

Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance- Problem in Österreich

DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-8>

Lorenz Lassnigg, Michael Bruneforth, Stefan Vogtenhuber
(lassnigg@ihs.ac.at; www.equi.at)

Präsentation im

Symposium zum Nationalen Bildungsbericht 2015

27. Juni 2015, Wien

Inhalt

1 Einleitung

1.1 Die Rolle der Finanzierung in politischen Reformprozessen; 1.2 Fragestellungen

2 Konzepte und Theorien zur Bildungsfinanzierung

2.1 Ökonomie; 2.2 Sozialwissenschaften; 2.3 Zwischenfazit: Governance-Strukturen in Österreich

3 Situationsanalyse: Empirische Perspektiven auf Governance und Bildungsfinanzierung

3.1 Die Governance-Struktur; 3.2 Die Höhe der Ausgaben; 3.3 Bildungsausgaben und Humanressourcen im Regionalvergleich

4 Forschungsausblick: Weitergehende Forschungsfragen und Anregungen für Bildungsforschung und Bildungsstatistik

4.1 Transparenz der Ressourcennutzung: Überprüfung des Monitorings und Klärung der Verwaltungskosten; 4.2 Akteurskonstellation: Rolle der Interessenvertretungen und Möglichkeiten der Professionalisierung; 4.3 Föderalismus: Einordnung in die vergleichende Forschung; 4.4 Ressourcenpolitik: Verbindung von Politics und Policy

5 Politische Analyse und Entwicklungsoptionen

5.1 Die zentrale Herausforderung: Transparenz; 5.2 Ansätze im Reformvorschlag

Pragmatischer Ansatz...

- ...nicht von den theoretischen/disziplinären Zugängen und Ansätzen ausgegangen ...

wichtig, aber nicht behandelt: Privatisierung, nachholen!

sondern von

- ...Einschätzung der brennenden Probleme und Ausformungen der Bildungsfinanzierung in Österreich...
 - ...den politische Diskursen...
„double bind“
 - ...den institutionellen 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...

| Institute for Advanced Studies | Josefstädter Strasse 39 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

3

‚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 & 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‘

| Institute for Advanced Studies | Josefstädter Strasse 39 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at |

4

Modell Governance (Autonomiekapitel)

Abb. 7.2: Modell der österreichischen Governance-Struktur

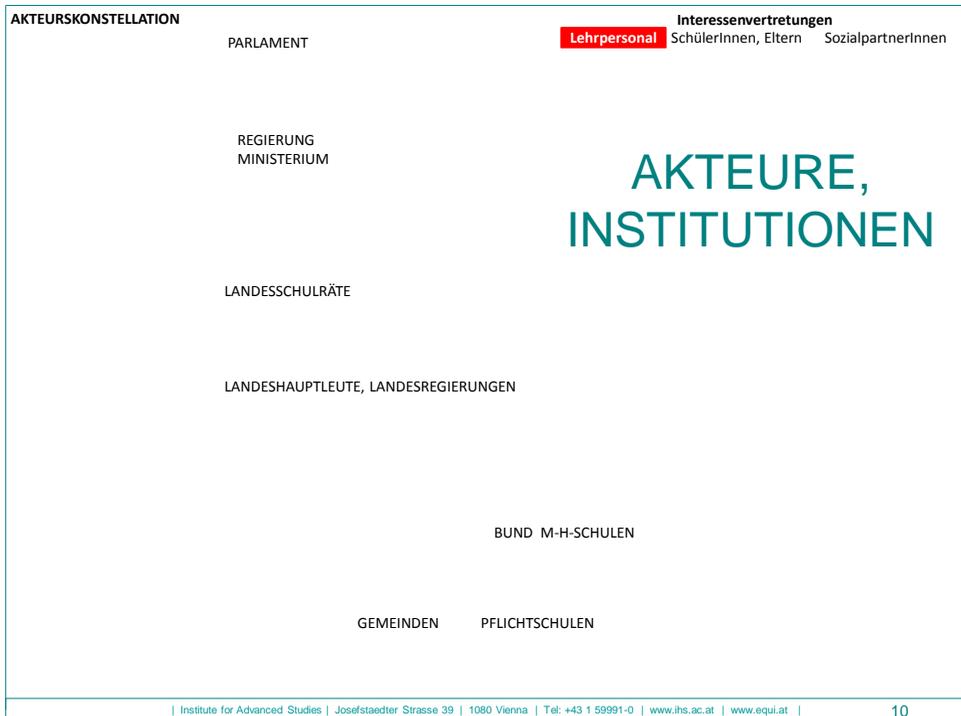
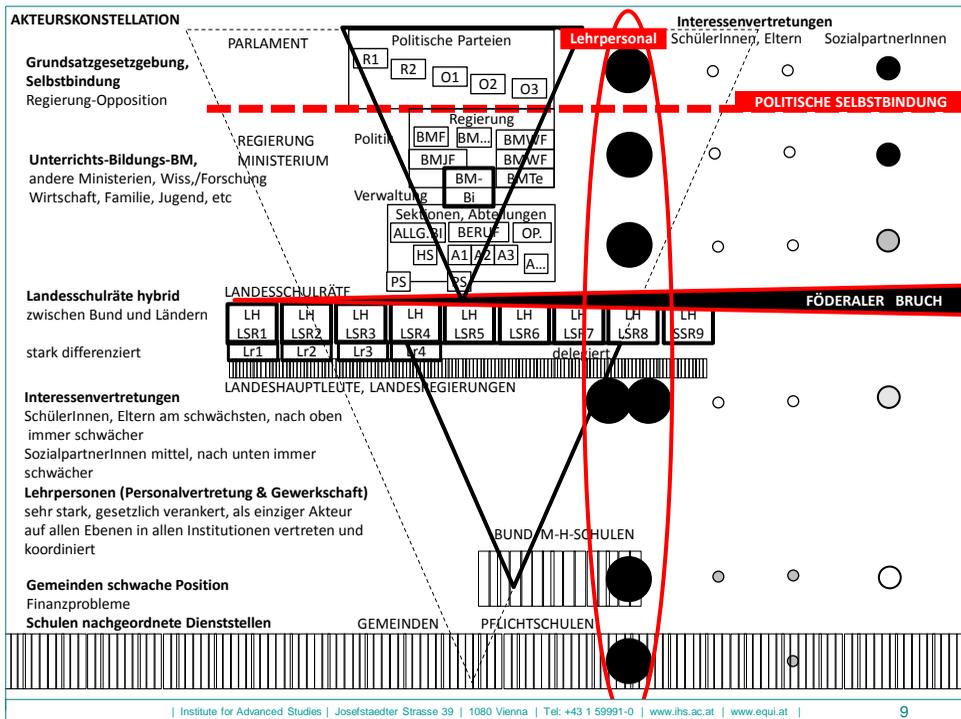


