

Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem

Herbert Altrichter, Stefan Brauckmann, Lorenz Lassnigg, Robert Moosbrugger & Gabriela Barbara Gartmann

Das Reformthema *Schulautonomie* ist in der Medienöffentlichkeit mit unterschiedlichen Bedeutungen und Erwartungen verbunden. In einer Analyse von vier österreichischen Tageszeitungen im Zeitraum von 01.01.2013 bis zum 30.07.2015 kommt Gartmann (2015) zu der Einschätzung, dass Schulautonomie in der bildungspolitischen Diskussion überwiegend positiv konnotiert und als fruchtbarer Lösungsansatz für unterschiedliche Probleme im Bildungswesen propagiert wird. Das Konzept wird jedoch selten präzisiert, sodass meist unklar bleibt, welche schulautonomen Merkmale befürwortet werden und in welcher Weise diese zur proklamierten Problemlösung beitragen sollen. Die – insgesamt seltenen – Einwände richten sich meist auf spezifische Autonomiekonzepte, die von anderen gesellschaftlichen Gruppen vorgebracht werden: In diesen Fällen wird Schulautonomie als Vermeidung umstrittener Entscheidungen auf der politischen oder administrativen Steuerungsebene kritisiert, als Dezentralisierung von Mangelverwaltung und Einsparung (bei fehlenden Ressourcen auf Schulebene), als Privatisierung des Schulwesens (wenn privatrechtliche Schulträgerschaft ermöglicht werden soll) oder als Entdemokratisierung (wenn die Abschaffung der Kollegien und der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten der Landesschulräte vorgeschlagen wird). So dient ein vages Konzept von Schulautonomie oft als Projektionsfläche für eigene gesellschaftspolitische Vorstellungen.

Schulautonomie in den Medien: positiv bewertet, aber mehrdeutig

Das vorliegende Kapitel begreift Schulautonomie als Teil der Steuerungsverhältnisse in einem Schulsystem und präzisiert die Entscheidungen, die mit Autonomiereformen verbunden sind. Es analysiert die Art und Weise, wie Entscheidungen derzeit im österreichischen Schulsystem fallen und zeigt Alternativen auf. Es fasst den aktuellen internationalen Forschungsstand zum Thema zusammen und gibt auf dieser Basis Empfehlungen für die Weiterentwicklung von Schulautonomie und Bildungsverwaltung sowie für Forschungsperspektiven.

1 Problemanalyse: Begriffe und Stand der Schulautonomie in Österreich

1.1 Schulautonomie und Governance des Schulwesens

Für manche ist Schulautonomie ein „reformpolitisches Unwort“ (Maritzen, 1998, S. 609), weil es angesichts der verfassungsrechtlichen Verantwortung des Staats für das Schulwesen keine Autonomie der Einzelschule gegenüber dem Staat geben könne (Avenarius & Füssel, 2008, S. 76; vgl. auch Dubs, 2011).¹ Meist hat aber Autonomie einen „guten Klang“ in der bildungspolitischen Diskussion – sie wird mit Freiheit, und Schulautonomie mit neuen Freiheiten am Schulstandort assoziiert. Analytisch betrachtet steht Schulautonomie in der bildungspolitischen Debatte als ein Kürzel für komplexe Steuerungs- und Governance-Vorgänge, v. a. für die *Frage, wie Entscheidungsrechte und -fähigkeiten – und damit auch Verantwortung – zwischen den verschiedenen Akteuren und Steuerungsebenen im Schulwesen verteilt sind.*

Autonomie als Frage der Verteilung von Entscheidungsrechten

DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-7>

¹ Dagegen hat Öhlinger (1993) in einem verfassungsrechtlichen Gutachten für Österreich den Autonomiebegriff in Richtung Selbstverwaltung interpretiert.

Aus der Perspektive der Gestaltung (oder Steuerung) kann man ein Bildungssystem als *Regelungsstruktur* ansehen, die die Handlungen unterschiedlicher Akteure in einer Weise koordinieren soll, dass systemtypische Leistungen erstellt werden können (Schimank, 2007). Diese Regelungsstruktur kann durch Regeln und Ressourcen charakterisiert werden (Giddens, 1992): Den Akteuren werden in dieser Struktur Entscheidungsrechte zugeordnet; diese und die Ressourcen (z. B. Qualifikationen, Zeit, materielle Ressourcen), über die sie verfügen können, bestimmen ihre Handlungsmöglichkeiten und somit ihre Entscheidungsfähigkeiten. Wir verwenden den Begriff *Entscheidungsmöglichkeiten* als zusammenfassende Kurzform für Entscheidungsrechte und -fähigkeiten.

Autonomie als Teil einer bildungspolitischen Modernisierungsstrategie

In politikwissenschaftlicher Betrachtung sind die Ansätze neuer Steuerung (wie Schulautonomie, Qualitätsevaluation, wirkungsorientierte Schulverwaltung) Teil einer bildungspolitischen Modernisierungsstrategie, die eine Effektivierung der Steuerung des Gesamtsystems intendiert (vgl. Brüsemeister & Eubel, 2003; Halasz & Altrichter, 2000). Zu den zentralen Entwicklungslinien und Veränderungen dieser „Modernisierung“ in den letzten 20 Jahren zählen:

- Dezentralisierung bzw. institutionelle Autonomie (vgl. Blossfeld et al., 2010; Glatter & Kydd, 2003; Rürup, 2007),
- Stärkung von Markt-/Wettbewerbsmechanismen bzw. alternative Finanzierungsformen (vgl. Weiß & Bellmann, 2007),
- (externe) Evaluation bzw. institutionelle Rechenschaftslegung (vgl. Avenarius & Füssel, 2008; Döbert & Dederling, 2008) sowie
- Bildungsmonitoring bzw. systemische Rechenschaftslegung (vgl. Autorengruppe Bildungsberichtserstattung, 2010; Böttcher, Bos, Döbert & Holtappels, 2008).

Autonomie als Frage der Steuerung des Schulsystems

Äußerungen zur Schulautonomie thematisieren also die Steuerungsverhältnisse oder die Governance eines Schulsystems (Altrichter, Brüsemeister & Wissinger, 2007). Meist geht es auch um Steuerungspolitik, weil sie Forderungen zur Änderung der bestehenden Steuerungsverhältnisse enthalten und die Einflussmöglichkeiten von verschiedenen Akteuren im Schulsystem neu kanalisieren und verändern wollen. Wenn Entscheidungsrechte und -fähigkeiten in einem komplexen System neu verteilt werden sollen, dann bestehen viele Möglichkeiten und viele Unwägbarkeiten. Um genauer zu verstehen und einzuschätzen, welche Autonomie und welche neuen Steuerungsverhältnisse gemeint sind und welche Auswirkungen sich daraus ergeben können, sollten Reformkonzepte genauere Hinweise zu (mindestens) den folgenden Fragenkomplexen enthalten: (1) Strategien der Neuverteilung von Entscheidungsmöglichkeiten, (2) Adressaten der neuen Entscheidungsmöglichkeiten, (3) Entscheidungsfelder oder -inhalte, (4) Ziele der Autonomisierung.

1.1.1 Auf welche Art sollen Entscheidungsmöglichkeiten neu verteilt werden?

Strategie für neue Entscheidungsmöglichkeiten

Dazu gibt es unterschiedliche Strategien. Deren erste heißt *Deregulierung*: Darunter versteht man den Entfall oder die Entspezifizierung (Verallgemeinerung) von Regelungen. Wo keine oder nicht so genaue Regeln herrschen, entstehen neue Handlungsmöglichkeiten für manche Akteure, möglicherweise auch (gewollte) Rechtsunsicherheit. Ein Beispiel ist die Aufhebung der sogenannten Schulsprengel, z. B. in der Stadt Linz im Jahr 2007. Durch diesen Akt der Entspezifizierung wurden die bis dahin bestehenden Ordnungsgrößen, die die Schüler/innen einer spezifischen Region einer Schule zuteilten, durch nur einen Schulsprengel für die gesamte Stadt ersetzt. Dadurch erhielten Eltern neue Entscheidungsrechte: Sie konnten (wenn sie über entsprechende Ressourcen – z. B. Wissen, Transportmöglichkeiten – verfügten) im Schuljahr 2007/08 erstmals bei der Schuleinschreibung ihre Wunschschule – auch jenseits der ursprünglichen Sprengel und ohne Umschulungsantrag – wählen (vgl. Altrichter, Bacher, Beham, Nagy & Wetzelhütter, 2011; Altrichter & Nagy, 2010).

Dezentralisierung, die zweite Strategie, bezeichnet dagegen die Abgabe von Entscheidungsrechten von einem hierarchisch höheren zu einem niedrigeren Akteur. Ein Beispiel sind Veränderungen von Schulzeitregelungen: Wenn beispielsweise die Entscheidung darüber, ob der Unterricht vor acht Uhr beginnen darf, vom Landesschulrat (LSR) auf das Schulpartnerschaftsgremium der Einzelschule verlagert wird, spricht man von Dezentralisierung.

Eine weitere Strategie zur Neuverteilung von Entscheidungsmöglichkeiten besteht in der *Delegation* von Aufgaben, worunter wir die Überlassung von Entscheidungsmöglichkeiten an Akteure niedrigerer Ebene verstehen, die dann im Auftrag und unter Verantwortung des übergeordneten Akteurs arbeiten (also, ohne dass die formellen Regeln explizit verändert werden).

1.1.2 Welche Akteure sollen welche Entscheidungsmöglichkeiten bekommen?

Welche Akteure sollen im Zuge einer Reform neue Entscheidungsmöglichkeiten bekommen, welche müssen sie abgeben und welche gehen bei der Neuverteilung leer aus? Wenn im Zuge einer Autonomisierung Entscheidungsrechte „nach unten“ gegeben werden, macht es in einem *Mehrebenensystem Schule* einen Unterschied, ob diese Rechte an die Einzelschule gehen (und dort an Schulleitung, Schulpartnerschaftsgremium, Lehrerkonferenz, Fachgruppe oder einzelne Lehrkraft) oder ob sie im Zuge einer Dezentralisierung auf mittlerer Ebene, z. B. bei einer Landesschulbehörde angesiedelt werden. Durch die Neuverteilung von Entscheidungsrechten können auch Einflussmöglichkeiten verloren gehen: Beispielsweise wurde in der Autonomiereform 1993 (vgl. Schratz & Hartmann, 2009) das Recht des Beschlusses schulautonomer Lehrpläne den Schulpartnerschaftsgremien auf Einzelschulebene überantwortet. Pflichtschulinspektorinnen und -inspektoren mussten nicht in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden, obwohl sie eine Verantwortung für die regionale Abstimmung schulischer Angebote hatten.

Verteilung von Entscheidungsrechten auf Akteure

1.1.3 Welche Entscheidungsmöglichkeiten sollen verteilt werden?

Häufig wird zwischen folgenden Inhalten und Feldern der Entscheidung unterschieden (vgl. Altrichter, Rürup & Schuchart, 2016, S. 110 f.):

- Finanzen (Budgetrahmen, Ausgaben und Einnahmen z. B. durch Sponsoring, Drittmittel, Vermietung usw.),
- Personal (Einstellung und Kündigung von Lehrpersonen, Bestellung von Schulleitungen, Aufstieg, Karriere, Entlohnung, Diensterteilung, Dienstrecht),
- Organisation (Schulordnung und -zeit, Entscheidungsrechte und -vorgänge an einem Standort, Entscheidungen im Hinblick auf Angebotsmerkmale: Ganztagschule, Community Education, Erwachsenenbildung),
- pädagogische Entscheidungen (im Hinblick auf Curriculum, Unterricht, Leistungsbeurteilung, spezifische curriculare Profile).

Entscheidungsgegenstände

Die Verteilung der Entscheidungsmöglichkeiten über diese Felder auf Steuerungsebenen beeinflusst wesentlich die Praxis in der Schule: So macht es einen Unterschied, ob beispielsweise nur curriculare Entscheidungsrechte zur Verfügung stehen, wie das die österreichische Autonomiereform 1993 vorsah, oder auch personalbezogene, finanzielle bzw. organisatorische.

In PISA 2009 wurden Schulleitungen gefragt, welche Entscheidungen von Lehrkräften, Schulleitungen, eventuell einem Schulverwaltungsrat (School Board), regionalen, lokalen oder nationalen Bildungsbehörden getroffen werden. Aus diesen Informationen wurden zwei Indikatoren gebildet, mit denen nationale Schulsysteme verglichen werden können (vgl. OECD, 2011, S. 71 ff.):

Ländervergleichsindikatoren für Schulautonomie

- Schulautonomie bei der Ressourcenallokation (Einstellung und Entlassung von Lehrkräften, Festlegung der Anfangsgehälter und Gehaltserhöhungen der Lehrkräfte, Festlegung des Schulbudgets, Entscheidung über die Verwendung des Budgets innerhalb der Schulen),
- Schulautonomie bei curricularen Entscheidungen (Verantwortung für die Lehrplangestaltung und Schülerbeurteilungen innerhalb der Schule, Festlegung von Kriterien für die Schülerbeurteilung, Wahl der verwendeten Schulbücher, Festlegung des Lehrstoffs und Entscheidung über das Kursangebot und die Unterrichtsinhalte).

Der erste Indikator betrifft also finanzielle und personelle Entscheidungen, der zweite pädagogisch-curriculare. Die entsprechenden Auswertungen zeigen, dass Österreich in beiden Bereichen ein Ausmaß an Schulautonomie unterhalb des Durchschnitts der OECD-Länder aufweist, im Bereich der finanziellen und personellen Entscheidungen an viertletzter Stelle liegt. Im Bereich Curriculum und Beurteilung liegt Österreich näher beim Durchschnitt (vgl. Abbildung 7.1).

1.1.4 Welche Ziele sollen durch die spezielle Verteilung von Entscheidungsmöglichkeiten erreicht werden?

Schulautonomie als polyvalentes Konzept

Als generelles bildungspolitisches Ziel der Stärkung von Entscheidungsrechten und -aufgaben an der einzelnen Schule werden zumeist die Verbesserung der „Qualität und Effektivität der Schulbildung“ und „ein besseres Eingehen auf lokale Belange“ (OECD, 2008, S. 524) genannt. Jenseits dieser allgemeinen Bestimmungen ist Schulautonomie ein Gestaltungsprogramm von bemerkenswerter *Polyvalenz*: Sertl (1993, S. 90 ff.) sowie Kimmig und Brauckmann (2009) haben zwischen sechs Interessensträngen unterschieden, die alle mit erweiterter schulischer Eigenverantwortung verbunden werden können, die sich aber – aufgrund unterschiedlicher steuerungstheoretischer und pädagogischer sowie auch politischer Bezüge – „kaum in ein einheitliches Konzept der (neuen) schulischen Steuerung einfügen lassen“ (Kimmig & Brauckmann, 2009, S. 262). Autonomie- und Dezentralisierungspolitiken finden sich in verschiedenen Ländern bei Rechts- und Linksparteien, die aber unterschiedliche Aspekte betonen (Wettbewerb, Rechenschaft und Effizienz versus Demokratie und politische Teilhabe; vgl. Christ & Dobbins, 2015, S. 164 ff.). Pelinka (1996) interpretiert Schulautonomie als „niederschwellige Reformpolitik“, mit der politische Akteure jeweils bestimmte Teile ihrer traditionellen Positionen in Zusammenhang bringen können. Dies erlaubt zunächst einen breiten Konsens, *vertagt* aber die bildungspolitische Auseinandersetzung oder verlegt sie gleichsam einige Ebenen tiefer – manchmal bis ins Schulhaus.

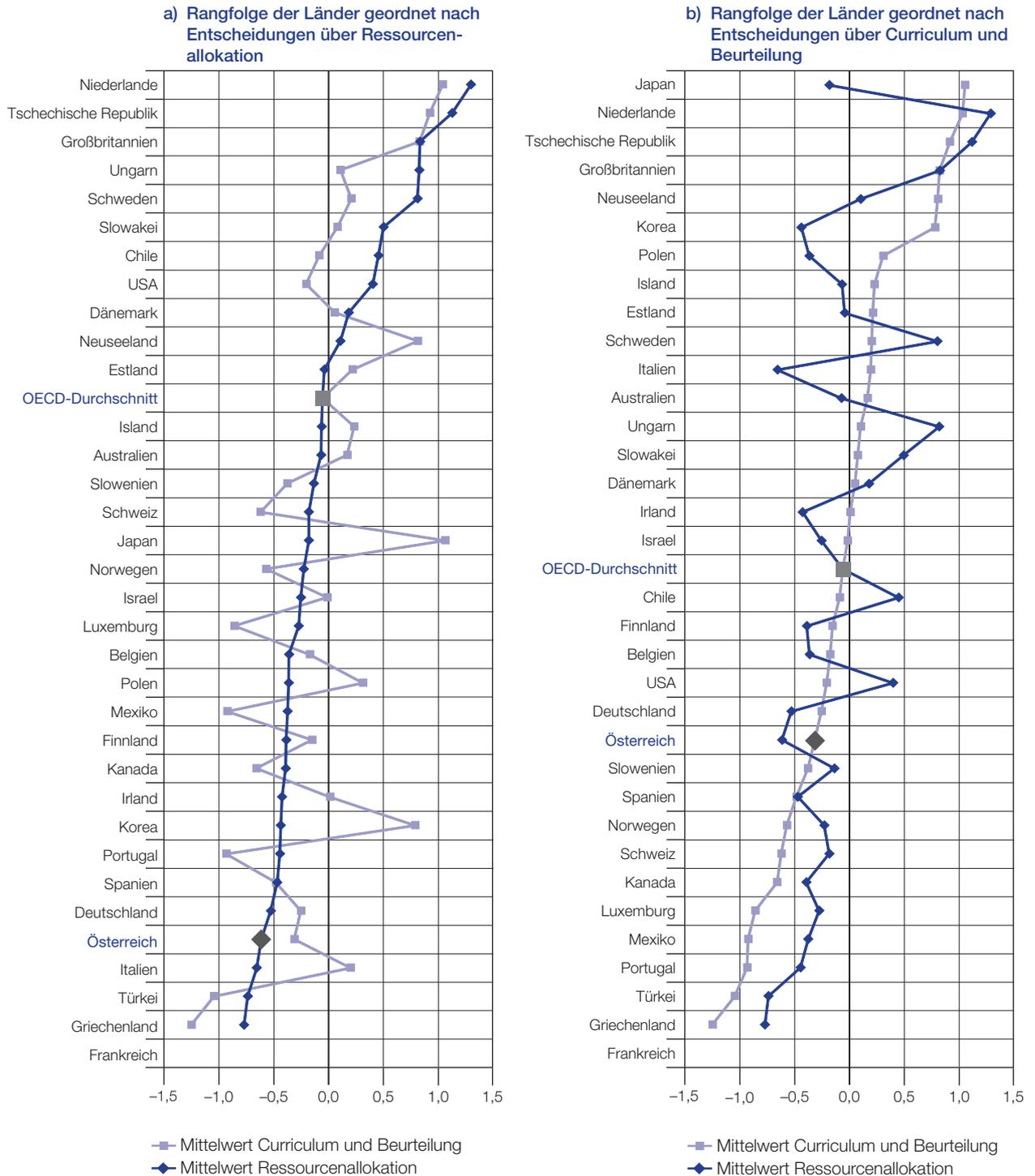
Uns erscheint es sinnvoll, Autonomiereformen vor dem Hintergrund von allgemeinen (Ziele 1 bis 3; vgl. Altrichter & Kanape-Willingshofer, 2012, S. 360 ff.) und spezifischen (Ziele 4 bis 6) Zielbereichen zu diskutieren.

