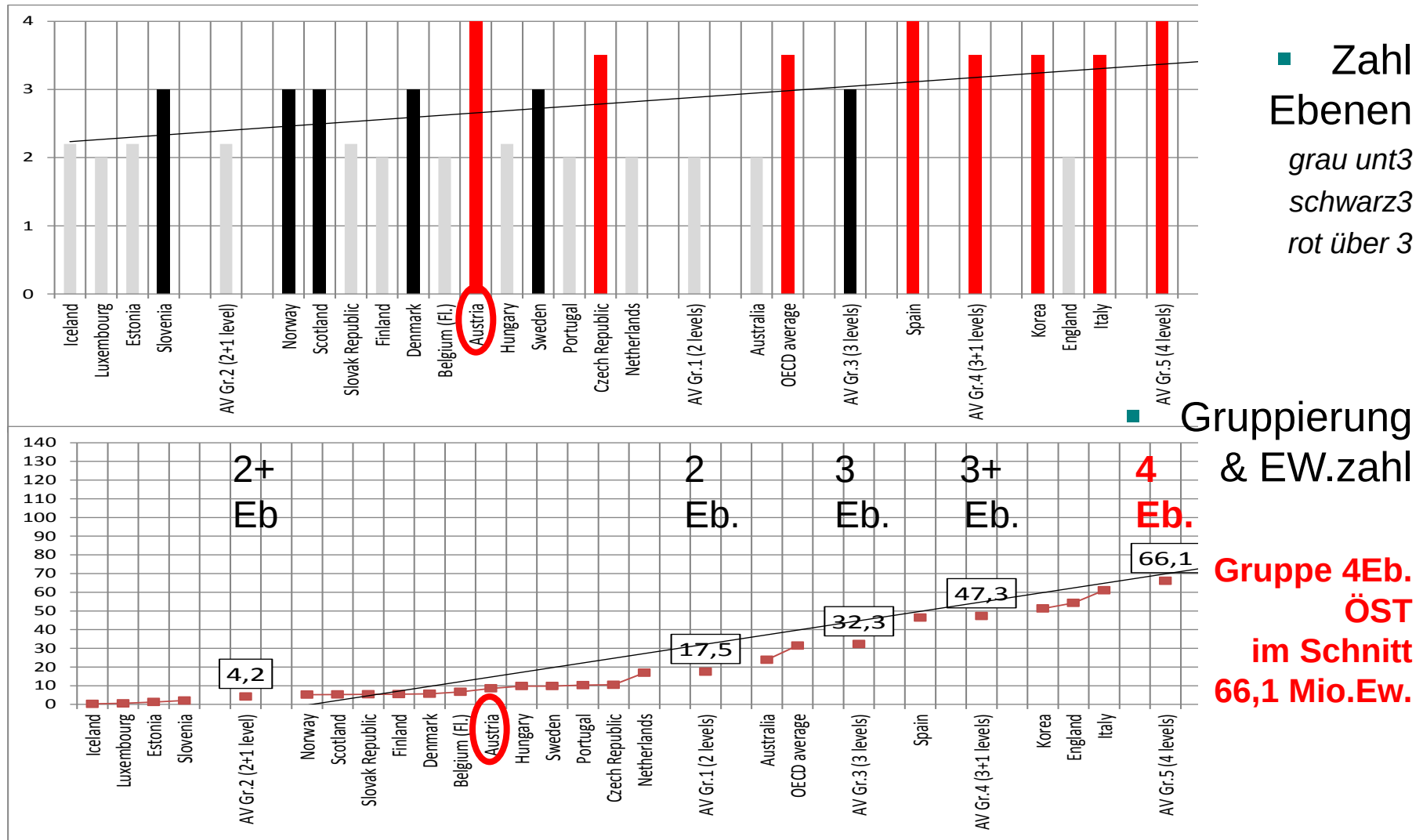
(attempt: LLL-strategy)

Governance-Struktur Schulwesen

- ...**durch Verfassung begründete** Ineffizienz...
- ...aufgrund **polarisierter Interessenkonstellation** nicht reformierbar...
- ...**‘Verteilungs-Föderalismus’ in viel zu kleinem Land**
 - Vergleiche mit Schweiz und Deutschland irreführend*
 - D: Bundesländer zentralistisch & kommunal, Disfunktionalitäten Föderalismus*
 - CH: dezentrale Ressourcenaufbringung, gleichzeitig F. Reformhemmnis*

OECD-Länder nach Einwohn.zahl und Ebenen

Abb. 1: Zahl der Governance -levels im Schulwesen in Abhängigkeit von der EinwohnerInnenzahl der Länder



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung nach Table 1, EW-Zahl verschiedene Quellen (v.a. WKO + Weltbank 2015, ergänzt durch versch.nat. und internationale

Schlussfolgerungen, politische Vorschläge

Politische Analyse und Entwicklungsoptionen

- zentrale Herausforderungen: **Transparenz** & Professionalisierung
 - ...erschwerend: **Druck durch Finanzrahmen**
 - Bund-Länder gegensätzliche Interessen*
 - keine Info über Mittelstufe und Pflichtschule*
 - Verwaltungskosten unbekannt*
 - Personalcontrolling + Auswertung + öffentliche Zugänglichkeit
 - Zusammenführung reicht nicht, nachvollziehbare Nutzung & Accountability entscheidend*

- Ansätze im Reformvorschlag
 - ERFOLGVERSPRECHEND**
 - Zusammenführung der Personalsysteme, Transparenz möglich, nicht sicher...
 - schulartenübergreifende autonome Verwaltungsregionen, Basis für Autonomie
 - Einheiten mit 200 bis 2.500 Schülerinnen und Schülern*

 - PROBLEMATISCH**
 - gemischte Zuständigkeit Bund Länder nur umgeschichtet, Wirkung nicht klar
 - Szenario 1 Zentralismus & Konflikt; Szenario 2 Föderalismus & Regionalismus*
 - geringe Autonomie, geringe Verantwortlichkeit

6 Eckpunkte für Weiterentwicklung Schulwesen (Alternativ-Vorschlag f.Nov.2017)

- 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

entwickelt in AK-Studie Politics-Policy-Practice

Vorschläge/Strategie, revidiert & ergänzt...

weiterentwickelt in IHS-Studie ‚Kooperation und Augenmaß‘

- 1. **Professionalisierung** der Praxis und professionelle Organisation parallel zur Interessenvertretung
- 2. Governance-Finanzen: Herstellung von **Transparenz** der Ressourcenverwendung und Objektivierung des Finanzbedarfs
- 3. **Autonomie** möglichst weitgehend nach Bedarf projektförmig entwickelt, aber nicht um jeden Preis
- 4. Governance-AkteurInnenkonstellation: Analyse der Positionierung, Politik und Wirkungen der **Interessenvertretungen** der Lehrpersonen
- 5. Schulstruktur-Mittelstufe-Übergänge: State-of-the-Art-**Review** zu den Potentialen und Problemen einer **gemeinsamen Schule** aufgrund der wissenschaftlichen Ergebnisse zu den internationalen Reform-Erfahrungen
- 6. **Geteilte Situationsdefinition und Erwartungen**: Aufklärungs- und Deliberations-Prozess über die ideologischen Unterschiede und die Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer gemeinsamen Basis der Beteiligten

Material