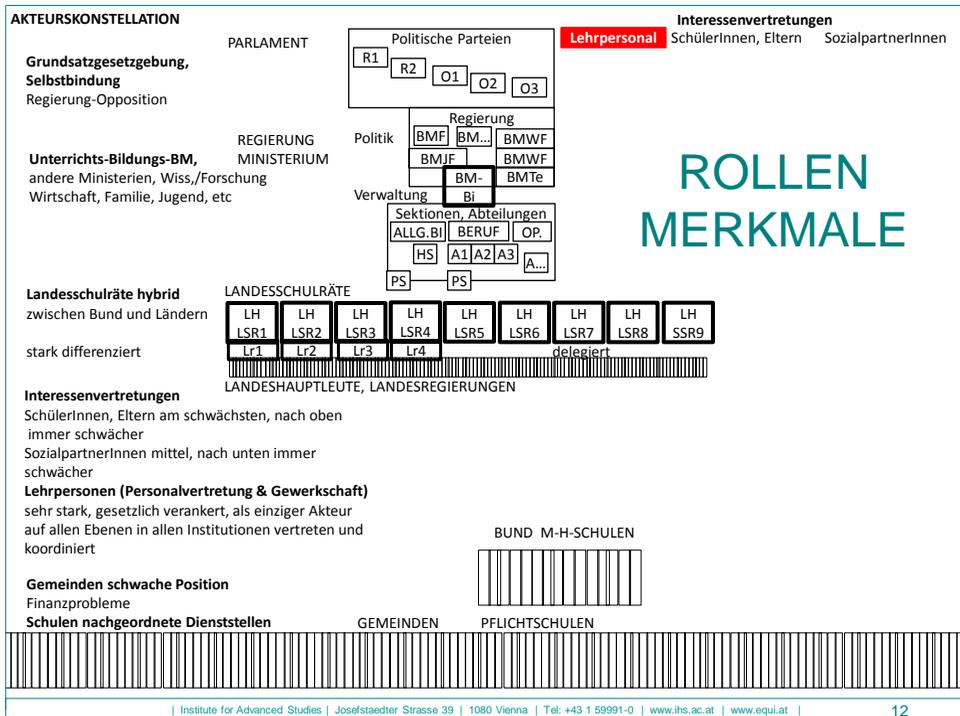
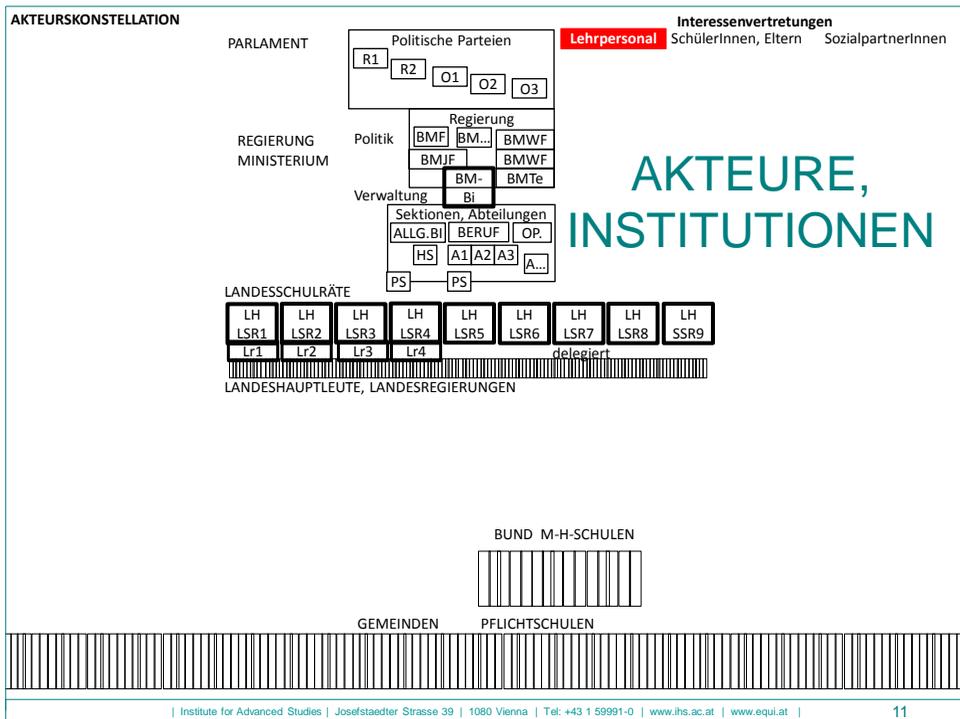
... Strukturen genützt und gestützt durch Interessenvertretung & Arbeitsbeziehungen...