Allgemeine Ziele der Autonomiereformen

(1) *Qualifikationsziele des Schulsystems*

Angesichts der Aufgaben der österreichischen Schule (§ 2 Schulorganisationsgesetz [SchOG] i. d. F. BGBl. I Nr. 36/2012) sowie auf Basis von Fend (2006, S. 49–53) Schultheorie wird man unter den „Leistungen des Schulsystems“ nicht allein (1a) fachliche Schülerleistungen verstehen. Schulen müssen auch zu (1b) überfachlichen Kompetenzen und der Persönlichkeitsentwicklung von Schülerinnen und Schülern (vgl. Eder & Hofmann, 2012) beitragen: Sie haben auch Aufgaben der Enkulturation – der „Sinnvermittlung“ und der Förderung von „Fähigkeiten der Reflexion, der eigenständigen Urteilsbildung und der moralischen Entscheidungsfähigkeit“ –, ebenso wie sie im Bereich der Integration unter den Ansprüchen von „Demokratisierung“ und „Inklusion aller Individuen in den menschlichen Verantwortungszusammenhang“ (Fend, 2006, S. 52; vgl. auch Belfield & Levin, 2009, S. 518) Verantwortung tragen. Autonomiereformen müssen sich daher auch danach befragen lassen, was und ob sie zur Verbesserung der Qualifikationsleistungen des Schulsystems beitragen.

Abb. 7.1: OECD-Indices über Schulautonomie in den Bereichen der Ressourcenallokation und curriculare Entscheidungen (2009)



Quelle: PISA 2009 (vgl. OECD, 2010, S. 213 ff.: Table IV.3.5., S. 2016 ff.: Table IV.3.6). Eigene Berechnungen.

(2) *Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit im Schulsystem*

Ein zweiter gesellschaftlicher Qualitätsmaßstab für Schulsysteme besteht darin, wie weit durch die Gestaltung der Struktur und der Prozesse im Bildungssystem gesellschaftliche Chancengleichheit gefördert oder behindert wird (vgl. Altrichter & Kanape-Willingshofer, 2012, S. 361; Belfield & Levin, 2009; Bruneforth, Weber & Bacher, 2012). Reformpolitiken müssen diesen Aspekt aus mindestens zwei Gründen beachten: (i) In einer strategischen Perspektive bieten die Lernleistungen von Schülerinnen und Schülern aus unterprivilegierten Gruppen besonders großes Potenzial für die Verbesserung der Gesamtleistung des Bildungssystems; (ii) in politisch-ethischer Perspektive sollten bestehende Ungerechtigkeiten durch – eventuell auf andere Ziele gerichtete Reformen – nicht stabilisiert oder verstärkt werden.

(3) *Physische und psychische Gesundheit der Arbeitenden in der Schule*

Im Zuge der Debatten um Gesundheitsprävention am Arbeitsplatz steigt auch ein Ziel, das bisher selten unter den zentralen Evaluationskriterien von Bildungssystemen genannt wurde, deutlicher ins Bewusstsein: Die in der Schule stattfindenden Arbeitsprozesse aller Beteiligten erfordern physische und psychische Energieinvestition. Dies ist für Autonomiereformen relevant, da im Zuge der Umverteilung von Entscheidungsrechten und -fähigkeiten eine Veränderung der Quantität und Qualität von Arbeit mit Auswirkungen auf die Belastung stattfindet.

Zu den genannten allgemeineren gibt es auch spezifischere Zielkomplexe, die speziell an Autonomiereformen herangetragen werden. Besonders erwähnenswert erscheinen uns folgende:

Spezifische Ziele der Autonomiereformen

(4) *Verwaltungsvereinfachung und -effektivierung*

Von Autonomiereformen erwarten sich viele ihrer Proponentinnen und Proponenten, dass bestimmte Entscheidungen zur Organisation und Vorbereitung pädagogischer Prozesse einfacher und zielgerichteter getroffen werden können. Dadurch sollen diese Vorfeldprozesse ökonomischer werden, wodurch Mittel eingespart und/oder für pädagogische Prozesse genutzt werden können.

(5) *Responsivität gegenüber Zielgruppenbedürfnissen*

Mit Autonomiereformen ist die Hoffnung verbunden, Entscheidungsspielräume zu eröffnen, die es im Kontakt mit Eltern sowie Schülerinnen und Schülern erlauben, besser auf die Bedürfnisse und Wünsche dieser Zielgruppen einzugehen. Durch die Aufnahme von Zielgruppeninteressen soll die Funktionalität, aber auch die Attraktivität und Zustimmung zum Schulsystem steigen.

(6) *Demokratisierung und Partizipation von Anspruchsgruppen an der Entscheidungsfindung*

Von der Übergabe wichtiger Entscheidungen an den Schulstandort werden auch steigende Möglichkeiten der Partizipation von Bezugsgruppen (Eltern, Schüler/innen und andere Akteure aus der Umgebung der Schule) erwartet. Dies könnte zu einer Demokratisierung der Schulgestaltung führen, die den Kreis der Mitentscheider über die Gruppe der *Professionellen* (Schulleitung und Lehrpersonen) hinaus ausweitet.

Die genannten Ziele sind wahrscheinlich nicht in gleicher Weise durch einzelne Reformmaßnahmen zu erreichen; vielmehr ist zu erwarten, dass Interferenzen zwischen Zielkomplexen entstehen können. Ein Beispiel: Das Streben nach Responsivität gegenüber den Wünschen und Ansprüchen spezifischer Zielgruppen kann durchaus in Konflikt mit Zielen der Bildungsgerechtigkeit stehen. Bei Schulprofilierungen, die auf Responsivität gegenüber Zielgruppen-Interessen zielen, wurden immer wieder Selektionsprozesse, die den Equity-Kriterien entgegenstehen, beobachtet (vgl. Altrichter, Heinrich & Soukup-Altrichter, 2011; für Gegensteuerung vgl. Bruneforth et al., 2012).

1.2 Struktur der Entscheidungsrechte im österreichischen Schulsystem

Mit den Forderungen nach erhöhter Schulautonomie wird eine Veränderung der Entscheidungsmöglichkeiten im österreichischen Schulsystem intendiert. Um Reformvorschläge einschätzen zu können, muss man dessen aktuelle Regelungsstruktur verstehen. Diese gilt als außerordentlich komplex und ist durch die – historisch und verfassungsmäßig grundgelegte – ausgeprägt *zentralistisch-bürokratische Verwaltungsstruktur*, die durch Elemente des Föderalismus überformt ist, zu beschreiben. Die Grundstruktur der Schulverwaltung und die Verteilung der Entscheidungsrechte zwischen Bund und Ländern sind endemisch umstritten. Sie konnten in der Bundesverfassung der neuen Republik (1920) aufgrund mangelnder Einigung nicht geregelt werden und erst in den Schulgesetzen 1962 wurde die Regelungsstruktur in der vorliegenden komplexen Form – verfassungsgesetzlich – grundgelegt.

Österreichisches
Schulsystem
bürokratisch-zentralistisch

Wesentliche Merkmale der gegenwärtigen Entscheidungsstruktur sind im Folgenden zusammenfassend dargestellt (vgl. Lassnigg, Bock-Schappelwein & Pitlik, 2009; Lassnigg, Felderer, Paterson, Kuschej & Graf, 2007; Lassnigg & Vogtenhuber, 2015; Öhlinger, 1993; Rechnungshof, 2015a, 2015b; Schmid, 2005, 2007; Schmid, Ascher & Mayr, 2009; Schmid, Hafner & Pirolet, 2007; Seel, 1996):

Entscheidungsstruktur
des österreichischen
Schulsystems

- Die *Unterscheidung von Pflichtschulen (Landesschulen) und weiterführenden Schulen (Bundes-schulen)*, wobei die Unterstufe der allgemeinbildenden höheren Schule (AHS), obwohl sie Beschulung für Schulpflichtige durchführt, gesetzlich nicht als Pflichtschule gilt und auch statistisch nicht als Pflichtschule gezählt wird.
- Die *Verteilung der Entscheidungsrechte auf die Gebietskörperschaften*, wobei für die Landesschulen eine verteilte Zuständigkeit (Infrastruktur bei Gemeinden, Ausführungsgesetzgebung und Lehrpersonen bei den Ländern, Finanzierung beim Bund), für die Bundes-schulen jedoch eine komprimierte Zuständigkeit (alle Entscheidungen beim Bund) gilt.
- Trotz Abschaffung der Bezirksebene in der Verwaltung der Pflichtschulen liegen *die Zuständigkeiten immer noch auf vier Ebenen*: Bund, Länder, Gemeinden, Schulen (wobei die Zuständigkeiten der Schulen als nachgeordnete Dienststellen von der „Gewährung von Autonomie“ abhängig sind).
- Trotz gewisser „autonomer“ Zuständigkeiten sind die Schulen als *nachgeordnete Dienststellen auf unterster Ebene* in eine strikte bürokratische Struktur eingebunden. Im politischen Prozess im eigentlichen Sinn wird die Schulautonomie vorwiegend nicht als eigene Zuständigkeitsebene mit definitiven Entscheidungsrechten und der entsprechenden Verantwortung behandelt, sondern lediglich unter prozessorientierten Gesichtspunkten begrenzter Beteiligung mit dem Fokus auf der *pädagogischen Autonomie*. So werden auch in den aktuellen Reformvorschlägen Governance-Fragen auf die Zuständigkeiten von Bund und Ländern konzentriert, und die Schulautonomie davon getrennt als eigenes Thema konzipiert. Damit geht jedoch der Gesamtzusammenhang der Governance-Struktur verloren (vgl. das verfassungsrechtliche Gutachten von Öhlinger, 1993).
- Diese *zentralistisch-bürokratische Struktur* ist *durch den Föderalismus auf der Ebene der Länder gebrochen*. Dies spiegelt sich insbesondere in der Struktur der LSR wider, die als Bundesinstitution unter der Ägide der Landeshauptleute stehen und in unterschiedlicher Verteilung der Verantwortung agieren (in fünf Bundesländern sind Zuständigkeiten bei den LSR gebündelt; in den anderen gibt es eine Aufteilung der Entscheidungsrechte auf parallele Institutionen: LSR und Ämter der Landesregierungen). Auswertungen auf Länderebene deuten darauf hin, dass nicht nur die Pflichtschulen, sondern auch die Bundes-schulen in ihrer Entwicklung stark von den Strukturen und Politiken auf Länderebene beeinflusst sind (Lassnigg, 2010; Lassnigg & Vogtenhuber, 2015).
- Die spezifische Ausgestaltung des *Föderalismus „politisiert“ die Administration*: Die Kollegialorgane der LSR werden proporzmäßig durch die politischen Parteien besetzt.
- Es besteht eine formelle *Aufteilung der Zuständigkeiten in Grundsatzangelegenheiten* (beim Bund und in wesentlichen Punkten verfassungsmäßig abgesichert) und in *Angelegenheiten der Ausführung und Vollziehung* (für die Pflichtschulen bei den Ländern), die mit der

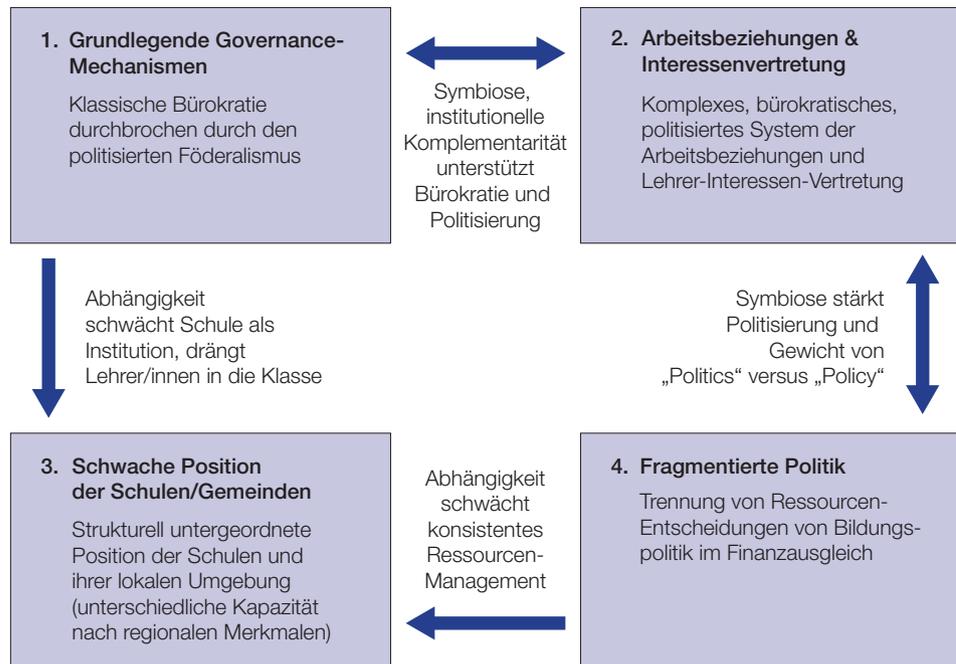
Trennlinie zwischen bürokratischer Struktur und politisiertem Föderalismus zusammenfällt. Diese Aufteilung ist in der Realität zudem dadurch geprägt, dass auf der Ausführungsebene auch wesentlich Gestaltung erfolgt.

- Ein *ausgeprägtes und gesetzlich formalisiertes System der Personalvertretung ist auf allen Ebenen* durch ihre Körperschaften etabliert, so dass diese Struktur die einzige über- und durchgreifende Instanz in dem insgesamt fragmentierten Mehrebenen-System darstellt. Dagegen fehlt eine effektive Institutionalisierung der fachlich-professionellen Kompetenz von Lehrpersonen, die dadurch weniger Gewicht im öffentlichen Diskurs hat.

Komplexe
Bürokratie verhindert
Professionalisierung und
Rationalität

Diese komplexe Grundstruktur führt dazu, dass die potenziellen Vorteile einer bürokratischen Struktur, nämlich einer rationalen Verwaltung, nicht zur Wirkung gebracht werden können, da sie auf Länderebene mit anderen Entscheidungsprinzipien interferieren. Dadurch werden nur die Nachteile des hohen Regulationsgrads ohne die potenziellen Vorteile der Bürokratie wirksam. Der politisierte Föderalismus spielt mit der stark etablierten, gewerkschaftlich geprägten Personalvertretung zusammen und verstärkt die Bürokratisierung und Regelungsdichte auf der Ebene der Arbeitsbeziehungen (Dienstrecht, Gehaltsregelungen, Finanzierungsstrukturen), während genuin professionelle Organisationsformen, die auf inhaltliche Arbeitsaufgaben fokussiert sind, nicht etabliert sind. Die bildungspolitischen Auseinandersetzungen werden daher letztlich durch parteipolitische Positionen, die durch ihre doppelte Verankerung in Bund und Bundesland personell vervielfacht werden, und durch gewerkschaftliche Interessen ohne professionelles Gegengewicht dominiert. Das folgende Schema fasst die Analysen dieser Struktur zusammen (Abbildung 7.2).

Abb. 7.2: Modell der österreichischen Governance-Struktur



Quelle: Lassnigg & Vogtenhuber (2015, S. 28).

Schwache Position von
Schulen und Gemeinden

Ein wesentliches Merkmal dieser Anordnung ist die schwache und strukturell untergeordnete Position der Einheiten, die die größte Nähe zur eigentlichen Durchführung der Arbeit haben, der Schulen und auch der Gemeinden. Die Aufmerksamkeit der Lehrpersonen wird durch diese strukturelle Anordnung auf ihre Arbeit in der Klasse gedrängt, für darüber hinausgehende Verantwortung gibt es keine Strukturen (außer der Personalvertretung). Autonome Entscheidungsmöglichkeiten, die durch die SchOG-Novelle 1993 eingeführt wurden, betreffen v. a. pädagogisch-curriculare und einige (zeit)organisatorische Entscheidungen,

und haben das System nicht grundlegend verändert, sodass im Sinne von Rürup (2007) von einer Strategie der *Schulautonomie als Optimierung bestehender bürokratischer Verhältnisse* gesprochen werden kann.

1.3 Diskussion über Schulautonomie und Reformvorschläge

Auch nach der ersten Autonomiereform im Jahre 1993 (vgl. Schratz & Hartmann, 2009) sind Vorschläge zur Reform der Schulverwaltung und zur Autonomie der Standorte wiederkehrende Elemente der bildungspolitischen Diskussion. Zehn Jahre nach der Autonomie-Novelle entwickelte die Zukunftskommission (2003) im Auftrag des Bildungsministeriums ein Reformkonzept, das Vorschläge zur personellen Autonomie, zur autonomen Anordnung der Unterrichtszeit, zur finanziellen Selbstverwaltung sowie für Leistungsvereinbarungen und Planungssicherheit enthielt. Das Arbeitsprogramm der Bundesregierung (2013–2018) nimmt sich eine „umfassende Durchforstung der Schulgesetze zur Optimierung autonomer Gestaltungsmöglichkeiten“ (Republik Österreich, 2013, S. 42) vor.

In einer vergleichenden Analyse von bildungspolitischen Programmen von Parteien und Interessenvertretungen zeigt Gartmann (2015): Alle Parteien außer der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) haben Aussagen zur Schulautonomie in ihren Grundsatzprogrammen; diese sind teils lapidar, teilweise werden Ziele der „Demokratisierung der Schulgemeinschaft“, teilweise solche eines „ökonomischeren Mitteleinsatzes“ mit Schulautonomie assoziiert. Die differenziertesten Vorstellungen finden sich im Programm der „NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum“ (vgl. auch Strolz & Unger, 2015), die die Neuordnung der Steuerungsverhältnisse zu einem zentralen Element ihrer politischen Forderungen gemacht haben. Sie befürworten eine „weitreichende“ und in der Umsetzungsperiode auch abgestufte Schulautonomie: Der Bund, dessen Kompetenzen durch eine Abschaffung von Bezirks- und Landesschulräten gestärkt werden, übt demnach seine Steuerungsverantwortung durch die Vorgabe zentraler Zielsetzungen (Bildungsstandards, teilstandardisierte Reife- und Diplomprüfung, mittlere Reife) sowie durch Leistungsvereinbarungen und Evaluierungen aus. Die Finanzierung erfolgt durch Pro-Kopf-Quoten, während die besonderen Anforderungen von Standorten in sozialen Brennpunkten durch indexbasierte Zuweisungen berücksichtigt werden. In diesem Rahmen sollen die Schulen in weitreichender pädagogischer, finanzieller und personeller Autonomie ihre Entscheidungen treffen.

Ausgearbeitete Konzepte für eine Veränderung der Entscheidungsstruktur im Schulwesen liegen auch von den Sozialpartnern auf der Wirtschaftsseite vor. Als Konsequenz einer Reihe von Analysen des Instituts für Bildung und Wirtschaft (IBW) wurden Reformaussagen zu einem Gesamtmodell von Schulgovernance NEU verdichtet (vgl. Schmid, 2015, S. 29; vgl. auch Landertshammer, 2007; Schmid, Ascher & Mayr, 2009; Management Club, 2009).

Die Grundideen dieses Modells wurden auch in die aktuellen Vorschläge der Industriellenvereinigung übernommen. In diesem Konzept wird die Schulorganisation durch ein neues „Schulträgerschaftsmodell, welches die bisherige Systematik von öffentlichen Schulen und Privatschulen [...] auflöst“ (Industriellenvereinigung, 2015, S. 24), grundlegend verändert. „Jede Gebietskörperschaft, jeder Gemeindeverbund sowie Organisationen und Einzelpersonen können Schulträger sein“ (Industriellenvereinigung, 2015, S. 24). Wenn Schulträger ein Akkreditierungsverfahren bestehen, werden sie durch eine formelbasierte Pro-Kopf-Zuteilung sowie zusätzliche indikatorbasierte Ressourcen öffentlich finanziert. Privatwirtschaftliche Arbeitsverhältnisse der Lehrpersonen und Qualitätssicherung durch Prüfungen in bestimmten Stadien des Bildungswegs (mittlere Reifeprüfung) sind weitere Merkmale des Modells. Als zentrale Akteure dieses Konzepts treten einerseits der Bund, der für Rahmengesetzgebung und Evaluation zuständig ist, und andererseits die dezentralen Akteure auf – in manchen Fällen der Schulträger, in anderen Fällen die Einzelschule repräsentiert durch die Schulleitung: „Der Schulträger steuert die Schulen strategisch. Er ist primär dem Bund verantwortlich. Die operative Ebene liegt in der Schule, die sich auf Unterricht und Förderung

Parteilpolitische
Auffassungen von
Schulautonomie

Auffassungen zu
Steuerungsreformen:
Wirtschaftskammer ...

... und Industriellen-
vereinigung

konzentriert. Schulen sollen von administrativen Aufgaben bestmöglich entlastet werden“ (Industriellenvereinigung, 2015, S. 24). Durch das im Prinzip *privatrechtliche* Schulträger-Modell wird eine wesentliche und neue Privatisierungs-Komponente eingebracht.

Kritik des Rechnungshofs an der Schulverwaltungsstruktur

Der Rechnungshof hat seit den 2000er Jahren immer wieder Berichte vorgelegt, die gravierende Probleme in der Schulverwaltung nennen. Diese Prüfungen haben „[...] nicht nur eine Reihe von quantitativen Effizienzproblemen aufgedeckt [...], sondern auch vielfach auf die zumeist fehlende Planung der Länder und die teilweise alarmierende Nicht-Einhaltung von Fristen (darunter teilweise auch der ländereigenen Vorschriften) hingewiesen [...] und auch unzureichende Datenlieferungen der Länder im Bereich des Controlling herausarbeitet“ (Lassnigg et al., 2007, S. 114 f.). Sie mündeten letztlich in der ausdrücklichen Empfehlung, „auf eine Übertragung der Diensthoheit über die Landeslehrer an die Schulbehörden des Bundes hinzuwirken“ (Rechnungshof, 2007, S. 7).

Die zentralen Schlussempfehlungen der jüngsten Prüfungen zur Lehrpersonalverwaltung und den Landesschulräten (Rechnungshof, 2015a, 2015b) werden im Folgenden zusammengefasst, um die vom Rechnungshof angezielte Reformrichtung zu verdeutlichen:

Diagnose: Kompetenzverteilung führt zu Ineffizienzen

Die Lehrpersonalverwaltung ist kompliziert, ineffizient und unterscheidet sich nach Bundesländern: Trotz Standardisierungsversuchen seitens des Ministeriums kommen in den Bundesländern unterschiedliche Modelle der Verwaltung von Lehrpersonalressourcen (Wert-einheiten) zum Einsatz. Durch das Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Strukturen für die Verwaltung von Bundes- und Landeslehrpersonen entsteht ein Verwaltungsmehraufwand (vgl. Rechnungshof, 2015a). „Die Kompetenzverteilung bedingte Ineffizienzen und verhinderte einen einheitlichen, auf Synergien ausgerichteten Vollzug. Zudem verschärfte das Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der Pflichtschulen die Ineffizienzen in der Schulverwaltung“ (Rechnungshof, 2015a, S. 105). Beispielsweise wurde festgestellt, dass es in Bereichen, in denen Lehrpersonalressourcen vom Bund finanziert werden, zu regelmäßigen Überschreitungen des Plans (österreichweit um 11,8 %; vgl. Rechnungshof, 2015a, S. 17) kommt. „Im Gegensatz zu den allgemeinbildenden traten im überprüften Zeitraum bei den berufsbildenden Pflichtschulen keine Stellenplanüberschreitungen auf [...]. Durch die geteilte Kostentragung (50 % Bund, 50 % Länder) hatten die Länder einen Anreiz die Stellenpläne einzuhalten, wodurch die aus dem Auseinanderklaffen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung resultierenden Ineffizienzen teilweise abgefangen wurden“ (Rechnungshof, 2015a, S. 18).

Reformempfehlungen des Rechnungshofs

Die Empfehlungen des Rechnungshofs lehnen sich an frühere Vorschläge der Arbeitsgruppe Verwaltung Neu (o. J.) an:

- eine „weitgehende Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl“ (Rechnungshof, 2015a, S. 105),
- ergänzt durch einheitliche Vorgaben, eingebettet in ein System einheitlicher Steuerung auf Basis von Bildungszielen und permanentem, übergeordnetem Monitoring der Zielerreichung,
- „Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie interne Kontrolle der Schulgebarung in einer Hand“ (Rechnungshof, 2015a, S. 105).
- Der Schulebene obliegt die praktische Durchführung und Organisation des Unterrichts, einer übergeordneten (regionalen), einheitlichen Stelle die Kontrolle und einer letztverantwortlichen Ebene die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen (Rechnungshof, 2015a, S. 106).

Kritik an Landesschulräten

In seiner Prüfung zweier Landesschulräte konstatiert der Rechnungshof (2015b) einen starken Einfluss des Landes auf diese Bundesbehörde, der sich aus dem Modus der Besetzung der leitenden Positionen und des Kollegiums des LSR ergibt. Dies bedingt eine „weitere Verschränkung der Landes- und Bundesvollziehung“ und unterläuft „den Grundsatz

der Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand“ (Rechnungshof, 2015b, S. 123). Damit werden folgende Probleme in Zusammenhang gebracht: mangelnde Objektivität bei Personalfragen (Rechnungshof, 2015b, S. 124), mangelnde Kontrollmöglichkeiten des Ministeriums (Rechnungshof, 2015b, S. 125) und ineffiziente Mittelverwendung (Rechnungshof, 2015b, S. 126 ff.). Wie bereits in früheren Prüfungen werden viele kleine Verstöße gegen Bundesbestimmungen bzw. die Nichteinhaltung von Regulationen z. B. bei der Nutzung von öffentlichen Ressourcen festgestellt.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs gehen in Richtung eines Komplettumbaus der Steuerungsverhältnisse im Schulwesen:

- *Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in der Hand des Bundes:* „Vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der Schulverwaltung wäre die Organisation der Schulbehörden insofern zu überdenken, als Landesorgane auf Funktionsebene nicht mehr vorgesehen wären. Die Bundesschulverwaltung sollte – entsprechend dem Aufbau der übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung – als monokratisches System mit einem Bundesbediensteten als Behördenleiter ausgestaltet sein“ (Rechnungshof, 2015b, S. 228). Damit gehen die Abschaffung der Vizepräsidenten-Funktion und der Kollegien einher sowie die Durchsetzung der Zuständigkeit des Bundes bei der Organisation des LSR sowie bei der Bestellung des Behördendirektors sowie Prüfungen der LSR durch die interne Revision des Bundesministeriums für Bildung und Frauen (BMBWF; Rechnungshof, 2015b, S. 229).
- *Einheitliche, raschere und transparente Objektivierungsverfahren für die Besetzung von Leitungs- und Aufsichtsfunktionen* (Rechnungshof, 2015b, S. 228 f.), eine zumindest einmalige drei- bis fünfjährige Befristung für Schulaufsichtsbedienstete (Rechnungshof, 2015b, S. 230).
- *Verschiedene Verbesserungen der Administration und Arbeitsweise der LSR* (Rechnungshof, 2015b, S. 229 ff.), wie eine „angemessene Kosten- und Leistungsrechnung“, barrierefreie Internetauftritte, einheitliche Vorgangsweise bei der Zuteilung der Budgetmittel an Schulen sowie einen Gesamtüberblick über die LSR-Personalausgaben.

Mitte des Jahres 2014 hatte die Bundesministerin mit den Bildungslandesreferentinnen und -referenten vereinbart, eine *Expertengruppe für Schulverwaltung* einzusetzen. Diese legte im März 2015 einen Zwischenbericht mit dem Titel „Freiraum für Österreichs Schulen“ vor. In seiner Problemanalyse und seinen Zielen (Freiraum, 2015, S. 5 ff.) unterscheidet sich dieses Papier nicht wesentlich von früheren Konzepten. Seine Vorschläge umfassen:

- *Autonome Schulen* mit „Gestaltungsspielräumen mit hoher Verantwortung in den Bereichen Pädagogik, Organisation, Personal und Finanzen [...] mit einer entsprechend qualifizierten Schulleitung und einer administrativen Einheit zu deren Unterstützung“ (Freiraum, 2015, S. 12). Angeregt werden eine Reihe von Entscheidungsspielräumen im Bereich der Pädagogik, der Organisation (z. B. Flexibilisierung von Zeit und Klassen-/Gruppenbildung), des Personals (z. B. „Personalauswahl [...] im Einvernehmen mit der Schulleitung“, „Einsatz von Lehrbeauftragten insbesondere für Schwerpunktsetzungen in BMHS²“, Flexibilität bei Kustodiaten und Nebenleistungen) sowie der Finanzen (z. B. schulautonome Verfügung über ein Lehrbeauftragten-, Leistungsprämien-, Fort- und Weiterbildungsbudget, Drittmittelbeschaffung und Teilrechtsfähigkeit sowie freie Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen, wie „Betriebskosten, Ausstattung, Sachaufwand für Schüler/innen, Transportmittel, Dienstreisen, Gratis-Schulbuch“; vgl. Freiraum, 2015, S. 15 ff.).
- *„Bundesweit einheitliche“ Rahmenvorgaben*, die u. a. umfassen: Lehrpläne mit 25 % autonomem Spielraum, klare „Zielvorgaben und Konsequenzen“, Normkostenmodell, Vor-

Empfehlung:
Komplettumbau der
Steuerungsstruktur

Vorschlag: Autonome
Schulen mit zentraler
Rahmensteuerung und
externer Evaluation

2 BMHS: berufsbildende mittlere und höhere Schulen.

- gabe einer kritischen Größe für Primarschulen von 200, für Sekundarschulen von 400 Schülerinnen und Schülern (vgl. Freiraum, 2015, S. 12 ff.). Dies wird gepaart mit
- *externer Kontrolle* der Bildungsstandards und grundlegender Kompetenzen „mit Konsequenzen (Eskalationsstufen)“ (vgl. Freiraum, 2015, S. 13 f.).
 - *Zentrale Steuerung durch den Bund*, die u. a. Folgendes umfasst (vgl. Freiraum, 2015, S. 17 ff.): „Gesetzgebungskompetenz in der Bildung beim Bund und Entfall der Ausführungsgesetzgebung“, Vorgabe aller oben genannten bundeseinheitlichen Standards in pädagogischen, organisatorischen und budgetären Bereichen (wie Bildungsziele, Lehrpläne, Bildungsstandards, Abschlussberechtigungen, aber auch für die Qualifizierung von Führungskräften, „standardisierte Funktionsbeschreibungen und Objektivierungsverfahren“. Weiters ist der Bund nach diesen Vorstellungen zuständig für die „Einrichtung einer zentralen Qualitätssicherungsstelle“, die „Schul-Audits zur Überprüfung der Schul- und Unterrichtsqualität“, „standardisierte [...] Leistungsüberprüfungen“, „Evaluierung der Effektivität und Effizienz des Bildungssystems“, „Erstellung eines nationalen Schulqualitätsberichts [...] alle 3 Jahre“ und „Akkreditierung von Privatschulen“ zur Aufgabe hat. Die Finanzierung der schulischen Tätigkeit soll nach einem „normkostenbasierten Ressourcenmodell“ erfolgen, das „bedarfsgerecht“ nach topografischen, pädagogischen, soziodemografischen und sozioökonomischen Indikatoren moderiert wird.
 - *Operative Umsetzung durch Bildungsdirektionen der Länder* (vgl. Freiraum, 2015, S. 19 ff.): In einer „Trennung zwischen zentraler Steuerung und operativer Umsetzung“ sollen neue Einrichtungen, die Bildungsdirektionen der Länder, regionale Ansprechstelle für autonome Schulen werden. Diese sind „verfassungsrechtlich zu verankern, von den Ländern einzurichten und direkt dem Landeshauptmann/der Landeshauptfrau zu unterstellen“. Ihre Aufgaben bestehen in: „Planung des regionalen Bildungsangebots, bedarfsgerechter Verteilung der Ressourcen an die Schulen, Unterstützung und Begleitung der autonomen Schulen, Schulerhalterschaft. Diese Tätigkeiten übt die Bildungsdirektion einerseits in mittelbarer Bundesverwaltung, andererseits in unmittelbarer Landesverwaltung aus.“ In die Landesagenden fallen nach Vorstellung dieses Papiers Leistungsvereinbarungen mit den Schulleitungen, Ausschreibung, Auswahl und Bestellung von Personal (bei Lehrkräften unter „Einbezug der Schulleitungen“), Zuweisung und Controlling von Ressourcen, Zulassung von Standorten und Akkreditierung von Privatschulen. „Mehrjährige Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern“ sollen die Koordination dieser Akteure sicherstellen.

Insgesamt enthält das Papier also Vorschläge für die Autonomisierung der Schulstandorte, die jenen in den schon früher genannten Konzepten ähneln und sie zum Teil konkretisieren, ohne jedoch die Zuständigkeiten auf Schulebene klar festzulegen. Im Hinblick auf eine Bereinigung der komplizierten, ineffizienten und zwischen Bundesländern unterschiedlichen Verwaltungsstruktur bleibt das Modell nahe am realpolitischen Status quo, indem es der Landesebene unter neuem Namen wesentliche (z. B. personalpolitische) Einflussbereiche erhält, damit aber die Vorgabe des Rechnungshofs einer Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand verfehlt.

Parallel zur Arbeit am Nationalen Bildungsbericht 2015 wurde auf politischer Ebene ein neues Reformkonzept ausgehandelt und am 17.11.2015 als Vortrag der *Bildungsreformkommission* an den Ministerrat veröffentlicht (vgl. Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft [BMWF] & BMBWF, 2015). Dieses Konzept sieht neben einer Reihe von anderen Themen auch Veränderungen im Bereich der Autonomie und der Verwaltungsstrukturen vor, die 2016 weiterverhandelt, legislativ und schließlich praktisch umgesetzt werden sollen. Da die Veröffentlichung dieses Programms nach der Beendigung des wissenschaftlichen Review-Prozesses für dieses Kapitel erfolgte, können die Vorschläge hier nicht mehr explizit analysiert und kommentiert werden. Unsere Analyse der österreichischen Strukturen und Diskussionen in diesem Abschnitt, die Aussagen auf Basis des internationalen Forschungsstands in Abschnitt 2 sowie die Empfehlungen in Abschnitt 3.1 sollten jedoch eine Grundlage zur Einschätzung dieser Vorschläge bieten (vgl. auch die Alternativen in Lassnigg, 2015).

Zusammenfassend lässt sich festhalten: In den bildungspolitischen Diskursen seit den 1990er Jahren wird Schulautonomie diskutiert und überwiegend positiv konnotiert, wenn auch nicht immer in nachvollziehbarer Weise konkretisiert. Überall dort, wo eine einigermaßen tiefergehende Diskussion erfolgt, wird dieses Thema mit einer Neuordnung der Struktur der Schulverwaltung insgesamt verbunden. Dieses ist nicht nur sachlich-konzeptuell gerechtfertigt, sondern auch politisch notwendig, weil die aktuelle Regelungsstruktur in ihrer historischen Entstehung gut erklärbar, jedoch nach ziemlich übereinstimmender Einschätzung heute dysfunktional und nicht kosteneffizient ist.

Autonomie im Bildungsdiskurs: Teil einer Gesamtreform der bürokratisch-intransparenten Regelungsstrukturen

Dabei wird die Dimension der Zuständigkeiten der Schulen im bildungspolitischen Diskurs oft mit der Dimension der hohen Regelungsdichte (Bürokratie) verknüpft, die wiederum landläufig mit *Zentralismus* assoziiert wird. Dieser ist in der Realität der Governance-Prozesse, die strukturell im Föderalismus stark verankert sind, jedoch weit weniger stark, als häufig angenommen.

Damit ist die Frage der Schulautonomie auch mit der Frage nach dem relativen Einfluss von Bund oder Ländern verknüpft (vgl. dazu Öhlinger, 1993, S. 6 ff.). Diese stellt eine nicht weniger umstrittene und polarisierte Materie dar als die Frage der Gestaltung der Mittelstufe. Dieses Thema geht auf das Zustandekommen und die Grundstruktur der Bundesverfassung zurück und oszilliert in der Polarität zwischen Stärkung der Bundesländer (in einem *wirklichen Föderalismus*) und ihrer Abschaffung (nicht zuletzt aufgrund der Verschiebung vieler Zuständigkeiten auf die EU-Ebene). Entsprechend dem politisierten Grundansatz wird diese Frage – ebenso wie die Frage der Schulorganisation – jenseits von Effizienzüberlegungen nach den jeweiligen politischen Präferenzen diskutiert.

Autonomie und der relative Einfluss von Bund und Ländern

In der Autonomiediskussion haben sich tendenziell bestimmte Verbindungen von Autonomiereformvorschlägen zur Frage des Föderalismus herausgebildet: Wer eine deutliche Steigerung der Autonomie befürwortet, setzt diese vorwiegend auf Schulebene an und verweist damit eher auf die zentrale Rolle des Bundes; je weniger Autonomie für die Einzelschule vorgesehen ist, desto mehr Zuständigkeiten werden implizit oder explizit den Ländern zugesprochen (die sich dann als standortnäherer Gegenpart zum Zentralismus geben). Die Gemeinden stehen im Schatten dieser beiden dominanten Pole und werden eher selten als wichtige Akteure thematisiert. Diese Beobachtung wird durch die jüngst erfolgte Einverleibung von Bezirkskompetenzen durch die Landesebene gestützt.

2 Forschungsstand

2.1 Themen und Ergebnisse empirischer Forschung

Mit den Bedingungen, Verläufen und Auswirkungen von Autonomisierungsprozessen im Schulsystem befasst sich eine steigende Zahl von Studien in unterschiedlichen Disziplinen (wie Bildungsforschung, Bildungsökonomie usw.). Wir stellen im Folgenden eine theseartige Zusammenfassung der Hauptergebnisse dieses Forschungsstrangs zur Diskussion und verweisen für weiterführende Fragen auf aktuelle Forschungsüberblicke (z. B. Altrichter et al., 2016; Brauckmann, Altrichter & Moosbrugger, 2015; Joplin & Hadfield, 2015).

Hauptergebnisse der Forschung

(1) *Mehr Autonomie bringt nicht unbedingt bessere Leistungsergebnisse.* Obwohl eine grundlegende Annahme darin besteht, dass Schulautonomie zu einer verbesserten *Qualität des Lernens* beitragen würde, gibt es überraschend wenig empirische Evidenz zu dieser Frage (vgl. Cowen, Fleming, Witte, Wolf & Kisida, 2013; Davis & Raymond, 2012; Östh, Andersson & Malmberg, 2013). Die Sekundäranalyse von PISA-2000-Daten von Maslowski, Scheerens und Luyten (2007) zeigte keinerlei Zusammenhang zwischen schulischer Selbstständigkeit und den Leseleistungen der Schülerinnen und Schüler. Auch die Untersuchungen von Allen (2010), Malen, Ogawa und Kranz (1990), Summers und Johnson (1994, S. 14), Holtappels,

Leistungssteigerung durch Autonomie umstritten

Klemm und Rolff (2008, S. 129 ff.) sowie Schwippert, Klieme, Lehmann und Neumann (2007, S. 220 f.) sprechen nicht für eine Korrelation zwischen dem Grad der Selbstverantwortung einer Schule und den gemessenen Schülerleistungen. Eine Ausnahme bilden Studien zur Wirkung von Charter Schools³ auf die Leistungen und die weitere Bildungsbeteiligung in den USA. Insbesondere Befunde zu den Leistungen sind heterogen und zeigen insgesamt eher geringe Effekte (Bifulco & Ladd, 2006; Cremata et al., 2013; Hanushek, Kain, Rivkin & Branch, 2007; Hoxby, Murarka & Kang, 2009). Deutlich positivere Effekte scheinen Charter Schools hingegen für die weitere Bildungsbeteiligung zu besitzen (Booker, Sass, Gill & Zimmer, 2011; Furgeson et al., 2012; Lavy, 2014).

Ob größere Selbstständigkeit tatsächlich eine qualitative *Verbesserung von Schul- und Unterrichtsentwicklung*, die als Voraussetzung für Schülerlernen angesehen wird, bewirken kann, ist nach wie vor umstritten (vgl. Dempster, 2000; De Graue, 2004; Leithwood & Menzies, 1998) und gleichfalls selten empirisch untersucht worden (vgl. Wößmann, 2002, 2007; Wößmann, Lüdemann, Schütz & West, 2007). Ekholm (1997, S. 605) berichtet, dass im Zuge der Umsetzung eines neuen Steuerungssystems in Schweden sich zwar Einstellungsveränderungen bei Lehrpersonen und Schulleitungen ergeben hätten, die innere Arbeitskulturer der Schulen aber relativ unverändert fortbestand. Andere Befunde deuten immerhin darauf hin, dass die erweiterte Eigenverantwortung von Schulen für pädagogische Verbesserungen (z. B. erhöhte Fortbildungsbereitschaft) genutzt wird (vgl. Avenarius et al., 2006). In einer Re-Analyse der ersten drei PISA-Studien fanden Schlicht-Schmälzle, Teltemann und Windzio (2011) zwar positive Leistungseffekte von Deregulierungsmaßnahmen, doch profitierten davon vornehmlich privilegierte soziale Gruppen, sodass sie zu einer Verstärkung von Bildungsungleichheit beitrugen.