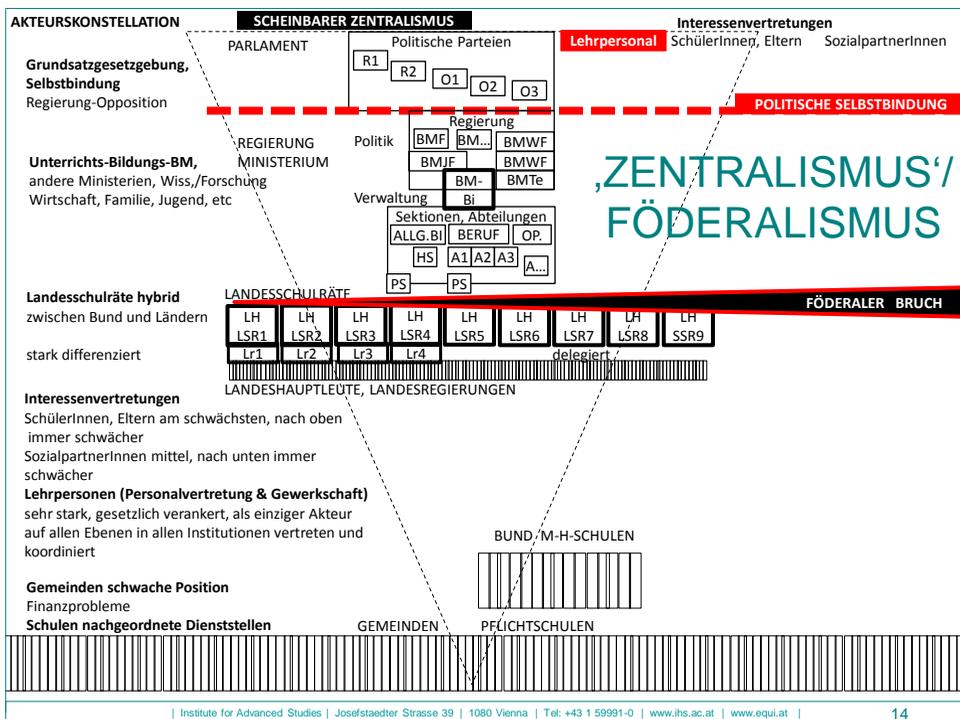
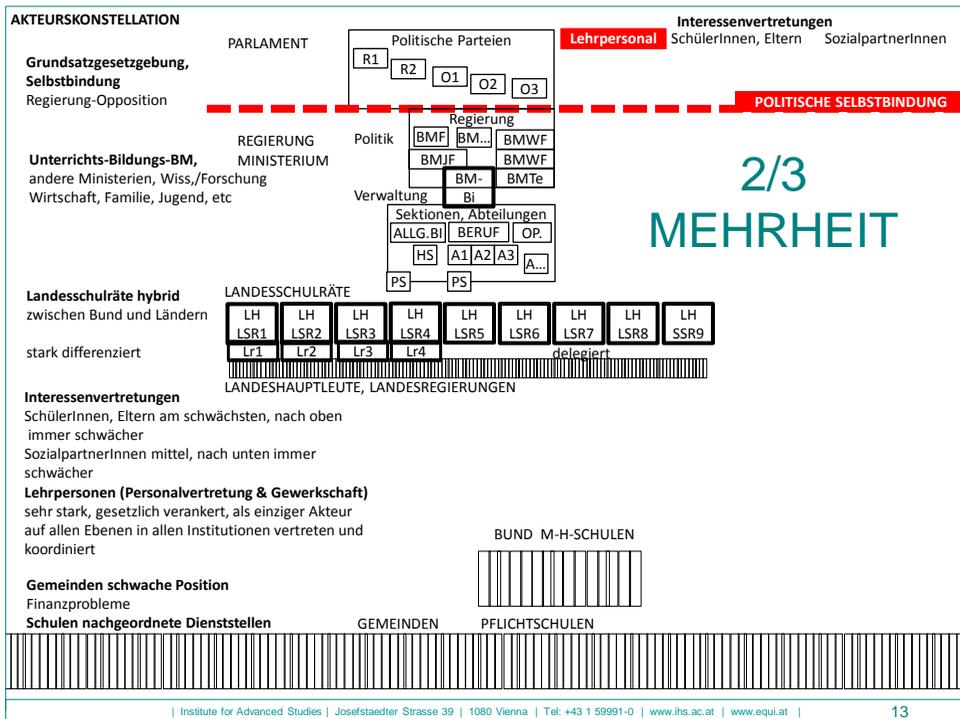
- ...diese überbrücken den institutionellen Bruch zwischen Bürokratie (Bundespolitik) und Föderalismus (Landespolitik)...
- ...stützen die Bürokratie durch **bürokratische Regelung der Arbeitsbeziehungen...**
 - durch Dienstrechtsreform nicht geändert (Prinzip der bürokratischen Regelung aufrecht und 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**

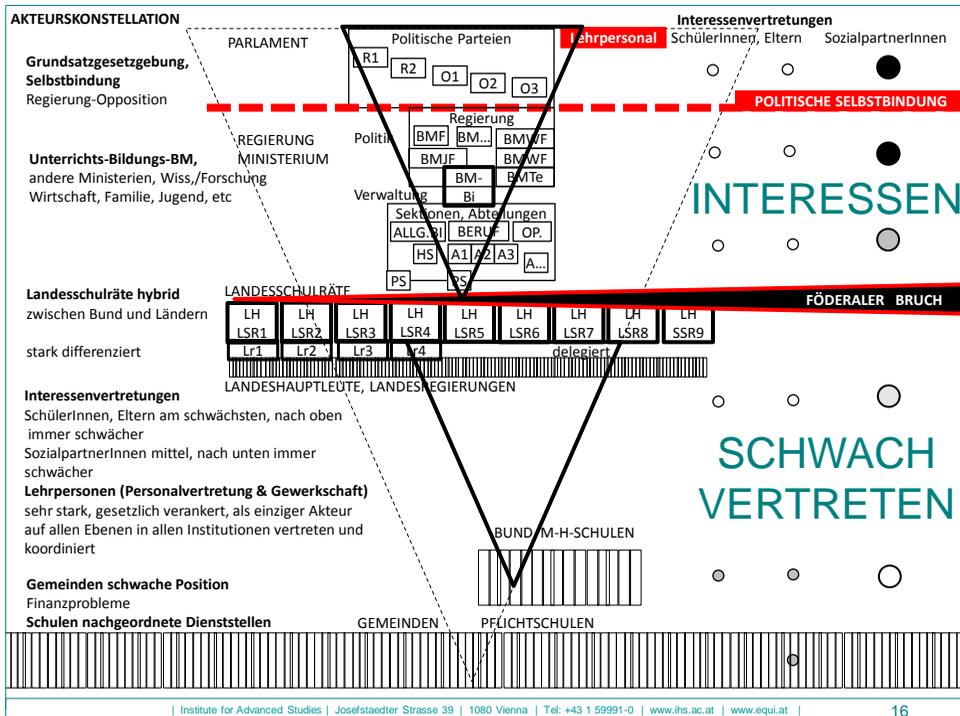
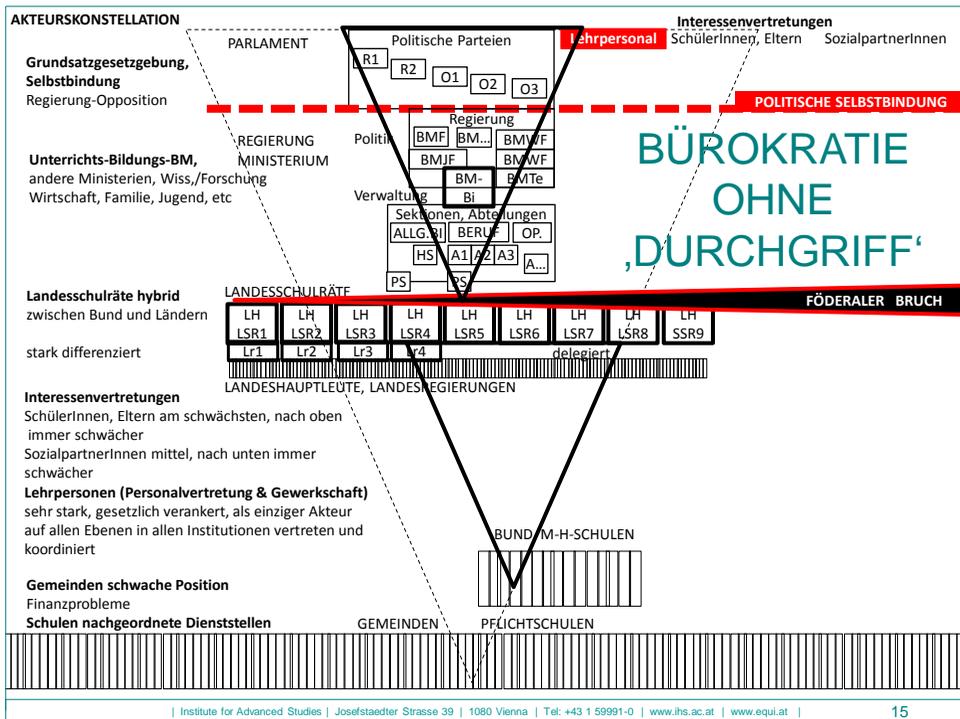
Akteurskonstellation...