Autonomie und zentrale Abschlussprüfungen

Größere Aufmerksamkeit hat ein spezieller Typ von Studien auf sich gezogen, der sich auf Re-Analysen von Daten aus den PISA- und TIMSS-Untersuchungen stützt. Für die dort enthaltenen Autonomiemaße zeigt Wößmann (2008) „tendenziell eher negative Effekte erhöhter Schulautonomie“ auf Schülerleistungen, die jedoch, wenn gleichzeitig zentrale Abschlussprüfungen im System wirksam sind, „vielfach in positive Effekte [gewendet werden] (wobei die Effekte von Abschlussprüfungen mit und ohne Autonomie positiv sind)“ (S. 824). Die Ergebnisse Wößmanns lassen sich als Rechtfertigung der Verbindung von Autonomie und Accountability lesen, wobei jedoch dem zweiten Teil des Paares mehr Gewicht beigemessen wird.

In der Zwischenzeit sind eine Reihe von Kritikpunkten gegenüber Studien dieses Typs vorgebracht worden (vgl. Gronn, 2009; McLellan, 2009; Schümer & Weiß, 2008). Auch erbrachten ähnlich konzipierte Studien nicht immer identische Ergebnisse: Robin und Sprietsma (2003) fanden bei PISA-2000-Daten einen signifikant positiven Effekt von personeller Autonomie (vgl. Walberg, Paik, Komukai & Freeman, 2000). Bei Maslowski et al. (2007) hatte sowohl Personalautonomie als auch curriculare Autonomie einen negativen Effekt auf Schülerleistungen, finanzielle Autonomie jedoch positiven Einfluss. Die Analyse der Daten der deutschen nationalen Ergänzungsstudie PISA 2006 von Nikolai und Helbig (2013) liefert keine Hinweise auf einen Zusammenhang von größerer Schulautonomie und höheren Schülerkompetenzen, der auch dann nicht auftritt, wenn Schulautonomie mit der Teilnahme an Leistungstests kombiniert wird.

Negative Effekte von Autonomie auf Bildungsgerechtigkeit

(2) *Mehr Autonomie kann zu mehr Konkurrenz zwischen Schulen mit ungünstigen Effekten für die Gerechtigkeit des Bildungssystems führen.* Schulautonomie soll verbesserte Schul- und Unterrichtsqualität ermöglichen, aber auch anderen Zielen des Bildungssystems dienen (vgl. Abschnitt 1.1.4). Durch die mit Autonomie ermöglichte Konkurrenz- und Wettbewerbsbildung

3 Charter Schools in den USA (ähnliche Entwicklungen gibt es auch in einigen anderen Staaten) gelten als Beispiele für autonome Schulen, weil sie zwar durch öffentliche Gelder finanziert werden, aber außerhalb der Verwaltung des öffentlichen Schulsystems der jeweiligen Region operieren und dabei weniger Regeln als normale öffentliche Schulen unterworfen sind.

zwischen Schulen können aber auch unerwünschte Entwicklungen z. B. für Bildungsgerechtigkeit stimuliert werden. Dies ist am Mechanismus der Schulprofilierung, die eigenständige curriculare Gestaltungsmöglichkeiten nutzt, erforscht worden. Schulen entwickeln dabei ein spezifisches Profil, mit dem sie sich von anderen Anbietern (Schulen) differenzieren. Diese Pluralisierung des Angebots birgt aber auch die Gefahr der Hierarchisierung von Lernmöglichkeiten und der Selektion. Schulen treten in Konkurrenz um die „Ressource“ (gute) Schüler/innen (Altrichter, Heinrich & Soukup-Altrichter, 2011, S. 93 f.; Keddie, 2014). Dies verstärkt soziale und strukturelle Ungleichheiten insofern, da vor allem Schüler/innen aus sozioökonomisch bevorzugten Milieus und Schulen mit günstigen Voraussetzungen – im Sinne eines Matthäus-Effekts – am meisten profitieren (vgl. Altrichter, Heinrich et al., 2011; Nonte, 2013; Specht, 2011). Schüler/innen mit gebrochenen Schulkarrieren und hohem Betreuungsbedarf finden sich dagegen am häufigsten in „Restklassen“ oder „Restschulen“, die durch weniger sorgsame Betreuung und Unterricht gekennzeichnet sind (vgl. Altrichter, Heinrich & Soukup-Altrichter, 2014; Eder, 2011).

Auch dezentrale Ressourcenverwaltung, so diese interregional unterschiedlich geregelt ist, kann offenbar zu verstärkten sozialen Disparitäten führen (Hanushek, Link & Woessmann, 2013; Machin & Silva, 2013). Levacic (2008) zeigte dies für England, wo Kompensationszahlungen an Schulen mit sozial nachteiligen Bedingungen regional variieren. Eine Studie aus Kanada weist hingegen darauf hin, dass Zentralisierungstendenzen Ungleichheiten aufheben können (Leach, Payne & Chan, 2010).

(3) Mehr Autonomie der Standorte stellt hohe Ansprüche an Schulleitungen. Angesichts gewachsener Gestaltungs- und Rechenschaftspflicht wird in der internationalen Forschungsliteratur das Erlernen und das Einüben eines neuen Rollenverständnisses von Schulleitungshandeln zunehmend thematisiert. Mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente wird für die Leitung von Schulen ein breiter gewordenes Anforderungsspektrum konstatiert (vgl. Pont, Nusche & Hobkins, 2008). Übereinstimmung besteht dahingehend, dass die Schule in ihrer Eigenverantwortung gestärkt werden soll und dass die Schulleiterin bzw. der Schulleiter in diesem Entwicklungsprozess eine tragende Rolle spielt (vgl. auch das Kapitel „Schulleitung“ in diesem Band: Schratz et al., 2016).

Neues Rollenverständnis der Schulleitung

In der Praxis bedeutet dies, dass sich nicht nur die Anzahl des Leitungspersonals an Schulen verändert, sondern auch der Grad ihrer Steuerungsverantwortung (vgl. Muslic, Brauckmann & Basold, 2015). Dies ist mit der Intention verbunden, die Komplexität der schulischen Probleme vor dem Hintergrund einer effizienten Organisationssteuerung und der Delegation von personalstrategischer Führung in die Verantwortung der handelnden Akteure zu legen und somit vor Ort besser lösen zu können (vgl. Bonsen, 2016). Schulleitungen fällt demnach zu, die zur Umsetzung der qualitätsbezogenen Eigensteuerung von Schule übertragenen Befugnisse gestaltend zu nutzen (vgl. Wissinger, 2015). Obwohl die zentrale Rolle von Schulleitung bei der Einführung neuer Steuerungskonzepte weithin geteilt wird (vgl. Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg, 2003; Brauckmann et al., 2015; Hartmann & Schratz, 2010), wurde die dadurch veränderte Aufgabenstruktur von Schulleitung bisher kaum aufgegriffen, um Schulleitungshandeln zu analysieren (vgl. Brauckmann, 2012). Nach Harazd, Gieske und Gerick (2011) „gibt es kein Führungskonzept oder keine Führungstheorie, welche die veränderte Aufgaben- und Anforderungsstruktur behandelt und entsprechende Schulleitungskompetenzen formuliert“ (S. 101).

(4) Autonomie bietet einen Anlass und Anstoß zu Community Development. Eine produktive Nutzung von Schulautonomie ist wahrscheinlich nicht nur Sache der Lehrpersonen und Schulleitungen. Der Diskurs um Dezentralisierung ist eng mit der Frage verbunden, ob es nicht auch einer Veränderung der Kompetenzen im Bildungswesen auf regionaler, insbesondere kommunaler Ebene bedarf (vgl. Döbert, 2010; Tegge, 2015b). Dabei werden auch Akteure, die in der Steuerungspraxis bislang unberücksichtigt blieben (Verbände, Stiftungen, Gewerkschaften, lokale Gruppen und Vereine etc.) in Gestaltungs- und Entscheidungspro-

Einfluss des Kontexts

zesse einbezogen (vgl. Tegge, 2015a). Insgesamt offenbart die Betrachtung von Bildungssteuerung auf kommunaler Ebene, dass das hierarchische, an klassischen Instrumenten ausgerichtete Handeln sich zunehmend einer auf Partizipation und Transparenz abzielenden Steuerungspraxis öffnet (French, Miles & Nathan, 2014; Tegge, 2015a).

Ein prominentes Beispiel einer umfassenden Dezentralisierungsreform ist die *Chicago School Reform*, die von Bryk, Bender-Sebring, Allensworth, Luppescu und Easton (2010) begleitend erforscht wurde. Für sie steht fest: „Decentralisation had broad, positive effects on many of Chicago’s elementary schools“ (Bryk et al., 2010, S. 214). Die Leistungen der Schüler/innen in Lesen bzw. Mathematik verbesserten sich in 70 % bzw. 80 % der teilnehmenden Grundschulen. Beim Spitzenquartil der Schulen ergaben sich Gewinne von 10 % im Lesen und 20 % in Mathematik, was akkumuliert beinahe einem zusätzlichen Lernjahr entspricht (Bryk et al., 2010, S. 215). Allerdings gab es auch Schulen, die aus der Reform keinen Gewinn ziehen konnten, vor allem in benachteiligten afroamerikanischen Stadtteilen (Bryk et al., 2010, S. 222).

In ihrer Interpretation ist der Erfolg dieser Autonomiereform dadurch erklärbar, dass die neuen Entscheidungsmöglichkeiten zu einer Erneuerung der sozialen Beziehungen zwischen Schulleitungen, Lehrpersonen, Eltern und lokalen Community Leaders führten. Die Dezentralisierung signifikanter Befugnisse und die Übergabe neuer Ressourcen brachten in vielen Fällen „a genuine empowerment for local action“ (Bryk et al., 2010, S. 216). Die Beziehungen wurden horizontaler (statt vertikal zur zentralen Bürokratie) und führten zu einem konstruktiven Dialog, der auch neue soziale Ressourcen auf Schulebene eröffnete. In Situationen, in denen das Sozialkapital dagegen rar ist und kein *Community Support* für Schulentwicklung aktiviert werden kann, wären Verbesserungen nicht allein durch Schulautonomie, sondern nur durch umfassendere Programme zu erwarten: „a comprehensive and integrated set of community, school, and related social program initiatives“ (Bryk et al., 2010, S. 210).

Forschungsergebnisse sind uneinheitlich, bestehender Forschungsbedarf

(5) Insgesamt gesehen sind die *Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen erweiterter Schulautonomie also uneinheitlich*. Warum ist dies der Fall? Neben methodischen Differenzen der Studien sind dafür ganz wesentlich die unterschiedlichen nationalen, regionalen und lokalen Rahmenbedingungen der Einführung und Gestaltung von Schulautonomiereformen verantwortlich (Belfield & Levin, 2009). In spezifischen Kontexten und unter verschiedenen Umsetzungsbedingungen haben unterschiedliche Konstellationen von Autonomie unterschiedliche Wirkungen. Die verschiedenen Aspekte von Schulautonomie interagieren mit anderen Systemmerkmalen (z. B. mit Aspekten der Rechenschaftslegung und der Bedingungen der Lehrarbeit, um nur zwei Beispiele herauszugreifen) in einer höchst komplexen Weise, die noch nicht hinreichend erklärt ist. Konsequenzen für die Forschung werden in Abschnitt 3.2 formuliert; der nächste Abschnitt thematisiert wichtige Kontextunterschiede für Schulautonomie und -governance.

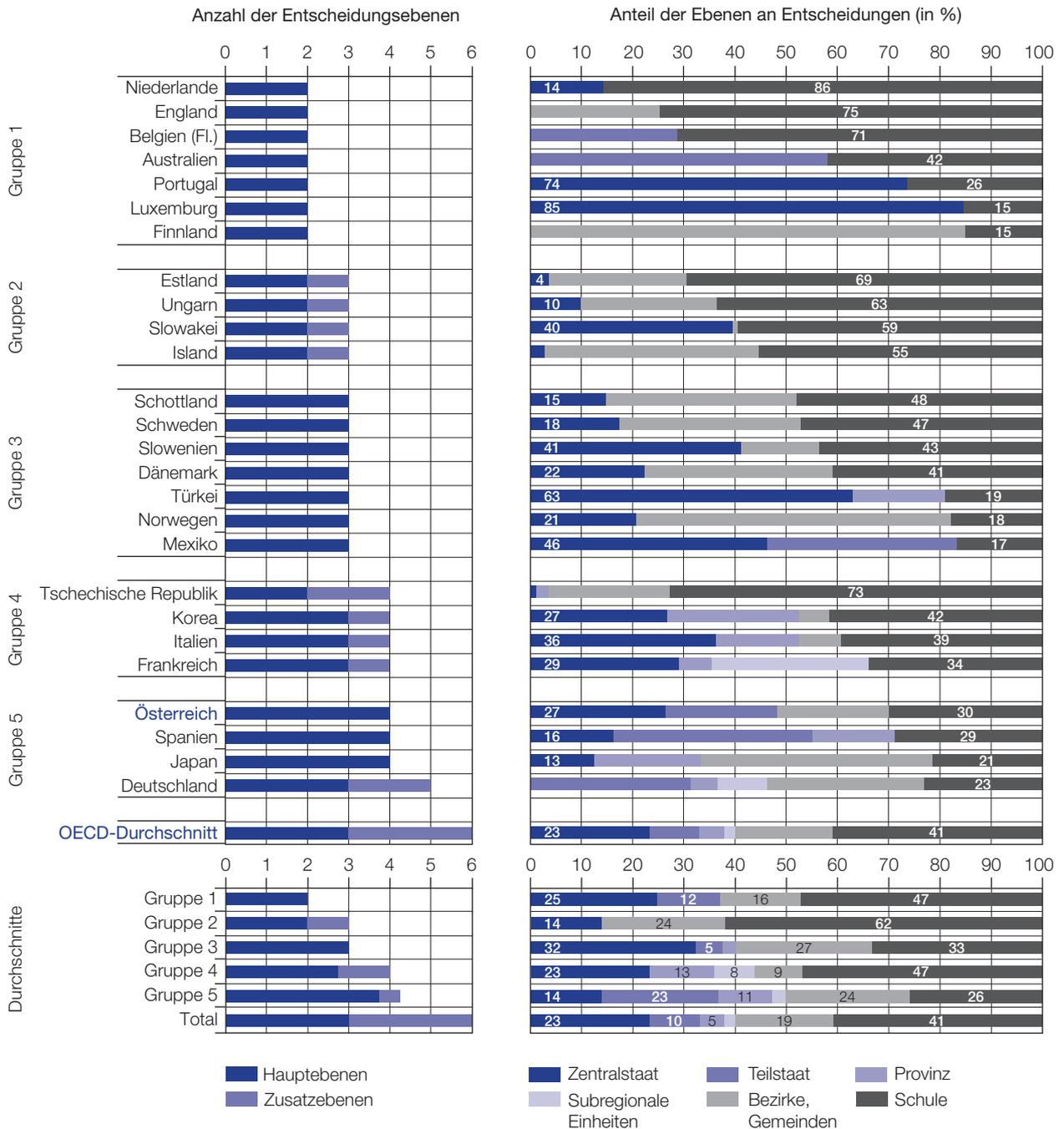
2.2 Regelungsstrukturen in verschiedenen Schulsystemen

Verteilung von Entscheidungsrechten: Österreich im internationalen Vergleich

Unterschiedliche Länder verteilen Entscheidungsrechte in unterschiedlicher Weise auf die Akteure und Ebenen ihrer Schulsysteme. Abbildung 7.3 vergleicht die Anzahl der Entscheidungsebenen (linke Spalte) und den Anteil der Ebenen an allen anfallenden Entscheidungen (rechte Spalte) in einigen OECD-Staaten: Österreich zeichnet sich dabei durch eine sehr hohe Anzahl an Entscheidungsebenen (wie sie sonst nur viel größere Länder mit über 40 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern haben) sowie durch ein niedriges Maß an Entscheidungen auf Schulebene aus.

Wenn man näher untersucht, in welchen Ländern die regionale Ebene (im Sinne eines Teilstaats, eines Bundeslandes oder einer Provinz) ein großes Gewicht bei der Administration des Bildungswesens hat, ähneln die Steuerungsverhältnisse in Österreich beispielsweise jenen Spaniens, Japans, Belgiens, Italiens oder Deutschlands. Dabei handelt es sich (mit der

Abb. 7.3: Entscheidungsebenen und Entscheidungsstrukturen im Schulbereich (2011)



Anmerkungen: Zusatzebenen treffen maximal 10 % der Entscheidungen, Hauptebenen mehr als 10 %.
 Quelle: OECD (2012). Eigene Berechnungen.

Ausnahme von Belgien, das aber durch ausgeprägt *nationale* Substrukturen gekennzeichnet ist) um große Länder, in denen eine stärkere Ausdifferenzierung der Verwaltung eher sachlich gerechtfertigt erscheint. Die Schweiz ist in dieser Aufstellung nicht enthalten, hat aber eine völlig andere föderale Struktur als Österreich: Die (viel kleineren) Kantone bestimmen wesentlich über ihr Bildungswesen, finanzieren dieses aber – auf Grundlage ihrer Steuerhoheit – selbst. Nach diesem Vergleich konzentrieren sich die Zuständigkeiten in den kleinen Ländern (bis etwa 20 Mio. Einwohner/innen) auf zwei Ebenen, auf die zentralstaatliche und

die schulische oder lokale (Gemeinde-)Ebene; dies gilt im Übrigen auch für das föderale Deutschland, wo die Zuständigkeiten zwar auf die Bundesländer verteilt sind, aber innerhalb der Länder (die im Durchschnitt gemessen an der Einwohnerzahl fast die Größe Österreichs haben) im Wesentlichen *zentralistisch* auf die Regierungs- und kommunale (Gemeinde-, Kreis-)Ebene konzentriert sind.

Moosbrugger, Altrichter und Brauckmann (2016) beschreiben sieben internationale Beispiele, die unterschiedliche Ausprägungen von schulischen Regelungsstrukturen kurz skizzieren und die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Verteilung von Entscheidungsrechten im Schulsystem, aber auch Optionen für Veränderungen bewusster machen sollen. Für Entwicklungen in Österreich können aus den Länderbeispielen folgende Überlegungen abgeleitet werden:

Wirkungen
länderspezifischer
Governance-Strukturen auf
Schülerleistung

Die Erfahrungen Schwedens zeigen, welche Probleme aus einer zu raschen und unvorbereiteten radikalen marktorientierten Autonomisierung auf lokaler und Schulebene resultieren können (vgl. auch Blanchenay, Burns & Köster, 2014; OECD, 2015). Das Beispiel Englands verweist auf die politischen Konflikte, die mit der Verteilung der Zuständigkeiten verbunden sind, und zeigt im Übrigen, dass es durchaus möglich ist, ein Netzwerk von 6.000 autonomen Schulen (entspricht etwa der Größe des gesamten österreichischen Schulwesens) in einer zentralen Governance-Struktur zu verwalten. England und Schweden sind auch jene großen europäischen Länder, die in den letzten Jahren am stärksten auf Marktmechanismen bei der Steuerung autonomer Schulen gesetzt haben. Obwohl durch die Anlage der PISA-Studien keine ursächlichen Zuschreibungen möglich sind, erscheint doch bemerkenswert, dass diese Länder im Zeitverlauf der PISA-Erhebungen keine nachweisbaren Verbesserungen der Schülerkompetenzen verzeichnen konnten; Schweden ist sogar eines der Länder mit dem größten Rückgang des Leistungsniveaus (vgl. z. B. OECD, 2014, S. 57, S. 194, S. 246; OECD, 2013, S. 8). Das deutsche Bundesland Niedersachsen eignet sich besser als Vergleichsbeispiel für Österreich als die Bundesrepublik Deutschland; hier wird die Aufmerksamkeit auf die kommunale Ebene gelenkt, der in den deutschen Ländern eine zentrale Rolle zukommt. Aus den Erfahrungen Ontarios in Kanada, das in der internationalen Diskussion (teilweise in der „Nachfolge“ Finnlands) aufgrund des speziellen Entwicklungsansatzes des *vierten Wegs* große Aufmerksamkeit errungen hat, kann Österreich vor allem im Hinblick auf Ansätze und Möglichkeiten der hierzulande stark unterentwickelten Professionalisierung der schulischen Praxis lernen.

„Grammatik“ der
Governance und
ihre Bedeutung im
internationalen Vergleich

Der internationale Vergleich unterstreicht, worauf schon in Abschnitt 1.1 hingewiesen wurde: Jedes Land hat im Zuge der Entwicklung seiner Schulsysteme eine eigene „Grammatik“ der Governance von Bildung entwickelt. Die Autonomie der Einzelschule kann nur angesichts der spezifischen Regulierungsstruktur des Bildungswesens des jeweiligen Landes adäquat eingeschätzt und verstanden werden. Beispielsweise haben Länder mit einer hohen lokalen Schulautonomie in der Regel starke lokale (lokalpolitisch zusammengesetzte) *Boards*, die die einzelnen Schulen ihres Aufsichtsbereichs regulieren. Dies ist z. B. in den Niederlanden (oder auch der Schweiz) der Fall. Der autonome Spielraum von Einzelschulen ist meist in Ländern größer, in denen der Zugang zu weiteren Bildungswegen nicht durch berechtigungsorientierte Abschlüsse (z. B. Matura), sondern durch Aufnahmeprüfungen der aufnehmenden Instanzen (wie Hochschulen) gesteuert wird. Bildungssysteme, die Bildungswege durch Abschlussprüfungen regulieren (wie Österreich, Deutschland und die Schweiz), haben gleichsam einen höheren Bedarf an schulübergreifender Vergleichbarkeit der Anforderungen, damit vergleichbare Berechtigungen vergleichbaren Leistungen entsprechen. Gleichzeitig definiert dies die Rolle der Lehrpersonen vor Ort. Sie haben eine zentrale Funktion im Rahmen des hoheitlichen Zusammenhangs des Bildungswesens. Fällt dieses Grammatik-Merkmal weg, dann ist die lehrplan- und prüfungsbezogene Autonomie von Einzelschulen unproblematisch.

3 Politische Analyse: Entwicklungsoptionen und Forschungsbedarf

„Schulautonomie“ ist ein in der öffentlichen Diskussion oft positiv konnotierter, aber teilweise auch konfliktbeladener Begriff, der mit mehr Entscheidungsrechten für die einzelnen Schulstandorte assoziiert wird. Eine genauere Analyse des Konzepts zeigt, dass mit einer Autonomiereform eine Neuverteilung von Entscheidungsrechten und -fähigkeiten im schulbezogenen Governance-System und damit eine Überprüfung und Reform der Gesamtstruktur der Steuerung und Administration des Schulsystems angestrebt wird.

Eine internationale Umschau (vgl. Abschnitt 2.2) zeigt, dass sich die Steuerungsverhältnisse in Schulsystemen sehr unterschiedlich gestalten lassen; dabei ist die Steuerung des Schulwesens Teil der gesamtstaatlichen Strukturen, die die Gestaltungsmöglichkeiten wesentlich begrenzen. Es lassen sich einige *idealtypische Lösungen* herausarbeiten, ohne dass eine kontextunabhängige Überlegenheit eines dieser Modelle behauptet werden könnte. Aus der empirischen Forschung (vgl. Abschnitt 2.1) lassen sich Hinweise auf mögliche sinnvolle und problematische Elemente von autonomielastigen Steuerungskonzeptionen ableiten. Aufgrund der Komplexität und Kontextabhängigkeit des Phänomens „Steuerungsverhältnisse in einem Schulsystem“ ist es jedoch nicht möglich, mit empirischer Begründung ein bestimmtes Steuerungsmodell für das österreichische Schulwesen vorzuschlagen. Angesichts dieser Situation werden im Folgenden einige der in den letzten Jahren vorgetragenen Entwicklungsoptionen vor dem Hintergrund der Überlegungen in diesem Kapitel diskutiert und auf potenzielle Vor- und Nachteile eingeschätzt.

Die ideale Struktur des österreichischen Schulsystems gibt es nicht

3.1 Entwicklungsoptionen

Die ersten gesetzlichen Schritte in Richtung Autonomie vor zwei Jahrzehnten erweiterten den Handlungsspielraum an Einzelschulen vor allem im curricularen Bereich (vgl. Posch & Altrichter, 1992; Schratz & Hartmann, 2009), ließen aber den bestehenden regulativen Rahmen des österreichischen Schulsystems weitgehend unberührt. Vor einem Jahrzehnt schlug die ministeriell beauftragte Zukunftskommission (2005) ein konkretes Maßnahmenbündel vor. Seitdem gibt es (teilweise radikale) Forderungen und Konzepte von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren (Sozialpartnern, Interessensvertretungen, Bildungsvolksbegehren, politische Parteien) in Richtung erweiterter Schulautonomie (vgl. Abschnitt 1.3).

3.1.1 Welches Governance-Modell?

In der Literatur werden typische stilisierte Governance-Modelle unterschieden (z. B. Glatter, 2012; Lassnigg et al., 2007), v. a. Bürokratie-Hierarchie, Markt und Netzwerke. Im Schulwesen ist weiters die Unterscheidung zwischen lokaler Autonomie (auf Gemeindeebene) und Schulautonomie bedeutsam. Schließlich muss zwischen inhaltlichen Entscheidungsbereichen differenziert werden, z. B. zwischen pädagogischer, personeller, finanzieller und organisatorischer Autonomie (vgl. Abschnitt 1.1).

Aus den unterschiedlichen Entwicklungsvorschlägen kann man drei Grundkonfigurationen herausarbeiten, die verschiedene Entwicklungswege beschreiben. Konfiguration 1, das „Alles-in-einer-Hand-Modell der rationalen Bürokratie“, würde auf Verwaltungsvereinfachung setzen und Zwischenebenen, die durch ihr Eigenleben zentrale Steuerung und Kontrolle stören, entfernen sowie einige Entscheidungsrechte an Schulen delegieren. Eine potenzielle Gefahr dieses Modells liegt darin, dass die Sensitivität gegenüber Fehlern und alternativen Positionen verloren geht; darüber hinaus erscheint eine strikte Version des Bürokratiemodells heute unter Demokratie- und Beteiligungsaspekten problematisch. Konfiguration 2, das „Modell des Bildungsmarkts“, betont Handlungsspielräume und Eigeninitiative aller Akteure und erwartet die Koordination im Bildungswesen durch Gewinnchancen, Erfolgsanreize und andere Marktmechanismen. Ein solches Modell bietet Spielräume für die Optimierung der eigenen

Drei Grundkonfigurationen von Entwicklungsvorschlägen

Handlungsbedingungen vor Ort und die Umsetzung von individuellen Entwicklungsideen. Gleichzeitig sind jedoch durch die Maximierung von Startvorteilen und die Unterschiedlichkeit von Schulen Nachteile für Bildungsqualität und -gerechtigkeit im Gesamtsystem zu erwarten. Konfiguration 3, das Modell „Staatliche Rahmenbedingungen und Autonomie vor Ort“, versucht die Steuerung zu verschlanken und übersichtlicher zu machen und den lokalen Akteuren deutlich mehr Verantwortung für die Gestaltung der Bildungsangebote zukommen zu lassen. Dies kann zusätzliche Mittel und Energien für Bildungsprozesse aktivieren, aber auch Bedürfnisse auf intermediärer Ebene vernachlässigen. Die Einschätzung dieser Konfiguration hängt stark davon ab, welche Akteure bei den Entscheidungsprozessen vor Ort einbezogen werden (nur Schulleitung und Kollegium oder auch andere Mitglieder der Schulgemeinschaft und außerschulische Akteure) und in welcher Weise die staatlichen Rahmenvorgaben formuliert und umgesetzt werden.

Schulentwicklungs-
expertinnen und -experten
fordern einmütig
umfassende Autonomie für
Einzelschulen

Die Grundbotschaft aus dem nun schon seit zwei Jahrzehnten dauernden Expertendiskurs (z. B. Zukunftskommission, 2005) geht in Richtung Konfiguration 3: In Abgrenzung zu Bürokratie und Markt wird in den aktuellen, breiter ausgearbeiteten Konzepten zur Schulautonomie eine umfassende pädagogische, personelle und finanzielle Autonomie entweder an den Schulen oder in den lokalen Einheiten anvisiert und mit einer grundlegenden Veränderung der Steuerung und Verwaltung des Schulsystems verknüpft. Aus den Erfahrungen mit der Reform von 1993 wird teilweise explizit der Schluss gezogen, dass nicht nur curriculare und zeitliche, sondern auch personelle und finanzielle Autonomie unabdingbar ist (Hinteregger & Lattinger, 1999; vgl. auch Schilcher, 1994; Strittmatter, 1994). Auch Oelkers und Reusser (2008) nehmen in ihrem umfassenden Gutachten für das deutsche Bildungsministerium klar in diese Richtung Stellung. Für die – dann reduzierten – Aufgaben der zentralen Steuerung und Verwaltung können die Vorschläge des Rechnungshofs als Leitlinie gelten (vgl. Abschnitt 1.3; Rechnungshof, 2015a, 2015b).

Dieses weithin einmütige Plädoyer für deutlich erweiterte Entscheidungsrechte an den Schulstandorten ist vielleicht insofern überraschend, als Autonomisierung per se erstens keine Verbesserung der Leistungen des Bildungswesens verspricht (vgl. Abschnitt 2), sondern nur neue Bedingungen dafür schafft, und zweitens eine Änderung in dieser Hinsicht große Herausforderungen an alle beteiligten Akteure mit sich bringt: Autonomisierung kann auch gravierend scheitern, wenn sie ohne die nötigen Voraussetzungen zu rasch durchgesetzt wird (vgl. das Beispiel Schweden: Blanchenay et al., 2014; OECD, 2015).

Grund: Schulen sollen
flexibel auf lokale
Anforderungen reagieren
können

Die große Übereinstimmung in den Voten für mehr Schulautonomie liegt (neben den vielfachen Interpretationsmöglichkeiten des Konzepts) unserer Meinung nach in der weithin geteilten Einschätzung, dass Schulen nicht (mehr) wie Ämter im letzten Glied einer Verwaltungskette geführt werden können, sondern Spielräume (und professionell qualifizierte und verantwortliche Lehrpersonen) nötig sind, um verantwortlich mit den speziellen Anforderungen der Praxis umgehen zu können. Dazu kommen in Österreich weitere gewichtige Begründungen für eine Verlagerung der Aufmerksamkeit auf Schulautonomie: die gravierende Dysfunktionalität der bestehenden Governance-Struktur und die Erwartung gewisser Kosteneinsparungen durch Verbesserungen der Steuerungsstruktur (vgl. Abschnitt 1.2).

3.1.2 Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung

Die Kompliziertheit und Ineffizienz der österreichischen Schulverwaltung ist in verschiedenen Rechnungshofberichten und Studien (vgl. Abschnitt 1.2) hinreichend dargestellt worden: Zu viele Ebenen, Paralisierung durch konkurrierenden Bundes- und Landeseinfluss, Bürokratisierung, ohne deren Vorteile realisieren zu können, Intransparenz der Ausgaben, Politisierung usw. erzeugen eine faktische „Unsteuerbarkeit“ des Bildungssystems (Lassnigg, 2015).

Zur Reform der Zuständigkeit gibt es klare Empfehlungen (beispielsweise des Rechnungshofs), den gegenwärtigen hybriden Zustand zu bereinigen und eine „Konzentration der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand“ (Rechnungshof, 2015b, S. 123) vorzunehmen, und zwar beim Bund. Dezentralisierung im Sinne der Verlagerung von Kompetenzen auf die regionalen Landeseinheiten löst nicht die Probleme des Bürokratie-Typus, sondern widerspricht dessen Logik und Vorteilen, die in der potenziellen Transparenz und der Gleichbehandlung unterschiedlicher Akteure besteht. De facto werden durch einen Vorschlag der *Verlängerung* (Freiraum, 2015) die bestehenden Probleme vervielfacht, indem eine Bürokratie durch mehrere ersetzt wird. Dies zeigen die Fallstudien von Australien (Victoria), Finnland und Neuseeland bei Schmid, Hafner und Pirolt (2007) eindrücklich (ähnlich bei Posch & Altrichter, 1992). In allen diesen Systemen bildete die regionale Ebene nach einer Dezentralisierung einen wesentlichen Schwerpunkt im ursprünglichen bürokratischen Governance-System und vervielfachte damit gleichzeitig die Komplexität der Strukturen und Abläufe. Diese Ebene bietet sich auch als Schwerpunkt für Reformen an, indem entweder die Kompetenzen radikal auf die Schulebene verlagert werden (wie im australischen Bundesstaat Victoria) oder die ursprünglich regionalen Einflüsse der Ebene auf die lokale Ebene (Gemeinden) konzentriert werden und damit auch die Zahl der Ebenen reduziert wird (wie in Neuseeland und Finnland).

Konzentration statt föderaler Verteilung von Verantwortung

3.1.3 Weiterentwicklung von Professionalität im Schulsystem

In der existierenden österreichischen Governance-Struktur haben die inhaltlichen professionellen Belange der Praxis (d. h. solche, die ausgehend von der Qualität der Lernprozesse und den dafür notwendigen Merkmalen der Berufstätigkeit der Lehrpersonen argumentieren) keine eigene Stimme. Die Erörterung solcher Qualitäten der Praxis (d. h. von Fragen nach inhaltlichen Standards im Sinne der Unterscheidung von Noddings, 1992) tritt meist hinter die durch die Interessenvertretungen artikulierten materiellen Interessen der Lehrpersonen (d. h. von Status-Fragen; vgl. Noddings, 1992) zurück. Dabei wird häufig der Status quo gegen Innovationen in Stellung gebracht, insbesondere wenn sie auch mit einer veränderten Arbeitspraxis verbunden sind.

Professionalisierung trifft auf Politik und Interessenvertretung

Dies betrifft auch die Rolle von Forschung und Entwicklung, die in die „Schusslinie“ der politischen Polarisierungen gekommen sind und von den Interessenvertretungen als Unsicherheitsfaktor gesehen werden. Dadurch werden wesentliche Agenden der Innovation im Bildungswesen isoliert. Die Fragmentierung und Marginalisierung der Lehrerbildung und die – bereits jahrzehntelangen – Auseinandersetzungen um ihre Organisation tun ein Weiteres, um die professionelle Basis zu schwächen (die Initiative zur *PädagogInnenbildung NEU* hat Reformschritte gesetzt, aber die organisatorischen Probleme nicht gelöst, sondern zum Teil eher verstärkt).

Professionalisierung der Praxis ist eine Antwort auf diese Problematik, und sie erfordert Wissensproduktion und Organisation der Professionalisierung. Die Wissensproduktion muss im Zusammenspiel von praktischem Wissen und Forschung geschehen. In der durch den PISA-Schock getriebenen Reformphase wurden die in Österreich etablierten Ansätze der Praxisforschung aus dem Brennpunkt der Aufmerksamkeit gedrängt, so dass im aktuellen Szenario die Forschung als dauernder Überbringer schlechter Nachrichten in einen Gegensatz zur Praxis gekommen ist. Bei der Organisation der Professionalisierung muss die Spannung zwischen gewerkschaftlicher und professioneller Organisation erkannt und bewältigt werden. Beide Orientierungen sind notwendig, stehen aber auch in Konflikt zueinander. Die starke Betonung gewerkschaftlicher Interessen in den bestehenden Interessenvertretungen macht es nötig, ein Gegengewicht in Form einer professionellen Organisation aufzubauen, die die Kräfte, die inhaltliche Innovation und Qualität von Lernprozessen anstreben, bündelt, sichtbar macht und ihnen eine Stimme gibt. Eine Inventarisierung der vielfältigen innovativen Initiativen und Ansätze und ihre Zusammenführung mit den Akteuren der Wissensproduktion und der Lehrerbildung wären erste Schritte in diese Richtung. Insbesondere darf diese

Eine neue Vermittlung: Professionalisierung der Praxis

Organisation nicht in die politisierten Polarisierungen hineingezogen werden, sondern muss zur rationalen Debatte sowohl auf der Sach- als auch auf der Wertebene beitragen.

3.1.4 Entscheidungsrechte an den Schulstandorten

Sinnvolle Beschränkungen
der Autonomie am
Schulstandort

Wir haben oben für eine Ausweitung der Entscheidungsrechte an den Schulstandorten in allen vier inhaltlichen Autonomiedimensionen votiert, doch erscheinen Beschränkungen dieser Entscheidungsrechte dort sinnvoll (vgl. auch Dubs, 2011), wo (1) sichergestellt werden muss, dass sich die Aktivität der schulischen Entscheidungsakteure direkt und mittelbar auf die Qualität der Lernerfahrungen der Lernenden richtet, und wo (2) bestimmte Leistungen besser von übergeordneten oder darauf spezialisierten Einheiten erbracht werden können. Beispiele für den ersten Fall finden sich im folgenden Abschnitt. Beispiele für den zweiten Fall könnten bestimmte spezialisierte Verwaltungsaufgaben, wie z. B. Personalverrechnung, sein oder die Aufgabe der Bereitstellung von unterschiedlichen Fortbildungsangeboten, die wahrscheinlich größere Einheiten erfordert.

3.1.5 Konkurrenz und Koordination autonomer Einheiten: Probleme marktförmiger Lösungen

Wenn einzelne Schulen oder regionale Verbände größere Handlungsspielräume bekommen und sie animiert werden, Energie in die Entwicklung attraktiver Angebote zu stecken, dann werden Schulen unterschiedlicher. Wenn die unterschiedlichen Angebote unterschiedlich attraktiv für die Schulpartner sind, dann entwickelt sich eine marktförmige Konkurrenz zwischen Schulen. Manche Autorinnen und Autoren bewerten dies als erwünschten Mechanismus, der die Anstrengung der Schulen in Richtung „Qualität und Innovation“ (Buschor, 1998, S. 78) stärken soll. Dem steht gegenüber, dass aufgrund von Schulstruktur- und Standortfaktoren keine faire Konkurrenz zwischen einzelnen Schulen herrscht, sondern vielfältige Ausformungen des Matthäus-Effekts zu beobachten sind. Weiters finden im Schulwesen meist keine Marktberaumungsmechanismen statt; daher bleiben *nicht erfolgreiche Anbieter* weiterhin – allerdings unter sich verschlechternden Bedingungen und für eine unterprivilegierte Klientel – tätig. Auch arbeiten Schulen in der Konkurrenz mit anderen Schulen häufig mit einer Strategie *interner Segmentierung* und behalten weniger attraktive Angebote („Normal- oder Restklassen“) bei, wo sich gerade Schüler/innen mit problembeladenen Schulkarrieren und höchstem Förderbedarf sammeln (vgl. Altrichter, Heinrich & Soukup-Altrichter, 2011, 2014).

Schulautonomie durch
Maßnahmen gegen
unfairen Wettbewerb
flankieren

Aus diesen Gründen besteht einer der kritischen Punkte einer Autonomie-Strategie darin, ungünstige Auswirkungen der Konkurrenz zwischen Schulen hintanzuhalten (vgl. dazu auch Analysen der [relativ radikalen] Entwicklung in Schweden, die beispielsweise Schulträgern erlaubt, Gewinne zu machen, die nicht der weiteren Entwicklung der Schule zugeführt werden; vgl. Abschnitt 2.2 sowie Blanchenay et al., 2014; OECD, 2015). Daher strebt auch der Konkurrenzbefürworter Buschor (1998) einen „begrenzten Wettbewerb“ (S. 78) an. Diese Begrenzung kann durch Regelungen (z. B. Indikatoren für Schülerzusammensetzung und Angebotsmerkmale, Regelungen für Abweisung und Aufnahme von Schülerinnen und Schülern, Überprüfung der Ergebnisse unter Value-Added-Gesichtspunkten), Verpflichtungen zur lokalen und regionalen Koordination und Abstimmung und auch durch explizite Maßnahmen der präventiven Gegensteuerung (z. B. sozialindexbasierte Finanzierung von Schulen, besondere Unterstützung von Brennpunktschulen) geschehen. Die durch Schulautonomie freigesetzte Energie soll damit auf die Verbesserung der Lernerfahrungen der Schüler/innen und nicht auf den Ersatz der eigenen Schülerschaft durch eine attraktivere Klientel gerichtet werden.