- ...**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*









Empirie Blitzlichter zu zentralen Fragen

...neue Ergebnisse zu

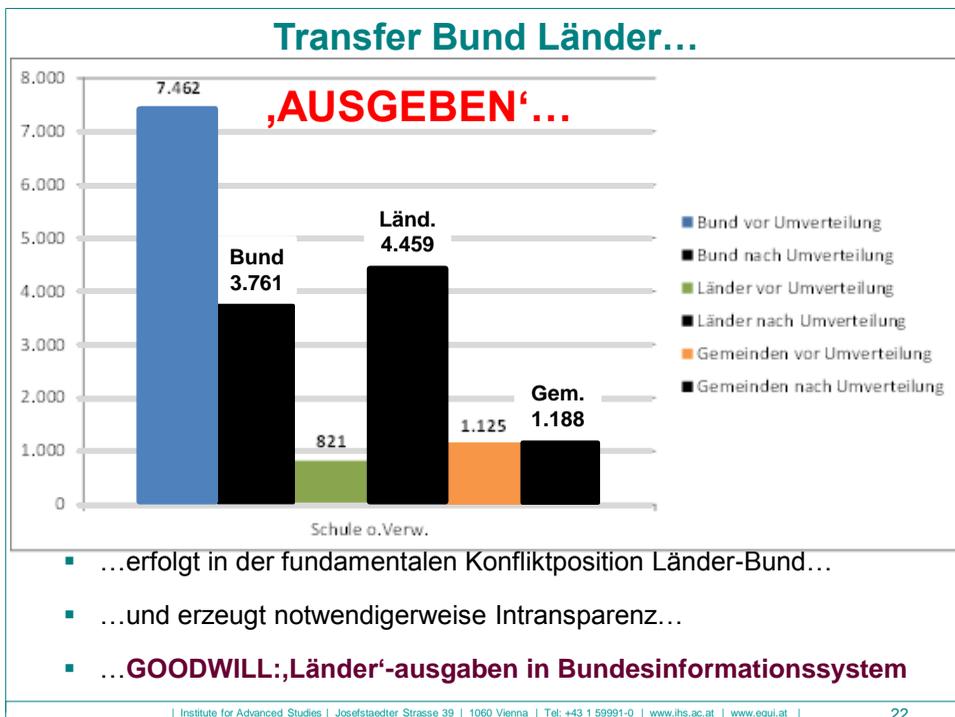
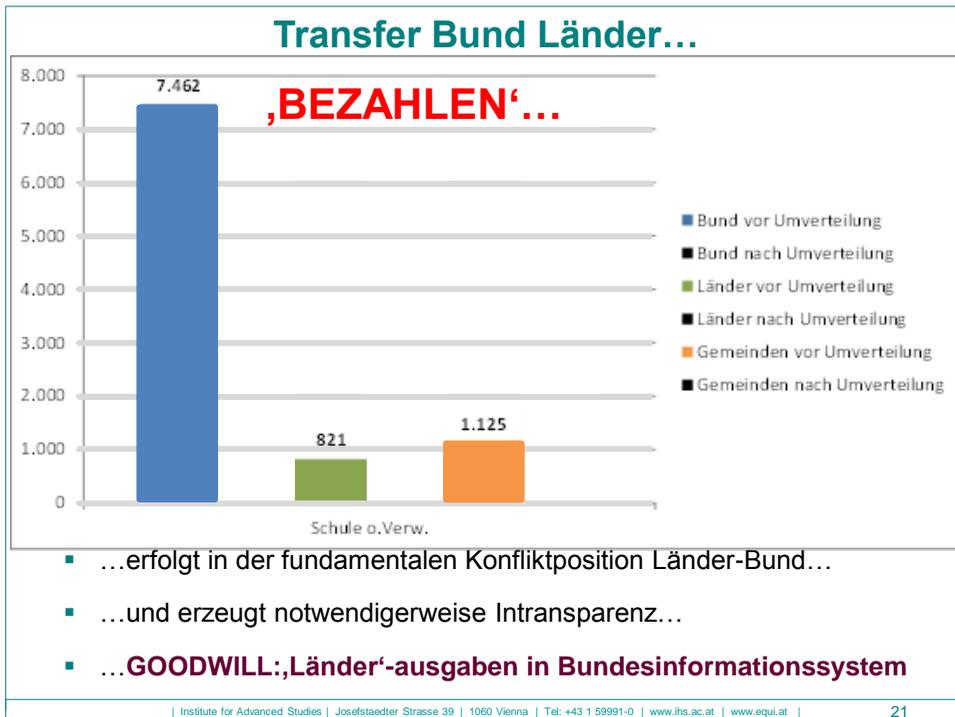
- **Transferstruktur**
 - Länder geben die Hälfte der Bundesmittel aus, Monitoring verbessert