3.1.6 Wer sind die (Haupt-)Akteure der Autonomie? Einzelschule, Schulverbände oder Gemeinden?

Der Begriff *Schulautonomie* legt die Einzelschule als Ort und Akteur autonomer Entscheidungen nahe. Nach einem Vierteljahrhundert, in dem die einzelne Schule die Leitfigur für Schulentwicklung abgab, werden auch Beschränkungen dieses Konzepts deutlich: Beispielsweise hängt die Möglichkeit, Gestaltungs- und Entwicklungsaufgaben wahrzunehmen, auch deutlich mit Größen- und Standortfaktoren zusammen. Schulen, die aktive Schulentwicklung betreiben, orientieren sich oft an Nachbarschulen, mit denen sie in Konkurrenz stehen, was zu – in einer weiteren regionalen Perspektive – dysfunktionalen Entwicklungen führen kann.

Einfluss von Schul- und Standortfaktoren

Daher haben Modelle, die größere Einheiten als Akteure der Autonomie sehen, verstärkte Aufmerksamkeit gefunden (z. B. Industriellenvereinigung, 2015), z. B. Verbände von Schulen (wie in den Niederlanden) oder lokale Einheiten (Gemeinden und ihre Schulen wie in den nordischen Ländern; vgl. Moosbrugger, Altrichter & Brauckmann, 2016).

Für *lokale Autonomie* scheinen in Österreich geeignete Träger zu fehlen: Die Bezirksebene wurde gerade unter dem – hier sehr unplausiblen – Argument einer Verwaltungsvereinfachung der Länderebene einverleibt. Die Bundesländer sind als Träger schulischer Autonomie ungeeignet, da sie durch ihren *politisierenden* Einfluss in der gegenwärtigen Governance-Struktur belastet und vom schulischen Geschehen an den Standorten zu weit entfernt sind, um als Akteur für schnelle standortgerechte Entscheidungen aufzutreten.

Aufgrund internationaler Modelle wären die Gemeinden klare Kandidaten als Kristallisationspunkte einer lokalen Autonomie, weil sie als Schulträger der Pflichtschulen wichtige Akteure sind, ein *natürliches* Interesse an der Qualität der Bildung in ihrem Umfeld haben und ohnehin in eine neue Governance-Struktur eingebunden werden müssen. In Österreich sind sie allerdings in der Regel zu klein, um als autonome Akteure des Schulwesens aufzutreten: Zwar unterhalten 90 % aller österreichischen Gemeinden Schulen, doch sind dies in ca. 50 % der Fälle nur Volksschulen, in ca. 25 % der Fälle kommen auch Neue Mittelschulen dazu. In nur ca. 15 % der Gemeinden sind voll ausgebildete Schulstrukturen, die auch weiterführende Schulen umfassen, vorhanden (vgl. Lassnigg, 2015).

Regionale Autonomie und Schulträger

Daher spricht viel dafür, zusammenhängende lokale Netzwerke von unterschiedlichen Schulen als Träger schulautonomer Entscheidungen anzusehen. Durch eine Vernetzung von Schulen unterschiedlichen Typs und unterschiedlicher Größe in einer lokal-regionalen Einheit könnten „kritische Massen“ für autonome Selbststeuerung entstehen, in denen sowohl die Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Bildungseinrichtungen als auch die bestehenden unterschiedlichen Bedingungen produktiv bearbeitet werden.

Lokale Schulnetzwerke als Schulträger

3.1.7 Implementierung von Autonomiereformen

Für die Autonomie-Novelle 1993 (vgl. Schratz & Hartmann, 2009) wurde ein inhaltlich begrenztes, räumlich flächendeckendes und strategisch graduelles Vorgehen in Richtung mehr Schulautonomie gewählt. Gegenwärtig sind mindestens zwei Zugänge zur Frage der Veränderungsstrategie unterscheidbar: Auf der einen Seite steht eine flächendeckende Neukonstruktion einer neuen Schulgovernance als grundlegend veränderter Rahmen (z. B. Lengauer & Friesl, 2015). Die strategische Idee dahinter lautet, allen Schulen einen identischen und verlässlichen rechtlichen Rahmen zu bieten und eine fundamentale Veränderung zu signalisieren. Dem steht ein projektförmiger Zugang gegenüber, der großzügige Formen von Schulautonomie für einzelne Schulen oder Regionen wählbar macht und diese für eine spätere Ausweitung begleitend evaluiert (vgl. Strolz & Ungar, 2015).

Flächendeckende Neukonstruktion einer neuen Schulgovernance

Passendes Modell nach
Entwicklungsphase

Eine strategische Grundidee der zweiten Vorgangsweise besteht darin, dass man ein für das österreichische Schulsystem passendes Autonomiemodell erst nach der Auswertung von Erfahrungen einer Erprobungs- und Entwicklungsphase ausformulieren und verordnen sollte (vgl. den aktuellen Vorschlag in Lassnigg, 2015).

Im Fall einer Veränderung durch Top-down-Regulation muss man den „richtigen Ansatz“ von Anfang an haben und steht in Gefahr, sich in ideologisch-politischen Konflikten zu verfangen und sich angesichts von Widerständen zu früh auf eng begrenzte Neuerungen zurückzuziehen. In der Implementationsphase, die gleichzeitig viele Schulen betrifft, besteht eine potenzielle Schwierigkeit darin, nicht genug Unterstützung und Begleitung anbieten zu können, sodass viele Elemente der Neuerung angesichts bestehender Strukturen und Routinen nicht realisiert werden und der Eindruck zurückbleibt, dass eine groß angekündigte Reform nicht viel verändert habe. Im zweiten Fall besteht die Gefahr des Versandens der Reform, wenn Entwicklungen an voneinander isolierten Standorten nicht konsolidiert und für eine Weiterentwicklung des Gesamtrahmens genutzt werden können, sowie die Gefahr einer schwer umkehrbaren Auseinanderentwicklung von Schulen. Derartige Entwicklungen kann man zum Beispiel an Opt-in-Modellen der Schulentwicklung studieren (wie den britischen Academies oder den US-amerikanischen Charter Schools), bei denen Optionen größerer Autonomie rasch von sehr aktiven Schulen aufgegriffen werden, während andere, weniger attraktive Schulen zurückbleiben, was unter Equity-Zielen wenig wünschenswert ist (Grauwe, 2004).

Rolle der Schulleitungen
bei Umsetzung der
Schulautonomie

Unserer Einschätzung nach könnten folgende Gesichtspunkte für die Implementierung einer umfassenden Autonomiereform in Österreich leitend sein: Eine besondere Rolle für die Umsetzung von Schulautonomie an den Standorten haben die Schulleitungen (vgl. auch das Kapitel „Schulleitung“ in diesem Band: Schratz et al., 2016). Sie sind die Gatekeeper, Führungspersonen und Moderatorinnen und Moderatoren für Prozesse der schulbezogenen Aneignung und Konkretisierung (Re-Kontextualisierung; vgl. Fend, 2006) der neuen Regelungen. Dies erfordert ganz offensichtlich eine Investition in Fortbildung von Schulleiterinnen und Schulleitern (bzw. von Berücksichtigung solcher Qualifikationen in einer geregelteren Ausbildung von Leitungspersonen).

Begleitung des
Umsetzungsprozesses

Alle Erfahrung der Implementationsforschung (Desimone, 2002; Goldenbaum, 2012) deutet auch darauf hin, dass es allein mit einer Qualifikation der Leitungen gleichsam „auf Vorrat“ nicht getan ist, weil sich Schulleitungen im Umsetzungsprozess angesichts von – bei Innovationen unweigerlich auftretenden – Widerständen und Schwierigkeiten nicht selten auf routinierte Praktiken (die ja gerade durch die Reform verändert werden sollen) zurückziehen (vgl. Seel, Altrichter & Mayr, 2006). Für die Umsetzung komplexerer Reformen braucht es daher auch eine begleitende Unterstützung für Schulgemeinschaften und -leitungen.

Diese Anforderung ist mit einigen Konsequenzen für die Ausarbeitung einer Innovationsstrategie auf Systemebene verbunden: Es ist (1.) aus Gründen finanzieller und personeller Ressourcen nicht möglich und nicht sinnvoll, diese Begleitung für alle Schulen zur gleichen Zeit anzubieten. Daher empfiehlt sich (2.) die Implementation der Neuerung in mehreren Wellen, zu denen sich Schulen nach Bereitschaft und Kompetenz, aber auch nach Gesichtspunkten lokal-regionaler Kooperation melden können. Dies erlaubt (3.) durch eine wissenschaftliche Begleitung der ersten Wellen Erfahrungen zu sammeln, Good-Practice-Beispiele aufzubereiten und solche Schulleiter/innen zu entdecken, die aufgrund ihrer geschickten Nutzung von Autonomiespielräumen und ihrer Moderation von einzelschulischen Entwicklungsprozessen als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und Unterstützungspersonen für die folgenden Wellen der Implementation prädestiniert sind.

3.1.8 Aufgaben von Schulleitung, Kollegium, Schulgemeinschaft und Schulaufsicht/ Bildungsverwaltung

Führungshandeln findet immer nur abhängig von intern und extern umgebenden Rahmenbedingungen statt. Die dabei an die Leitung von Schule gerichteten Anforderungen werden im Rahmen neuer Steuerungsmodelle komplexer und widersprüchlicher. Es sollte verstärkt über alternative Leitungsstrukturen nachgedacht werden, mithilfe derer das Leitungshandeln gemeinsam vorstrukturiert, stimuliert und in seinen Wirkungsweisen kontrolliert werden kann (vgl. Schratz, 1997, S. 639).

Führungshandeln

Wichtig ist der Einbezug von Kollegium und Schulgemeinschaft in die Gestaltung der Schule und die Verantwortung dafür. An den Schnittpunkten der Einzelschule zur Bildungsverwaltung müssen komplementäre Veränderungen eintreten, die den Gestaltungsaufgaben autonomer Schulen entsprechen. Nicht in der Kontrastierung von „Schule vs. Schulaufsicht, Schulträger“ können stärkere Identifikationsanreize für das Führungshandeln gesetzt werden, sondern in einer gemeinsam verantworteten Führungspraxis. Angesichts veränderter Steuerungsverhältnisse werden auch für Schulaufsicht und Bildungsverwaltung neue Verhaltensformen, Arbeitstechniken und Fachkenntnisse notwendig. Da diese neuen Fähigkeiten von beiden Seiten gleichzeitig und gleichsam vis-à-vis benötigt werden, sind Modelle, in denen Schulaufsicht und Schulleitung teilweise gemeinsam neues Wissen erwerben und Kompetenzen erlernen und ein gemeinsames Bewusstsein des Gestaltungs-, Förderungs- und Kontrollauftrags ausformulieren und entwickeln, zukunftsfruchtig und ökonomisch.

Rolle von Kollegium und Schulgemeinschaft

3.1.9 Zentrale Vorgaben und Kontrolle: Bindung zwischen Akteuren und Ebenen im Bildungswesen durch Bildungsstandards

Österreich hat in den letzten Jahren in partieller Übernahme von Ideen des New Public Managements sowie der Technologien der internationalen Leistungsvergleichsuntersuchungen sensu PISA und TIMSS einige Elemente einer *evidenzbasierten Steuerung* aufgebaut (vgl. Altrichter & Kanape-Willingshofer, 2012; Altrichter & Maag Merki, 2010). Diese umfassen Instrumente zu:

Zentrale Elemente der „evidenzbasierten Steuerung“

- *Kommunikation von vergleichbaren Ergebniserwartungen*: Die Anforderungen der Bildungsstandards und der teilstandardisierten Reife- und Diplomprüfung zeigen Leistungserwartungen des Systems an.
- *Messung real erzielter Leistungen*: Sie umfassen die periodischen Standardtestungen und die teilstandardisierte Reife- und Diplomprüfung, wobei die Ergebnisse des schriftlichen Teils schulvergleichend ausgewertet werden können.
- *Kommunikation von Leistungsergebnissen bzw. von Ist-Soll-Diskrepanzen an verschiedene Akteure im System*: Datenfeedback soll Aktivitäten zur Verbesserung des Systems stimulieren und steuern.
- *Unterstützungsinstrumente*, die die Wirksamkeit evidenzbasierter Steuerung erhöhen sollen: Darunter fallen beispielsweise Handreichungen kompetenzorientierter Aufgabenbeispiele, die diagnostischen *Informellen Kompetenzmessungen* (IKM), Rückmeldemoderatorinnen und Rückmeldemoderatoren sowie die Berater/innen des Programms „Entwicklungsberater/innen in Schulen“.

In Österreich sind also bereits sowohl normative Vorgaben als auch Überprüfungsinstrumente für eine autonome Tätigkeit vorhanden. Unserer Einschätzung nach sollten diese genutzt, weiterentwickelt und auf ihre Brauchbarkeit und Effektivität hin überprüft werden. Für die Steuerung eines autonomen Systems weisen die derzeit vorliegenden Instrumente allerdings mindestens zwei Mängel auf, an denen Weiterentwicklung ansetzen sollte: Erstens sind sowohl Indikatoren als auch Messinstrumente eng auf kognitive Schülerleistungen fokussiert und sollten im Sinne eines *breiteren Satzes von Zielsetzungen* (vgl. Abschnitt 1.1.4) ergänzt werden. Zweitens hat sich die *Brauchbarkeit und Effektivität der gemessenen Indika-*

turen für die Qualitätsentwicklung im System und an den Einzelschulen bisher nicht bewiesen.⁴ Das mag an spezifischen Gestaltungsmerkmalen der Standardmessung (z. B. Messung am Ende von Bildungsgängen, Rückmeldung nach Auflösung der untersuchten Klassen, kein Follow-up von Ergebnissen im System) liegen, kann aber auch auf eine spezifischere Inkompatibilität dieser Instrumente mit Low-Stake-Systemen hindeuten.

Rechtliche Basis des Qualitätsmanagements

Mit der Novelle zum Bundes-Schulaufsichtsgesetz 2011 wurde eine neue rechtliche Basis für das *Qualitätsmanagement* im österreichischen Schulwesen geschaffen, das unter dem Namen *Schulqualität Allgemeinbildung (SQA)* in den Schulen bekannt ist (vgl. Kemethofer & Altrichter, 2015). Deren zentrale Instrumente – Entwicklungspläne sowie Bilanz- und Zielvereinbarungsgespräche – können als Steuerungs- und Koordinationsinstrumente zwischen den Ebenen verstanden werden. Sie sind nach unserer Einschätzung mit einer autonomen Systemsteuerung, wie sie hier skizziert wurde, kompatibel und sollten für diese Aufgabe weiterentwickelt und evaluiert werden.

3.1.10 Globalbudget und indexbasierte Finanzierung von Schulen

Im Hinblick auf schulische Finanzierungsmechanismen wird der Einsatz von Unit Costs als geeignete effizienzfördernde Instrumente in Verbindung mit ziel- und bedarfsorientierten Gewichtungsfaktoren (Formula Funding) vorgeschlagen und diskutiert. Im Sinne der Autonomisierung könnten die Schulen über Globalbudgets auf Basis der Schülerzahlen unter Berücksichtigung von transparenten zusätzlichen Erfordernissen (d. h. soziale und regionale Hintergrundvariablen) finanziert werden.

Ansatz des formelbasierten Globalbudgets

Der Ansatz eines formelbasierten Globalbudgets ist zu einem gewissen Standard geworden, der eine effiziente Mittelvergabe ohne viel Planungs- und Kontrollaufwand verspricht (wobei die *systemische Effizienzkontrolle* auf die Ergebnismessung verschoben wird). Dabei wird Schulen entsprechend ihrer Schülerzahl eine Summe zugewiesen. Da diese Strategie tendenziell Standorte bevorzugt, die aufgrund ihrer günstigen Lage (z. B. in einer attraktiven Gemeinde oder in einer unterstützenden Nachbarschaft) leichter viele Schüler/innen und engagierte Lehrpersonen anziehen können, wird häufig vorgeschlagen, diese unerwünschten Unterschiede durch die *Berücksichtigung von sozialen Standortfaktoren* auszugleichen (vgl. Bacher, Altrichter & Nagy, 2010). Für dieses Modell, das in einer Reihe von Ländern (wie z. B. Niederlande, Hamburg, Schweizer Kantone) schon länger bewährte Praxis darstellt, existieren auch Modellrechnungen für Österreich (vgl. Bruneforth, Weber & Bacher, 2012).

3.1.11 Zusammenfassung

Zusammenfassende Einschätzung von Entwicklungsoptionen

Unsere Einschätzungen der Entwicklungsoptionen im Feld der Schulautonomie und der Regulationsstruktur des Schulwesens lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- (1) Schulautonomie, verstanden als entschiedene Erweiterung von Spielräumen für Einzelschulen oder lokale Schulverbände in allen Entscheidungsdimensionen, kann eine sinnvolle Strategie sein, um eine höhere Motivation und Verantwortungsübernahme der Schulgemeinschaft sowie eine optimale Adaption des Lernangebots an die besonderen Lehr-/Lernbedingungen und Bedürfnisse vor Ort zu ermöglichen.
- (2) Maßnahmen der Schulautonomie sind nicht geeignet, um die Probleme einer ineffizienten Verwaltungsstruktur zu lösen. Es wäre eine unzulässige Missinterpretation bzw. verkürzte Rezeption der Autonomie-Idee, wenn nur unangenehme oder politisch umstrittene Entscheidungen nach unten delegiert würden.

⁴ Dies gilt nicht nur für Österreich, sondern durchaus auch für andere vergleichbare Schulsysteme (vgl. die Zusammenfassung aktueller Forschung in Altrichter & Maag Merki, 2016; vgl. auch Altrichter, 2010, 2008; Maier & Kuper, 2012).

- (3) Ebenso erfordert die Umsetzung einer Autonomiepolitik, weil sie die gesamte Regelungsstruktur des Schulwesens in Bewegung bringt, simultan eine gleichsinnige Reform der bestehenden Verwaltungsstrukturen.
- (4) Autonomiereformen sind nicht risikolos und systemunabhängig, wie sich aus internationalen Beispielen ersehen lässt. Ob ihre zentralen Ziele (wie Verbesserung der Lerngelegenheiten, der Bildungsgerechtigkeit und der Responsivität gegenüber lokalen Bedürfnissen) erreicht werden, hängt in hohem Maße von der kontextspezifischen Ausgestaltung der Schulautonomie sowie von sorgsamem Prozessen ihrer Implementation ab.
- (5) Zu wichtigsten Ausgestaltungsbedingungen einer erneuerten Governance des Bildungswesens gehören Regelungen (i) zum Ausgleich ungünstiger Standort- und Individualfaktoren (z. B. sozialindexbezogene Finanzierungsanteile) und (ii) zur Sicherung einer qualitätsorientierten Nutzung autonomer Entscheidungsspielräume (z. B. durch Beobachtung von Qualitätsstandards sowohl in überschulischer als auch standortbezogener Perspektive).

3.2 Forschungsbedarf

Schulautonomie ist erstens ein komplexes Programm, das sich potenziell aus Änderungen auf allen Ebenen der Organisation Schule zusammensetzt und oft mit Accountabilitymaßnahmen verwoben ist. Die tatsächliche Verteilung von Entscheidungsrechten variiert zwischen verschiedenen Schulsystemen; auch sind gleichzeitig (Re-)Zentralisierungsprozesse, v. a. im Bereich der Zielformulierung und der Ergebniskontrolle, zu beobachten (vgl. Higgam & Earley, 2013; OECD, 2008, S. 524). Autonomiepolitiken bestehen zweitens v. a. aus Strukturangeboten, die von Schulen und Individuen aufgegriffen, „rekontextualisiert“ und umgesetzt werden müssen, um ihre Wirksamkeit zu entfalten. Schließlich betreffen Autonomiereformen meist organisationale und systemische Voraussetzungen, auf die unterrichtsbezogene Innovationen aufsetzen müssen, damit Wirkungen im Schülererleben und -lernen erwartbar sind.

Diese drei Merkmale stellen die empirische Erforschung von Autonomiereformen vor beträchtliche Probleme und erklären, warum die bisherigen Forschungsergebnisse zu den Effekten von Autonomie inkonsistent sind. Vieles deutet darauf hin, dass von einer – ursprünglich wohl bildungspolitisch erhofften – globalen Wirkung von Autonomiereformen auf Unterrichtsqualität und Schülerleistungen nicht auszugehen ist. Demgegenüber ist das Bewusstsein über potenzielle unerwünschte Nebenwirkungen der realisierten Autonomie-Konfigurationen im Steigen begriffen.

In dieser Situation stellen sich eine Reihe durchaus anspruchsvoller Aufgaben für die Bildungsforschung: Zunächst scheint angebracht, aus der sehr umfassenden „Politikwolke“, die sich aus Autonomie- und Accountabilityreformen zusammensetzt, jene Elemente und Konfigurationen herauszuarbeiten, die real einigermaßen häufig auftreten und von denen aufgrund von theoretischen Überlegungen und bisherigen empirischen Befunden plausibel systemverändernde Wirkungen und Nebenwirkungen zu erwarten sind. Dafür bieten die schon vorliegenden Analysen von Autonomiegesetzgebungen kategoriale und methodische Ansatzpunkte (vgl. Abschnitt 1.1).

Grenzen in der Erfassung von Wirkungszusammenhängen ergeben sich aus dem Mangel an expliziten Wirkungsmodellen oder Steuerungshypothesen (vgl. Berkemeyer, 2010), die eine empirische Rekonstruktion von Wirkungsbedingungen und -verläufen von Autonomiekonfigurationen über die verschiedenen Vermittlungsschritte im Mehrebenensystem Schule hinweg bis hin zu den Ergebnissen leiten können (vgl. das Konzept der „policy trajectory analysis“ bei Ball, 1997, S. 51; vgl. das Beispiel in Altrichter & Kanape-Willingshofer, 2012).

Die Untersuchung von Steuerungsphänomenen hat sich bisher – in Einklang mit dem Mainstream der aktuellen Forschung und Bildungspolitik – häufig mit Maßen des Schüler-

Globale positive Wirkung von Schulautonomie ist nicht zu erwarten

Umfassende Darstellung der Ergebnisse von Bildungssystemen

lernens zur Darstellung der Ergebnisse von Bildungssystemen zufrieden gegeben. Diese sind wichtig, doch müssen Ansätze der Erforschung erneuerter Steuerungssituationen darüber hinausgehen und andere relevante Systemergebnisse, wie z. B. ihren Beitrag zu gesellschaftlicher Integration oder zur Gesundheit der Akteurinnen und Akteure erfassen, um eine aufgeklärte Bewertung von Steuerungsreformen zu ermöglichen, die ja ihrem Selbstanspruch und ihrem Potenzial nach umfassendere Veränderungen gesellschaftlicher Koordination mit sich bringen. Auch ist eine unbefriedigende Forschungslage hinsichtlich nichtintendierter Wirkungen neuer Steuerungsstrategien festzustellen, die auch dem Fehlen einer empirisch fundierten Implementationsforschung geschuldet ist (vgl. Arcia, McDonald, Patrinos & Porta, 2014). Forschungsansätze bedürfen einer schultheoretischen und gesellschaftstheoretischen Einbettung, um ihre Aufmerksamkeitsrichtungen etwas unabhängiger von den jeweils aktuellen Politikmoden zu machen. Dies wird nur chancenreich sein, wenn empirische und theoretische Arbeit näher aneinander herangeführt wird, als dies bisher in der deutschsprachigen Bildungsforschung der Fall war.

Messgüte empirischer Konstrukte

Ohne eine Auseinandersetzung mit der Reichweite und Messgüte entsprechender empirischer Konstrukte können implizit oder explizit formulierte Wirkannahmen kaum verifiziert werden. Bei der (häufig in Studien verwendeten) Selbsteinschätzung des Autonomie-Grads ist aufgrund der Subjektivität und der Interpretationsbreite der Antworten ein Bias wahrscheinlich (vgl. Agasisti, Catalano & Sibiano, 2013; Barzano, 2011; Brauckmann & Schwarz, 2014). In welcher Differenzierungstiefe und mit welcher institutionen-, regionen- oder gar staatenübergreifenden Validität und Objektivität lässt sich z. B. der Handlungsspielraum von Einzelschulen operationalisieren und standardisiert erfassen (vgl. Brauckmann et al., 2010)? Weziak-Bialoswolska und Isac (2014) beispielsweise stellten bei der Überprüfung der „International Civic and Citizenship Education Study“ fest, dass die Faktorstruktur der Wahrnehmung von Schulautonomie durch die Schulleitungen zwischen einzelnen Ländern stark variierte.

Mit dem „Survey on Decision Making“ (OECD, 2004, 2008) steht ein objektiveres Maß für die Bestimmung des Ausmaßes von Schulautonomie zur Verfügung. Hier wird zwischen „level of decision making“, „domain of decision making“ und „mode of decision making“ differenziert. Auch werden im Vergleich zweier Messzeitpunkte De- bzw. Rezentralisierungstendenzen für einzelne Länder deskriptiv-analytisch abgebildet und erste Clusterungsversuche ermöglicht. In nahezu allen untersuchten OECD-Ländern, mit Ausnahme Italiens, konnten verschiedene Ausprägungen eines Dezentralisierungstrends beobachtet werden (vgl. Brauckmann, 2012).

Chancen von Indikatoren- und Implementations- forschung ...

Hier ist die *Indikatorenforschung* gefordert, relevante Konstrukte und Variablen zu identifizieren, um neue Steuerungsansätze wie die Schulautonomie (vgl. Arcia et al., 2011) und ihre Auswirkungen auf die sozialen Verhältnisse besser zu operationalisieren (vgl. Brauckmann et al., 2010, S. 146). In Zukunft sollte es bei der Erfassung von Schulautonomie zudem nicht ausschließlich um quantitative, sondern auch um qualitative Unterschiede gehen (vgl. Hanßen, 2011). In den meisten politischen Reformkonzepten besteht Einvernehmen, dass die Schule in ihrer Eigenverantwortung gestärkt werden soll und dass die Schulleitung in diesem Entwicklungsprozess eine tragende Rolle spielt. Zugleich fehlt es an einer vergleichbaren Systematik für die Erfassung ihrer Rolle. Ferner werden im Bereich der Ressourcenbereitstellung und -verwendung zunehmend Kosten-Ertrags-Analysen bzw. experimentelle Untersuchungen und Simulationsstudien notwendig, um etwa Wirkungen einer veränderten Schulfinanzierung besser erfassen zu können (vgl. Brauckmann et al., 2010; Weishaupt, 2009).

Gerade aufgrund der Komplexität von schulsystemischer Steuerung hat auch die *Implementationsforschung* zu Autonomie-Projekten Potenzial für Grundlagenforschung. Unserer Einschätzung nach sollte die Einführung und Umsetzung neuer Steuerungsverhältnisse einerseits durch Entwicklungsberatung und andererseits durch ein Forschungsprojekt begleitet werden, das die Entwicklungsprozesse an ausgewählten Standorten und bei zugeordneten lokalen,

regionalen und zentralen Partnern (wie Schulaufsicht, Ministerium, Fortbildung, Gemeinden) mit Beobachtung, Interviews und Dokumentenanalyse untersucht. Die Zwischenergebnisse dienen dazu, den Verlauf des Implementationsprojekts und die Unterstützungsmaßnahmen einzuschätzen und zu steuern. Weiters wird man in einer Längsschnittperspektive (im Wesentlichen mit quantitativen Methoden) die Entwicklung von Erfolgsindikatoren im Schulsystem (vgl. Abschnitt 1.1.4; Lassnigg, 2015) erfassen.

Ein solches Implementationsprojekt bietet auch ausgezeichnete Möglichkeiten für eine *Integrierte Führungsforschung*, die über das Propagieren einzelner Leadership Styles hinausgeht. Immer mehr Forschungsbefunde deuten darauf hin, dass das Führungshandeln von Schulleitungen durch nur eine Dimension von Führung nicht befriedigend erklärt werden kann, sondern sich vielmehr aus kombinierten Führungspraktiken zusammensetzt, die sich verschiedenen Bereichen von Führung zuordnen lassen. In diesem Zusammenhang wären integrierte Führungstheorien notwendig, die der Mehrdimensionalität des Führungshandelns Rechnung tragen (vgl. Scheerens & Witziers, 2005; Brauckmann & Pashiardis, 2011; vgl. auch das Kapitel „Schulleitung“ in diesem Band: Schratz et al., 2016).

... sowie integrierter
Führungsforschung

Literatur

Agasisti, T., Catalano, G. & Sibiano, P. (2013). Can schools be autonomous in a centralised educational system? On formal and actual school autonomy in the Italian context. *International Journal of Educational Management*, 27 (3), 292–310.

Allen, R. (2010). *Does school autonomy improve educational outcomes?* Institute of Education, University of London. Zugriff am 01.12.2015 unter <http://eprints.ncrm.ac.uk/1290/1/qsswp1002.pdf>

Altrichter, H. (2008). Veränderungen der Systemsteuerung im Schulwesen durch die Implementation einer Politik der Bildungsstandards. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Evaluation, Wissen und Nichtwissen* (S. 75–115). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H. (2010). Schul- und Unterrichtsentwicklung durch Datenrückmeldung. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 219–254). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H., Bacher, J., Beham, M., Nagy, G. & Wetzelhütter, D. (2011). The effects of a free school choice policy on parents' school choice behaviour. *Studies in Educational Evaluation*, 37 (4), 230–238.

Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Wissinger, J. (Hrsg.). (2007). *Educational Governance*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H., Heinrich, M. & Soukup-Altrichter, K. (Hrsg.). (2011). *Schulentwicklung durch Schulprofilierung? Zur Veränderung von Koordinationsmechanismen im Schulsystem* (Reihe Educational Governance, Band 8). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H., Heinrich, M. & Soukup-Altrichter, K. (2014). School decentralisation as a process of differentiation, hierarchization and selection. *Journal of Education Policy*, 29, 675–699.

Altrichter, H. & Kanape-Willingshofer, A. (2012). Bildungsstandards und externe Überprüfung von Schülerkompetenzen: Mögliche Beiträge externer Messungen zur Erreichung der Qualitätsziele der Schule. In B. Herzog-Punzenberger (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 355–394). Graz: Leykam. Zugriff am 28.10.2015 unter <https://www.bife.at/buch/1915>

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.). (2010). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.). (2016). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H. & Nagy, G. (2010). Freigabe der Schulwahl aus der Perspektive betroffener Grundschulen. In W. Böttcher, J. Dicke & N. Högge (Hrsg.), *Evaluation, Bildung und Gesellschaft. Steuerungsinstrumente zwischen Anspruch und Wirklichkeit* (S. 283–295). Münster: Waxmann.

Altrichter, H., Rürup, M. & Schuchart, C. (2016). Schulautonomie und die Folgen. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. (2. Aufl., S. 107–149). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Arbeitsgruppe Verwaltung Neu (o. J.). *Arbeitspaket 3: Schulverwaltung*. Zugriff am 08.12.2015 unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/beratung/verwaltungsreform/Bildung/Problemanalyse_Schulverwaltung.pdf

Arcia, G., Macdonald, K., Patrinos, H. A. & Porta, E. (2011). *School autonomy and accountability. System assessment for benchmarking education for results, regulatory and institutional framework*. Washington, D.C.: World Bank.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010). *Bildung in Deutschland 2010*. Bielefeld: Bertelsmann.

Avenarius, H., Brauckmann, S., Döbert, H., Isermann, K., Kimmig, T. & Seeber, S. (2006). *Durch größere Eigenverantwortlichkeit zu besseren Schulen*. Berlin: DIPE.

Avenarius, H. & Füssel, H. P. (2008). *Schulrecht im Überblick*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Bacher, J., Altrichter, H. & Nagy, G. (2010). Ausgleich unterschiedlicher Rahmenbedingungen schulischer Arbeit durch eine indexbasierte Mittelverteilung. *Erziehung und Unterricht*, 106 (3–4), 384–400.

Ball, S. J. (1997). Policy sociology and critical social research. In S. J. Ball (Hrsg.), *Education policy and social class* (S. 9–25). London: Routledge.

Barzano, G. (2011). School autonomy and the new „accountabilities“ of European education leaders: case studies in England, France, Italy and Portugal. *Italian Journal of Sociology of Education*, 3, 184–209.

Belfield, C. R. & Levin, H. N. (2009). Market Reforms in Education. In G. Sykes, B. Schneider, D. N. Plank & T. G. Ford (Hrsg.), *Handbook of Education Policy Research* (S. 513–527). London: Routledge.

Berkemeyer, N. (2010). *Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bifulco, R. & Ladd, H. F. (2006). The impacts of charter schools on student achievement: Evidence from North Carolina. *Education Finance and Policy*, 1 (1), 50–90.

Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg (2003). *Bildung und Schule in Berlin und Brandenburg – Herausforderungen und gemeinsame Entwicklungsperspektive*. Berlin: Wissenschaft & Technik.

Blanchenay, P., Burns, T. & Köster, F. (2014). *Shifting responsibilities – 20 years of education devolution in Sweden: A governing complex education systems case study*. OECD Education Working Papers, No. 104. Paris: OECD Publishing.

Blossfeld, H.-P., Bos, W., Daniel, H.-D., Hannover, B., Lenzen, D., Prenzel, M. et al. (2010). *Bildungsautonomie: zwischen Regulierung und Eigenverantwortung – Jahresgutachten Aktionsrat Bildung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bonsen, M. (2016). Schulleitung und Führung in der Schule. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2. Aufl., S. 301–322). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Booker, K., Sass, T., Gill, B. & Zimmer, R. (2011). The effects of charter high schools on educational attainment. *Journal of Labor Economics*, 29 (2), 377–415.

Böttcher, W., Bos, W., Döbert, H. & Holtappels, H. G. (Hrsg.). (2008). *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive*. Dokumentation zur Herbsttagung der Kommission Bildungsorganisation, Bildungsplanung, Bildungsrecht (KBBB). Münster: Waxmann.

Brauckmann, S. (2012). Schulleitungshandeln zwischen deconcentration, devolution und delegation (3D) – empirische Annäherungen aus internationaler Perspektive. *Empirische Pädagogik*, 26 (1), 78–102.

Brauckmann, S., Altrichter, H. & Moosbrugger, R. (2015). *Systematisierung der Diskursstränge um Autonomiereformen*. Unveröffentlichte Vorstudie zum Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015. Alpen-Adria-Universität Klagenfurt und Johannes-Kepler-Universität Linz.

Brauckmann, S., Kühne, S., Stäsche, U., Tarazona, M., Weishaupt, H. & Wittmann, E. (2010). Steuerung und Verwaltung des Bildungswesens. In R. S. Jäger, P. Nenniger, H. Petillon, B. Schwarz & B. Wolf (Hrsg.), *Empirische Pädagogik 1990–2010* (Band 1: Grundlegende empirische pädagogische Forschung, S. 119–160). Landau: Empirische Pädagogik.

Brauckmann, S., Kuper, H. & Thiel, F. (Hrsg.). (2015). Guest Editorial. *International Journal of Educational Management*, 29 (6). Zugriff am 01.12.2015 unter <http://www.emerald-insight.com/doi/pdfplus/10.1108/IJEM-06-2015-0076>

Brauckmann, S. & Pashiardis, P. (2011). A validation study of the leadership styles of a holistic leadership theoretical framework. *International Journal of Educational Management*, 25 (1), 11–32.

Brauckmann, S. & Schwarz, A. (2014). Autonomous leadership and a centralised school system – an odd couple? Empirical insights from Cyprus. In H. Ärlestig (Hrsg.), *Educational Leadership – Responsibility to Champion Improvement for All Students* (Special Issue). *International Journal of Educational Management*, 28 (7), 823–841.

Bruneforth, M., Weber, C. & Bacher, J. (2012). Chancengleichheit und garantiertes Bildungsminimum in Österreich. In B. Herzog-Punzenberger (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 189–229). Graz: Leykam. Zugriff am 28.10.2015 unter <https://www.bifie.at/buch/1915>

Brüsemeister, T. & Eubel, K.-D. (Hrsg.). (2003). *Zur Modernisierung der Schule. Leitideen – Konzepte – Akteure. Ein Überblick*. Bielefeld: Transcript.

Bryk, A. S., Bender-Sebring, P., Allensworth, E., Luppescu, S. & Easton, J. Q. (2010). *Organising schools for improvement. Lessons from Chicago*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWF) & Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBWF). (2015). *Bildungsreformkommission – Vortrag an den Ministerrat*. Zugriff am 13.01.2016 unter <https://www.bmbwf.gv.at/ministerium/vp/2015/20151117.pdf>

Buschor, E. (1998). Schulen in erweiterter Verantwortung – Die Schweizer Anstrengungen und Erfahrungen. In H. Avenarius, J. Baumert, H. Döbert & H.-P. Füssel (Hrsg.), *Schule in erweiterter Verantwortung* (S. 67–88). Luchterhand: Neuwied.

Christ, C. & Dobbins, M. (2015). Dezentralisierung der Bildung in den westlichen OECD-Staaten: Eine vergleichende Analyse der Ursachen und Formen. In J. Schrader, J. Schmid, K. Amos & A. Thiel (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel* (S. 14–173). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Cowen, J. M., Fleming, D. J., Witte, J. F., Wolf, P. J. & Kisida, B. (2013). School vouchers and student attainment: Evidence from a state-mandated study of Milwaukee's parental choice program. *Policy Studies Journal*, 41 (1), 147–168.

Cremata, E., Davis, D., Dickey, K., Lawyer, K., Negassi, Y., Raymond, M. et al. (2013). *National charter school study*. Stanford University: Center for Research on Education and Outcomes.

Davis, D. H. & Raymond, M. E. (2012). Choices for studying choice: Assessing charter school effectiveness using two quasi-experimental methods. *Economics of Education Review*, 31 (2), 225–236.

Dempster, N. (2000). Guilty or not: The impact and effects of site-based management on schools. *Journal of Educational Administration*, 38 (1), 47–63.

Desimone, L. (2002). How can comprehensive school reform models be successfully implemented? *Review of Educational Research*, 72 (3), 433–479.

Döbert, H. (2010). Regionale Bildungsberichterstattung. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 2, 158–175.

Döbert, H. & Dederling, K. (Hrsg.). (2008). *Externe Evaluation von Schulen. Historische, rechtliche und vergleichende Aspekte*. Münster: Waxmann.

Dubs, R. (2011). *Die teilautonome Schule*. Berlin: Edition Sigma.

Eder, F. (2011). Wie gut sind die Musikhauptschulen? In H. Altrichter, M. Heinrich & K. Soukup-Altrichter (Hrsg.), *Schulentwicklung durch Schulprofilierung?* (S. 165–193). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Eder, F. & Hofmann, F. (2012). Überfachliche Kompetenzen in der österreichischen Schule: Bestandsaufnahme, Implikationen, Entwicklungsperspektiven. In B. Herzog-Punzenberger (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 71–109). Graz: Leykam. Zugriff am 01.12.2015 unter <https://www.bifie.at/buch/1915>

Ekholm, M. (1997). Steuerungsmodelle für Schulen in Europa. Schwedische Erfahrungen mit alternativen Ordnungsmodellen. *Zeitschrift für Pädagogik*, 43, 597–608.

Fend, H. (2006). *Neue Theorie der Schule*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Freiraum (Expert/innengruppe Schulverwaltung). (2015). *Freiraum für Österreichs Schulen. Empfehlungen zur neuen Steuerung*. Wien: BMBWF. Zugriff am 12.01.2016 unter <http://www.pv-landwirtschaftslehrer.tsn.at/aktuell/freiraum.pdf>

French, D., Miles, K. H. & Nathan, L. (2014). *The path forward: School autonomy and its implications for the future of Boston's public schools*. Boston MA: The Boston Foundation.

Furgeson, J., Gill, B., Haimson, J., Killewald, A., McCullough, M., Nichols-Barrer, I. et al. (2012). *Charter-school management organizations: Diverse strategies and diverse student impacts*. Cambridge, MA: Mathematica Policy Research.