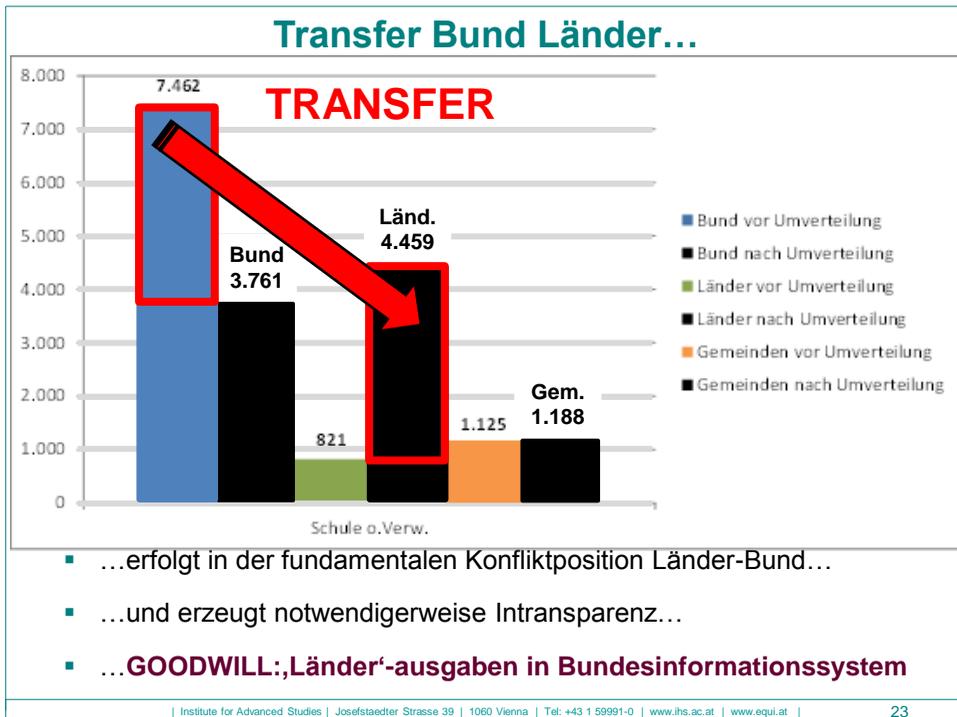
- **Ausgabenniveau**
 - im internationalen Vergleich nicht mehr so hoch wie früher (Einsparungen), aber pro Kopf und Ressourcen immer noch im vorderen oder Spitzenfeld (,ausreichend')

- **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





'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%

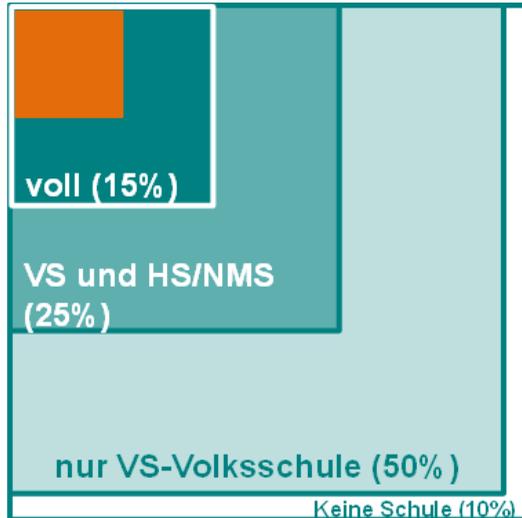
Quelle: eigene Berechnung aufgrund von STATISTIK AUSTRIA, STATcube

- ...**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**)

| Institute for Advanced Studies | Josefstaedter Strasse 39 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equi.at | 24

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**

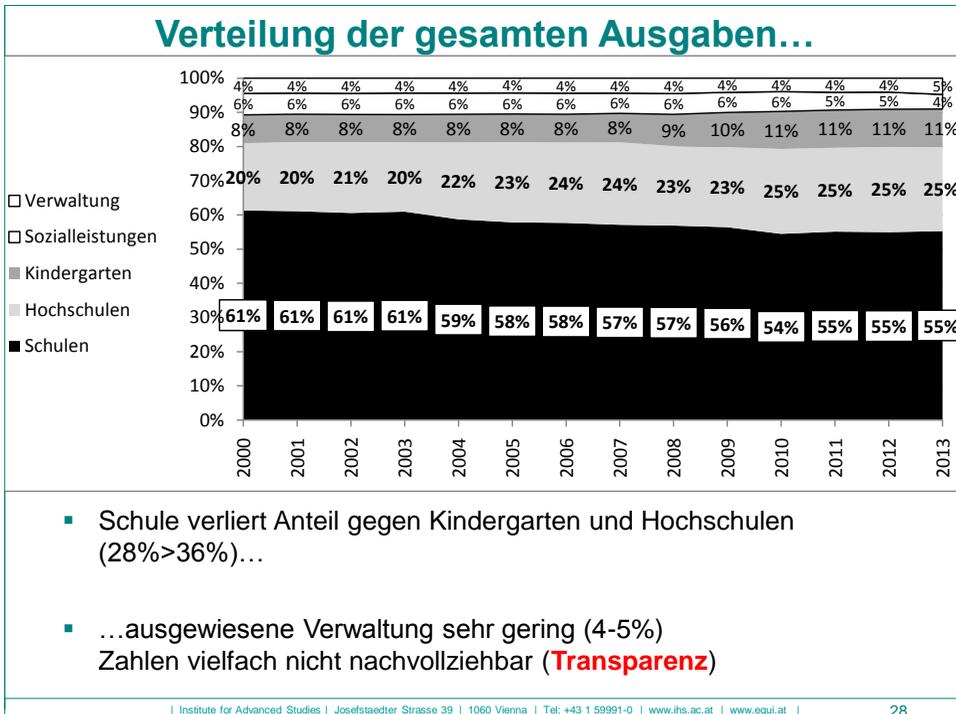
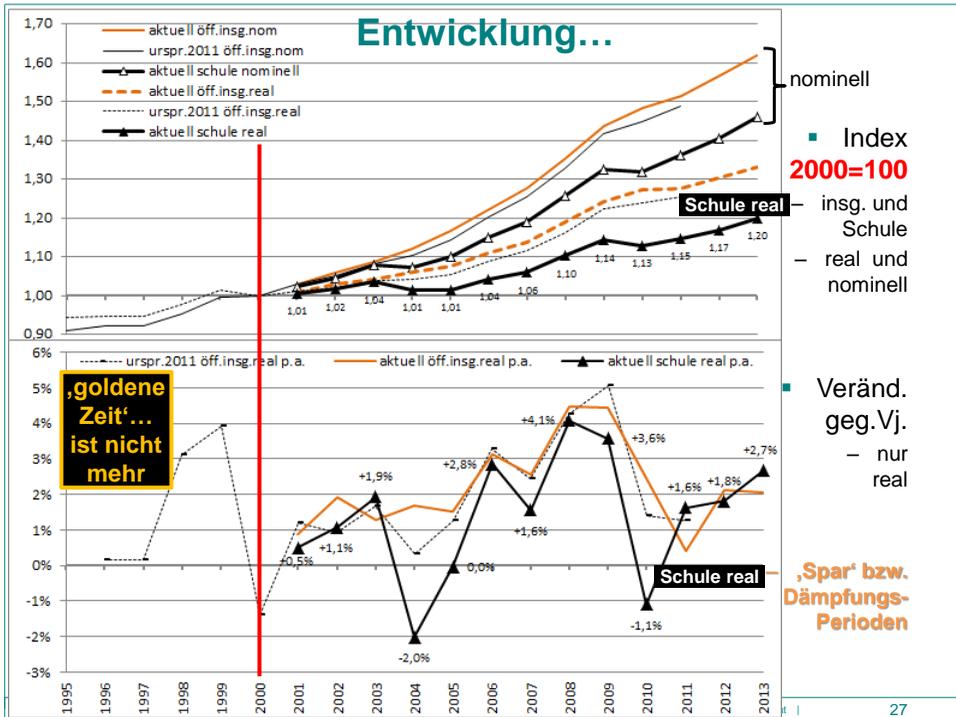
| Institute for Advanced Studies | Josefstaedter Strasse 39 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equ.at |