Gartmann, G. B. (2015). *Schulautonomie! Welche Schulautonomie? Der österreichische Medien-diskurs zur Neu-Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortlichkeiten im Schulwesen*. Unveröffentlichtes Arbeitspapier, Universität Linz.

Giddens, A. (1992). *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt am Main: Campus.

Glatter, R. (2012). Persistent preoccupations: the rise and rise of school autonomy and accountability in England. *Educational Management Administration & Leadership*, 40 (5), 559–575.

Glatter, R. & Kydd, L. (2003). ‚Best Practice‘ in educational leadership and management: Can we identify it and learn from it? *Educational Management Administration & Leadership*, 31 (3), 231–243.

Goldenbaum, A. (2012). *Innovationsmanagement in Schulen: Eine empirische Untersuchung zur Implementation eines Sozialen Lernprogramms*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Graf, M. A. & Graf, E. O. (1997). Der Angriff der Bildungselite auf die Volksbildung. *Widerspruch*, 33, 23–37.

Grauwe, A. de (2004). *School-based management (SBM). Does it improve quality?* Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2005, The Quality Imperativ. Zugriff am 28.10.2015 unter http://www.moe.gov.bh/conferences/con22/146639e_8.pdf

Gronn, P. (2009, September). *Autonomy: A theoretical, policy and practical matter?* Paper presented at the ECER-Conference, Vienna.

Halasz, G. & Altrichter, H. (2000). Comparative analysis of decentralisation policies and their results in central European countries. In H. Altrichter & P. Gavora (Hrsg.), *Comparative analysis of decentralisation policies and their results in central European Countries. Case studies and synthesis report* (S. 87–113). Wien: Zentrum für Schulentwicklung.

Hanßen, K. (2011). *Rechtliche Regelungen zu Tätigkeitsfeldern von Schulleiterinnen und Schulleitern bei erweiterter Eigenverantwortung von Schulen. Eine Untersuchung der Rechtslage in den Ländern Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen*. Zugriff am 15.10.2015 unter http://www.dipf.de/de/forschung/projekte/pdf/steufi/Endfassung_BY_HE_NW.PDF

Hanushek, E. A., Kain, J. F., Rivkin, S. G. & Branch, G. F. (2007). Charter school quality and parental decision making with school choice. *Journal of Public Economics*, 91 (5–6), 823–848.

Hanushek, E. A., Link, S. & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212–232.

Harazd, B., Gieske, M. & Gerick, J. (2011). Schulleitung in eigenverantwortlichen Schulen. In F. Dietrich (Hrsg.), *Neue Steuerung – alte Ungleichheiten?* (S. 101–112). Münster: Waxmann.

Hartmann, M. & Schratz, M. (2010). Schulleitung als Agentin des Wandels in der autonomen Schulentwicklung. In J. Schmich (Hrsg.), *Talis 2008: Schule als Lernumfeld und Arbeitsplatz* (S. 111–125). Graz: Leykam.

Higham, R. & Earley, P. (2013). School autonomy and government control: School leaders' views on a changing political landscape in England. *Educational Management Administration & Leadership*, 41 (6), 701–717.

Hinteregger, R. & Lattinger, H. (1999). Schulen mit Programm. Schulentwicklung aus der Perspektive der Aufsichtsbehörden. In M. Beucke-Galm, G. Fatzer & R. Rutrecht (Hrsg.), *Schulentwicklung als Organisationsentwicklung* (S. 511–532). Köln: Edition Humanistische Psychologie.

Hoxby, C. M., Murarka, S. & Kang, J. (2009). *How New York city's charter schools affect achievement*. Cambridge, MA: New York City Charter Schools Evaluation Project. Zugriff am 23.04.2015 unter http://users.nber.org/~schools/charterschoolseval/how_NYC_charter_schools_affect_achievement_sept2009.pdf

Industriellenvereinigung (IV). (2015). *Beste Bildung für Österreichs Zukunft. Bildung neu denken. Schule besser leben*. Wien: Autor. Zugriff am 18.01.2016 unter http://www.iv-net.at/d4300/beste_bildung.pdf

Jopling, M. & Hadfield, M. (2015). From fragmentation to multiplexity: Decentralisation, localism and support for school collaboration in England and Wales. *Journal for Educational Research*, 7 (1), 49–67.

Keddie, A. (2014). It's like Spiderman ... with great power comes great responsibility: school autonomy, school context and the audit culture. *School Leadership & Management*, 34 (5), 502–507.

Kemethofer, D. & Altrichter, H. (2015). Schulqualität Allgemeinbildung (SQA) in der Einschätzung von Schulleitungen allgemeinbildender Pflichtschulen. *Erziehung und Unterricht*, 165 (7–8), 675–690.

Kimmig, T. & Brauckmann, S. (2009). Eigenständige Mittelbewirtschaftung der Schulen: Zwischen Verwaltungsreform und Qualitätskriterium pädagogischer Arbeit. In F. Prüß (Hrsg.), *Die Ganztagschule – von der Theorie zur Praxis* (S. 261–272). Weinheim: Juventa.

Landertshammer, M. (2007, Mai). *Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System*. Präsentation bei der Wirtschaftskammer Österreich, Wien.

Lassnigg, L. (2010). *Oberösterreichs Bildungssystem im Benchmarking* (Bericht für die Arbeiterkammer Oberösterreich). Wien: IHS. Zugriff am 15.10.2015 unter <http://www.equi.at/dateien/ooebm-ak-jku-iv.pdf>

Lassnigg, L. (2015). *Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens* (IHS-Forschungsbericht Oktober). Wien: IHS.

Lassnigg, L., Bock-Schappelwein, J. & Pitlik, H. (2009). Bildungsökonomie: Eine vernachlässigte Quelle erweiterter Steuerungswissens im österreichischen Bildungswesen. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 361–379). Graz: Leykam. Zugriff am 28.10.2015 unter <https://www.bife.at/buch/1024>

Lassnigg, L., Felderer, B., Paterson, I., Kuschej, H. & Graf, N. (2007). *Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung* (Endbericht zur Studie im Auftrag des BMUKK). Wien: IHS. Zugriff am 15.10.2015 unter https://www.bmbf.gv.at/schulen/sb/ihs_oekbew_15515.pdf?4dzi3h

Lassnigg, L. & Vogtenhuber, S. (2015). *Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures* (IHS-Sociological Series, Nr. 107). Wien: IHS. Zugriff am 15.10.2015 unter <https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.pdf>

Lavy, V. (2014). *Long run effects of free school choice: College attainment, employment, earnings, and social outcomes at adulthood* (NBER Working Paper No. 20843). Zugriff am 23.04.2015 unter <http://www.nber.org/papers/w20843.pdf>

Leach, J., Payne, A. A. & Chan, S. (2010). The effects of school board consolidation and financing on student performance. *Economics of education review*, 29 (6), 1034–1046.

Leithwood, K. & Menzies, T. (1998). Forms and effects of school-based management: A review. *Educational Policy*, 12 (3), 325–346.

Lengauer, S. & Friesl, C. (2015). Bildung neu denken, Schule besser leben. In M. Strolz & M. Unger (Hrsg.), *Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie* (S. 149–155). Wien: Contentkaufmann.

Levacic, R. (2008). Financing schools – evolving patterns of autonomy and control. *Educational Management Administration Leadership*, 36 (2), 221–234.

Machin, S. & Salvanes, K. G. (2010). *Valuing school quality via a school choice reform*. IZA Discussion Paper No. 4719. Zugriff am 28.04.2015 unter <http://ftp.iza.org/dp4719.pdf>

Maier, U. & Kuper, H. (2012). Vergleichsarbeiten als Instrumente der Qualitätsentwicklung. *Die Deutsche Schule*, 104 (1), 88–99.

Malen, M., Ogawa, R. T. & Kranz, I. (1990). What do we know about schoolbased management? A case study of the literature – a call for research. In W. H. Clune & I. F. Witte (Hrsg.), *Choice and control in American education* (S. 289–342). London: Falmer.

Management Club (MC). (2009). *Schulverwaltung NEU. Das mc-Modell* (Presseunterlage, ausgearbeitet in einer Kurzexpertise des ibw, Mitarbeit und Feedback durch: Bernd Schilcher, Heinz Mayer, Franz Fiedler). Zugriff am 05.01.2016 unter http://mclub.strg.at/document/mc-Modell_Schulverwaltung_NEU.pdf

Maritzen, N. (1998). Autonomie der Schule: Schulentwicklung zwischen Selbst- und Systemsteuerung. In H. Altrichter, W. Schley & M. Schratz (Hrsg.), *Handbuch zur Schulentwicklung* (S. 609–637). Innsbruck: StudienVerlag.

Maslowski, R., Scheerens, J. & Luyten, H. (2007). The effect of school autonomy and school internal decentralisation on students' reading literacy. *School Effectiveness and School Improvement*, 18 (3), 303–334.

McLellan, R. (2009, September). *Learning outcomes & student voice: Whistling past the graveyard?* Paper presented at the ECER-conference, Vienna.

Moosbrugger, R., Altrichter, H. & Brauckmann, S. (2016). *Regelungsstrukturen in verschiedenen Schulsystemen – Fallbeispiele* [Onlinedokument]. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-7-1>

Music, B., Brauckmann, S. & Basold, K. (2015). Distributed leadership: Why does it matter? In Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.), *Was wirklich wirkt!? Effektive Lernprozesse und Strukturen in Lehrerfortbildung und Schulentwicklung* (S. 107–124). Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie.

Nikolai, R. & Helbig, N. (2013). Schulautonomie als Allheilmittel? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16 (2), 381–403.

Noddings, N. (1992). Professionalization and mathematics teaching. In D. A. Grouws (Hrsg.), *Handbook of research on mathematics teaching and learning* (S. 197–208). New York, NY: Macmillan.

Nonte, S. (2013). Entwicklungen und Auswirkungen der Schulprofilierung an allgemeinbildenden Schulen in ausgewählten europäischen Ländern und Implementationsperspektiven für Deutschland. *International Review of Education*, 59, 243–262.

Öhlinger, T. (1993). *Zur Autonomisierung der Schule. Staatstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte* (mimeo Gutachten). Wien: Universität Wien.

Oelkers, J. & Reusser, K. (2008). *Expertise: Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen* (Bildungsforschung, Band 27). Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Zugriff am 08.10.2015 unter https://www.bmbf.de/pub/bildungsforschung_band_siebenundzwanzig.pdf

Östh, J., Andersson, E. & Malmberg, B. (2013). School choice and increasing performance difference. *Urban Studies*, 50 (2), 407–425.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2004). *Education at a glance 2004*. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *Bildung auf einen Blick 2008*. OECD-Indikatoren. Paris: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). Tables of results. In OECD, *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)* (S. 153–297). Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-12-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011). *PISA 2009 Ergebnisse: Was macht eine Schule erfolgreich? Lernumfeld und schulische Organisation in PISA (Band 4)*. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095410-de>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2012). Graph D6.6. Share of decisions taken at the school level (2003, 2007, 2011) [Data table]. In OECD, *Education at a Glance 2012*. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-graph263-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *PISA 2012 Ergebnisse im Fokus: Was 15-Jährige wissen und wie sie dieses Wissen einsetzen können*. Paris: OECD Publishing. Zugriff am 01.12.2015 unter <http://www.oecd.org/berlin/themen/PISA-2012-Zusammenfassung.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014) *PISA 2012 Ergebnisse: Was Schülerinnen und Schüler wissen und können. Schülerleistungen in Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften*. Paris: OECD Publishing. Zugriff am 01.12.2015 unter

http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2012-ergebnisse-was-schulerinnen-und-schulerwissen-und-konnen-band-i-uberarbeitete-ausgabe-februar-2014_9789264208858-de

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *Improving schools in Sweden: An OECD perspective*. Paris: OECD Publishing.

Pelinka, A. (1996). Die (veränderte) Kultur bildungspolitischer Entscheidungen. In W. Specht & J. Thonhauser (Hrsg.), *Schulqualität* (S. 22–36). Innsbruck: StudienVerlag.

Pont, B., Nusche, D. & Hopkins, D. (Hrsg.). (2008). *Improving school leadership policy and practice*. Paris: OECD Publishing.

Posch, P. & Altrichter, H. (1992). *Schulautonomie in Österreich*. Wien: Bundesministerium für Unterricht und Kunst (BMUK).

Rechnungshof. (2007). *Bericht des Rechnungshofes: Lehrpersonalplanung, Bund 2007/2*. Zugriff am 15.09.2015 unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Bund/Bund_2007_02/Bund_2007_02_2.pdf

Rechnungshof. (2015a). *Bericht des Rechnungshofes: Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung, Bund 2015/13*. Zugriff am 05.10.2015 unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_13/Bund_2015_13_1.pdf

Rechnungshof. (2015b). *Bericht des Rechnungshofes: Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte, Bund 2015/13*. Zugriff am 05.10.2015 unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/bund/Bund_2015_13/Bund_2015_13_2.pdf

Republik Österreich. (2013). *Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018. Erfolgreich. Österreich*. Wien: Bundeskanzleramt. Zugriff am 12.01.2016 unter <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>

Robin, S. R. & Sprietsma, M. (2003). *Characteristics of teaching institutions and students' performance: New empirical data from OECD data*. Zugriff am 19.10.2009 unter http://www.ires.ucl.ac.be/DP/IRES_DP/2003-28.pdf

Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Scheerens, J. & Witziers, B. (2005). *Educational leadership and student performance*. Twente: University of Twente.

Schilcher, B. (1994). Zur Schulentwicklung aus verwaltungspolitischer und rechtlicher Sicht. In Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) & Center for Educational Research and Innovation (CERI; Hrsg.), *Was können Schulen für die Schulentwicklung leisten? Schulentwicklung* (Band 25, S. 139–148). Wien: ÖBV.

Schimank, U. (2007). Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance* (S. 231–260). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schlicht-Schmälzle, R., Teltemann, J. & Windzio, M. (2011). *Deregulation of education: What does it mean for efficiency and equality?* TranState Working Paper 157. Bremen: Universität Bremen.

Schmid, K. (2005). *Schulgovernance im internationalen Vergleich. Schulautonomie und Schulverwaltung, Lehrergehälter und Lehrerweiterbildung* (ibw-Forschungsbericht, Nr. 127). Wien: ibw.

Schmid, K. (2007). Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 54 (1), 115–129.

Schmid, K. (2015). *Schulgovernance – Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel. Ableitung eines idealtypischen Modells für Österreich anhand internationaler Evidenz* (ibw-Kurzexpertise). Wien: ibw.

Schmid, K., Ascher, C. & Mayr, T. (2009). *Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System*. Kurzexpertise im Auftrag von Management Club. Wien: ibw. Zugriff am 15.09.2015 unter http://www.ibw.at/components/com_redshop/assets/document/product/kurzexpertise_schulgovernance.pdf

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.

Schratz, M. (1997). Merkmale der pädagogischen Qualifikation von Schulleiterinnen und Schulleitern. In J. Wissinger (Hrsg.), *Schulleitung als pädagogisches Handeln* (S. 57–70). München: Oldenbourg.

Schratz, M. & Hartmann, M. (2009). Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 323–340). Graz: Leykam. Zugriff am 28.10.2015 unter <https://www.bifie.at/buch/1024>

Schratz, M., Wiesner, C., Kemethofer, D., George, A. C., Rauscher, E., Krenn, S., Huber, S. (2016). Schulleitung im Wandel: Anforderungen an eine ergebnisorientierte Führungskultur. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 221–262). Graz: Leykam. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-6>

Schümer, G. & Weiß, M. (2008). *Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung*. Frankfurt: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.

Schwippert, K., Klieme, E., Lehmann, R. & Neumann, A. (2007). Schulleistung und Systemmerkmale: Mehrebenenanalytische Befunde. In Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (Hrsg.), *Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat Kanada und Deutschland im Vergleich* (S. 205–222). Münster: Waxmann.

Seel, H. (1996). Die Entwicklung der Schulverwaltung in Österreich. In *Verwaltungsqualität – Unterrichtsqualität. Beiträge zum Symposium in Domburg/Niederlande 13.–15. Dez. 1995* (S. 41–81). Innsbruck: StudienVerlag.

Seel, A., Altrichter, H. & Mayr, J. (2006). Innovation durch ein neues Lehrerdienstrecht? Eine Evaluationsstudie zur Implementierung des LDG 2001. In M. Heinrich & U. Greiner (Hrsg.), *Schauen, was rauskommt. Kompetenzförderung, Evaluation und Systemsteuerung im Bildungswesen* (S. 95–111). Wien: LIT.

Sertl, M. (1993). Kurze Geschichte der Autonomiediskussion in Österreich. In P. Posch & H. Altrichter (Hrsg.), *Schulautonomie in Österreich* (S. 88–124). Wien: BMUK.

Specht, W. (2011). Restschulen und Restklassen. In H. Altrichter, M. Heinrich & K. Soukup-Altrichter (Hrsg.), *Schulentwicklung durch Schulprofilierung?* (S. 141–163). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Steiner-Khamsi, G. (2000). De-Regulierung und Schulwahl in den USA: Gewinner und Verlierer. In F.-O. Radtke & M. Weiß (Hrsg.), *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit* (S. 117–135). Opladen: Leske + Budrich.

Strittmatter, A. (1994). Generalbericht. In Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) & Center for Educational Research and Innovation (CERI; Hrsg.), *Was können Schulen für die Schulentwicklung leisten? Schulentwicklung* (Band 25, S. 9–25). Wien: ÖBV.

Strolz, M. & Unger, M. (Hrsg.). (2015). *Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie*. Wien: Contentkaufmann. Zugriff am 08.10.2015 unter <http://www.talentebluehen.at/wp-content/uploads/2015/05/Die-m%C3%BCndige-Schule-ES.pdf>

Summers, A. A. & Johnson, A. W. (1994, January). *A review of the evidence on the effects of SBM planning*. Paper presented at the Conference on Improving the Performance of America's Schools: Economic Choices. National Academy of Sciences, Washington, D.C.

Tegge, D. (2015a). Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und Steuerungsinstrumente. In H. Döbert & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen* (S. 83–100). Münster: Waxmann.

Tegge, D. (2015b). Steuerung von Bildung. In H. Döbert & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen* (S. 23–46). Münster: Waxmann.

Walberg, H. J., Paik, S. J., Komukai, A. & Freeman, K. (2000). Decentralization: An international perspective. *Educational Horizons*, 78 (3), 155–165.

Weishaupt, H. (2009). Finanzierung und Recht als Ansatzpunkte schulpolitischer Steuerung. Eine Ideenskizze. *Die Deutsche Schule*, 101 (3), 217–230.

Weiß, M. & Bellmann, J. (2007). Bildungsfinanzierung in Deutschland und Schulqualität. In J. v. Buer (Hrsg.), *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch* (S. 167–182). Frankfurt am Main: Lang.

Weziak-Bialoswolska, D. & Isac, M. M. (2014). School autonomy – a cross-national perspective. Can we compare the opinion of school principals? *Edukacja*, 4 (129), 5–20.

Wissinger, J. (2014). Schulleitungshandeln und Schulentwicklung. In H. G. Holtappels (Hrsg.), *Schulentwicklung und Schulwirksamkeit als Führungsfeld* (S. 123–140). Münster: Waxmann.

Wößmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy and Accountability. *Peabody Journal of Education*, 82 (2), 473–497.

Wößmann, L. (2008). Zentrale Abschlussprüfungen und Schülerleistungen. *Zeitschrift für Pädagogik*, 54, 810–826.

Wößmann, L., Lüdemann, E., Schütz, G. & West, M. R. (2007). *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*. OECD Education Working Papers, No. 13. Paris: OECD Publishing.

Zukunftskommission (Haider, G., Eder, F., Specht, W. & Spiel, C.; BMBWK Hrsg.). (2003). *Das Reformkonzept der österreichischen Zukunftskommission. Zukunft: Schule. Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung*. Zugriff am 12.01.2016 unter http://schule.salzburg.at/faecher/didaktik/reformkonzept_zukunft_schule.pdf

Zukunftskommission (Haider, G., Eder, F., Specht, W., Spiel, C. & Wimmer, M.; BMBWK Hrsg.). (2005). *Abschlussbericht der Zukunftskommission an Frau Bundesministerin Elisabeth Gehrler*. Zugriff am 12.01.2016 unter <http://www.plattform-educare.org/Datenbank/Abschlussbericht%20Zukunftskommission%20April%202005.pdf>