Ausgabenniveau (1) Entwicklung Österreich

- Transparenz:
keine Zeitreihe über 2000 zurück...
- gesamte öffentliche Bildungsausgaben nicht zu verwechseln mit Ausgaben für Schulwesen, enthalten
 - vorschulische Institutionen/Bildung
 - Schulwesen
 - Hochschulwesen/Tertiärbildung

| Institute for Advanced Studies | Josefstaedter Strasse 39 | 1060 Vienna | Tel: +43 1 59991-0 | www.ihs.ac.at | www.equ.at |

26



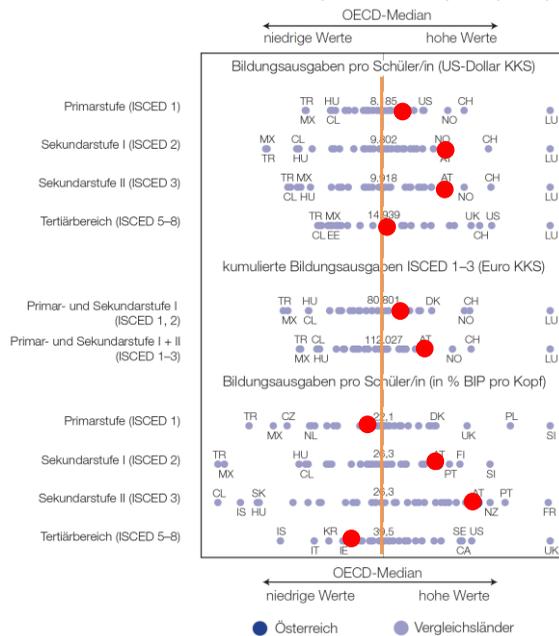
Ausgabenniveau (2) Vergleich zu OECD...

- pro/Kopf-Ausgaben
 - Ausgaben pro SchülerIn im Jahr
 - kumulierte Ausgaben pro SchülerIn
 - % Ausgaben pro SchülerIn / BIP pro Kopf

- Ressourcenindikatoren
 - SchülerInnen pro LehrerIn (SLR)
 - Klassengröße
 - Unterrichtszeit
 - SchülerInnen*
 - Lehrkräfte*

- Aggregierte Bildungsausgaben
 - bezogen auf BIP
 - bezogen auf öffentlichen Haushalt

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)

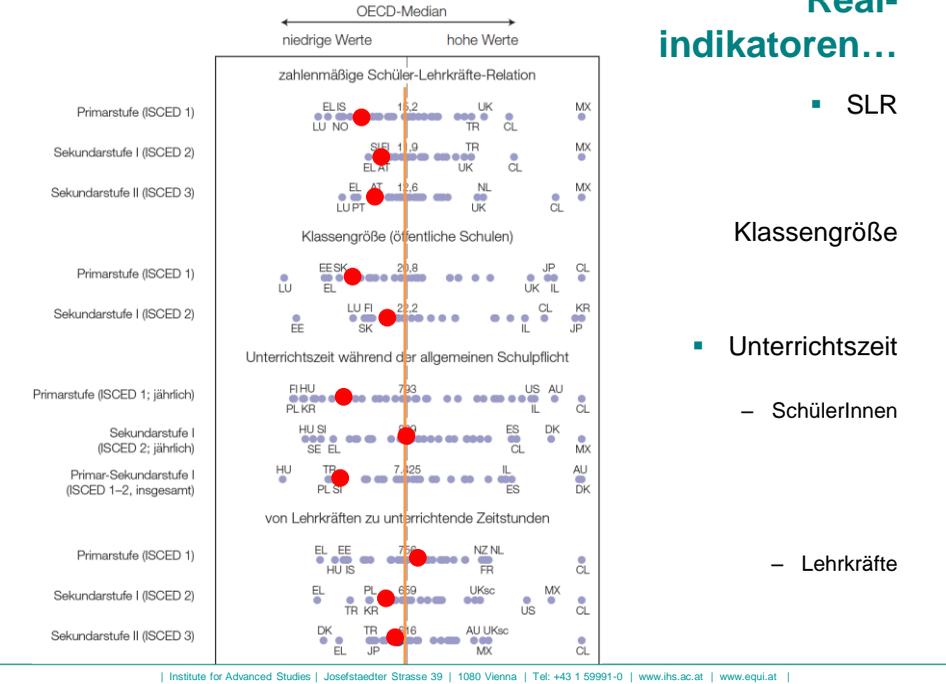
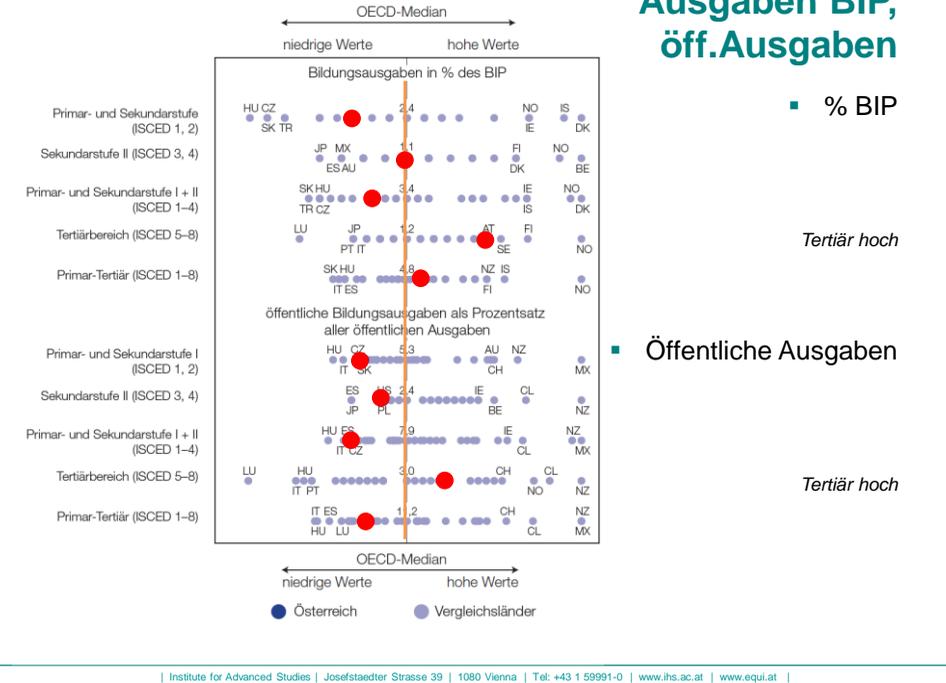


Abb. 8.6: Relative Position Österreichs im Vergleich der gesamten Bildungsausgaben (2012)



Ausgabenverteilung

- **Bundesländerunterschiede bei Ausgaben für kumulierte Bildungsgänge**
 - sehr große Unterschiede im Vergleich zum Durchschnitt, durch bekannte Faktoren nicht zu erklären...

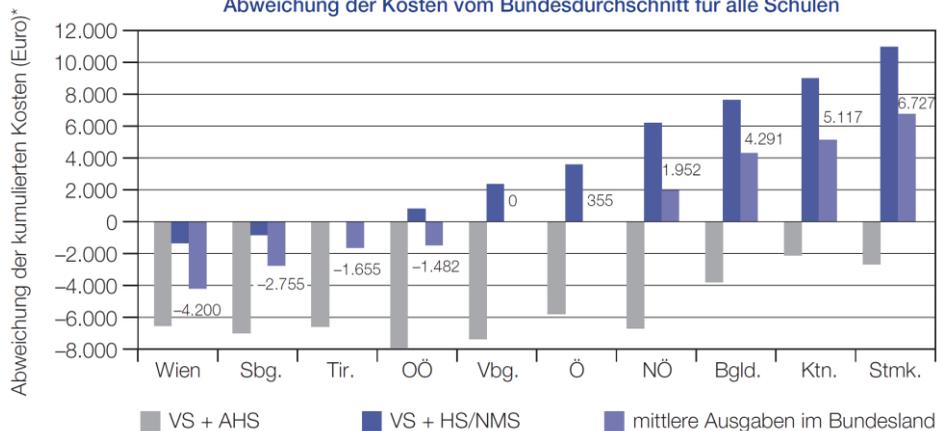
- **Verteilung auf Bundesländer in Volksschule im Vergleich zur Demografie**
 - starke ‚demografische Dividende‘ aufgrund von Rückgang der SchülerInnen-Population in den Bundesländern...

 - ...mit Ausnahme Wiens, wo kein demografischer Rückgang stattgefunden hat, aber die Ressourcen nicht erhöht wurden...

 - ...es zeigt sich **ein Versagen des Verteilungsmechanismus**, wenn man davon ausgeht, dass ein verstärkter Ressourcenbedarf – wenn überhaupt – jedenfalls in den Ballungszentren besteht

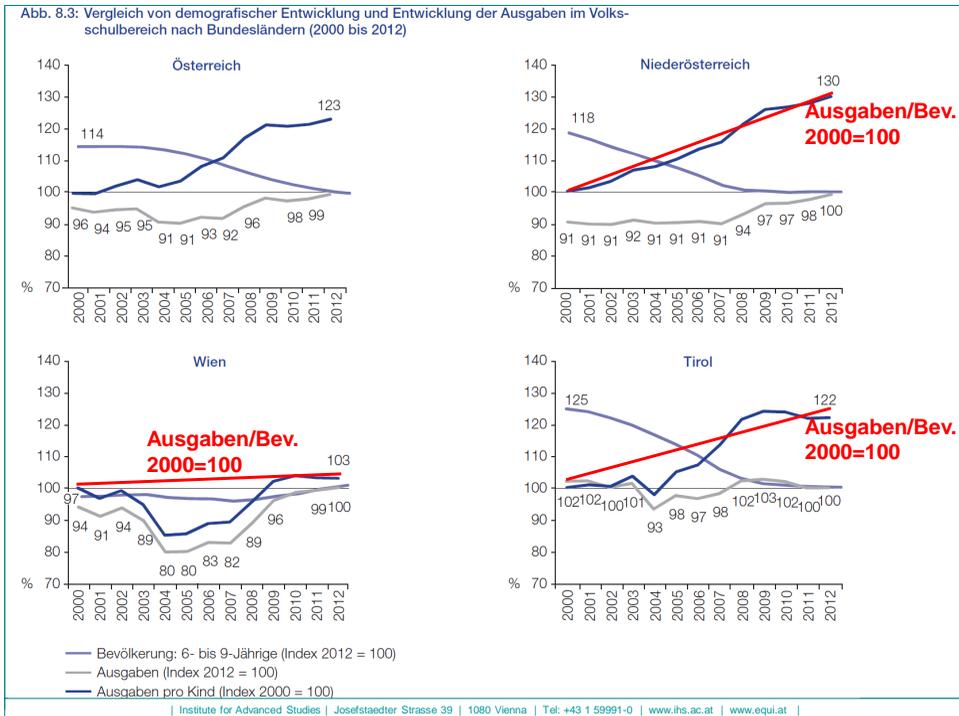
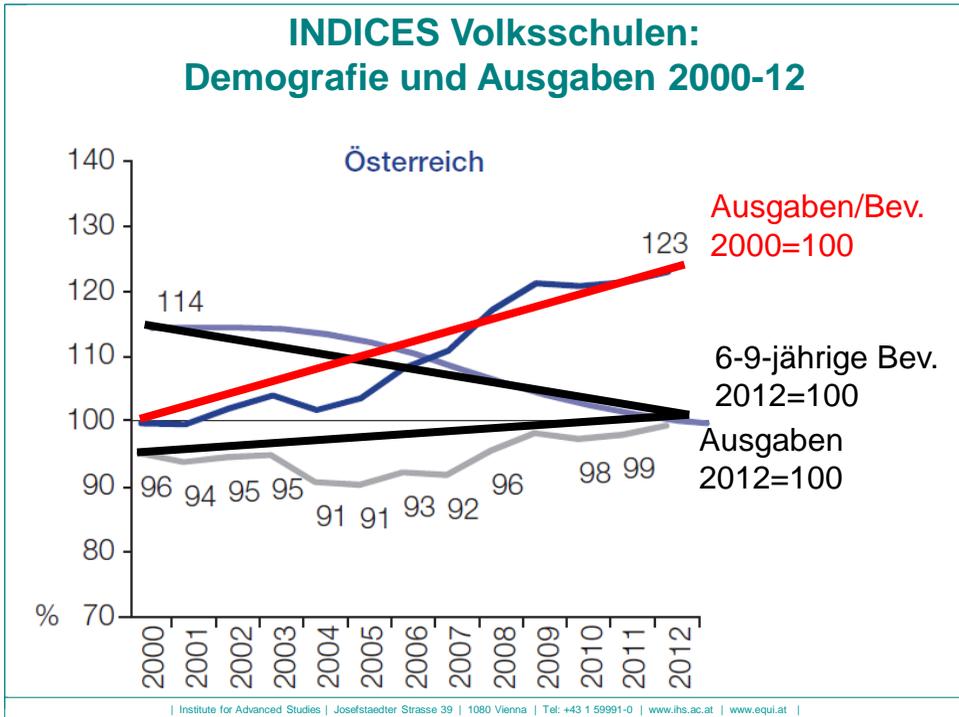
Bundesländerunterschiede

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.



Ausgaben-Wirkungen explorativ

- ...insgesamt keine Verbesserung von Standards-Ergebnissen bei höheren Ressourcen...
- ...Beispiel Volksschule...

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.

Forschungsausblick

Grundsätzlich: keine raschen instrumentellen Lösungen möglich, hoher Klärungsbedarf

- 4.1 Transparenz der Ressourcennutzung: Überprüfung des Monitorings und Klärung der Verwaltungskosten;
- 4.2 Akteurskonstellation: Rolle der Interessenvertretungen und Möglichkeiten der Professionalisierung;
- 4.3 Föderalismus: Einordnung in die vergleichende Forschung;
- 4.4 Ressourcenpolitik: Verbindung von Politics und Policy

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 Nov.2015
 - 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

Material

- 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 buraeucratic 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>

- OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools. [DOI: [10.1787/24133841](https://doi.org/10.1787/24133841)]

Country background Report for Austria, by Michael Bruneforth, Bernhard Chabera, Stefan Vogtenhuber, Lorenz Lassnigg (im Erscheinen)

...mehr Material

<http://www.equi.at/de/team/Lorenz+Lassnigg>



ANHANG

Beispiele zu aktueller Reform

- **Aktuelles (Teil)-Reformpaket**
 - Gesetzentwurf **Schulrechtspaket 2016**, Titel (62 Worte), die rechtliche Umsetzung dieses Reform-Teils erfordert **Änderung von 15 Gesetzen**:
„Entwurf: Bundesgesetz, mit dem das Schulorganisationsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Bundesschulgesetz, das Bundesgesetz über Schulen zur Ausbildung von Leibeserziehern und Sportlehrern, das Pflichtschulerhaltungs-Grundsatzgesetz, das Schulunterrichtsgesetz, das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 9/2012, das Schulunterrichtsgesetz für Berufstätige, Kollegs und Vorbereitungslehrgänge, das Hochschulgesetz 2005, das Schulpflichtgesetz 1985, das Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten, das Bildungsdokumentationsgesetz, das Bundes-Schulaufsichtsgesetz, das Prüfungstaxengesetz – Schulen/Pädagogische Hochschulen und das Unterrichtspraktikumsgesetz geändert werden (Schulrechtspaket 2016)“
 - Änderung **Prüfungstaxengesetz**, davon handeln 338 Worte (ca.40% der allgemeinen Erläuterung zum Reform-Gesetz bzw. 15% der gesamten Erläuterungen) – ...trotz einer großen Dienstrechtsreform zur Vereinfachung...
- **Bund>LSR (SQA-‘Ersuchen‘ Bund>Länder):**
*Rundschreiben Nr.: 6/2016, Schulentwicklung mit SQA - Schulqualität
 Allgemeinbildung: Richtlinien für die Schuljahre ab 2016/17 ... Die Landesschulräte (Stadtschulrat für Wien) werden ersucht, das vorliegende Rundschreiben, das das Rundschreiben Nr. 13/2015 ersetzt, an die Landes- und Pflichtschulaufsicht sowie alle allgemein bildenden Schulen in ihrem Wirkungsbereich weiterzuleiten. ...*

Kommentar zu den Prüfungstaxen...

- „[...] Weiters wurden durch die Änderung der Prüfungsordnung BMHS durch BGBl. II Nr. 160/2015 für den Bereich der berufsbildenden mittleren Schulen die Bestimmungen über die neuen abschließenden Prüfungen entsprechend den neuen schulrechtlichen Bestimmungen umgesetzt. Es sind daher nunmehr auch für die dem SchUG-BKV unterliegenden Schulen sowie für die berufsbildenden mittleren Schulen die Prüfungstaxen an die geänderten Prüfungen anzupassen.
- Aufgrund des Umstandes, dass einzelne abschließende Prüfungen noch nach den alten Prüfungsbestimmungen abzuhalten sind und die Umstellung bei dem SchUG-BKV unterliegenden Schulen erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, sowie für die bei Nebenterminen nach den alten Prüfungsbestimmungen abzulegenden Prüfungen ist es erforderlich, auch die für die „alten“ Prüfungsformen vorgesehenen Prüfungstaxen vorübergehend weiter im Rechtsbestand zu behalten. Zur besseren Übersichtlichkeit und um die Abrechnungen der Prüfungstaxen zu erleichtern, sollen die alten Prüfungsformen in einer gesonderten Anlage Ia geführt werden. Die Neufassung der Anlagen I und Ia soll zugleich durch geschlechtsneutrale Bezeichnungen oder durch die gleichzeitige Anführung der weiblichen Bezeichnungen erfolgen.
- Einen weiteren Bestandteil dieser Novelle bildet eine Systemänderung bei der Abgeltung der Prüfungstaxen für einzelne Mitglieder der Prüfungskommissionen (Vorsitzende/r, Schulleiter/in, Klassenvorständin bzw. Jahrgangsvorständin oder Klassenvorstand bzw. Jahrgangsvorstand sowie Schriftführer/in). Diesen gebührt für alle Teilprüfungen je Kandidatin oder je Kandidat eine einzige Prüfungstaxe. Da sich die abschließenden Prüfungen über einen längeren Zeitraum erstrecken können und daher eine Abrechnung zeitnah zu den abgelegten Prüfungen oft nicht erfolgen kann und weil weiters bei einem Wechsel eines Mitgliedes der Prüfungskommission die vorgesehene Prüfungstaxe mangels des Bestehens einer Aliquotierungsbestimmung jedem Kommissionsmitglied in der vollen Höhe gebührt, soll auch zur Vermeidung einer doppelten Abgeltung künftig die Abrechnung je Teilprüfung vorgesehen werden.
- Die Entlohnung für die Unterrichtspraktikant/innen richtet sich nach den Ansätzen des Entlohnungsschemas I 1. Aufgrund der Umstellung der Beträge für die Entgeltstufen des Entlohnungsschemas I 1 im Rahmen der Reform des Besoldungsdienstalters durch die Novelle des Vertragsbedienstetengesetzes, BGBl. I Nr. 32/2015, soll der in § 169e Abs. 5 Gehaltsgesetz die bisherige Abgeltung während der Abgeltungsbetrag im Unterrichtspraktikumsgesetz, BGBl. Nr. 145/1988, festgelegt werden. Weiters wird eine aufgrund des Europarechts erforderliche Klarstellung betreffend eine das Unterrichtspraktikum ersetzende einschlägige Lehrpraxis vorgenommen.“