

Lorenz Lassnigg
Institute for Advanced Studies/Institut fuer Hoehere Studien (IHS)
(www.ihs.ac.at)
equi: in_equality and education (www.equi.at), <http://www.equi.at/de/team/Lorenz+Lassnigg>
Josefstaedter Strasse 39, 1080, Vienna, Austria
T: +43 1 59991 214
F: +43 1 59991 555
Email: lassnigg@ihs.ac.at

Stellungnahme zum Schulreformpaket BMB-12.660/0001-Präs.10/2017 (April 2017)

1. Zentrales Personalmonitoring und -controlling

Während der Entwurf insgesamt (Autonomie und Verwaltung) im Wesentlichen nicht den von mir geteilten wissenschaftlichen Expertisen entspricht und die Wirkungen völlig von der Implementation abhängen werden, und daher momentan nur mithilfe von Einschätzungen der Kontextbedingungen vorhersehbar sind, gibt es zumindest einen wichtigen Punkt, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verbesserungen führen kann, die Schaffung eines einheitlichen und zentralen Systems der Personalverrechnung der LandeslehrerInnen, in das auch der Bund Einsicht haben darf und dieses verwenden darf.

Damit die Wirksamkeit dieser Bestimmung gegeben ist, darf sie erstens nicht herausreklamiert und verwässert werden. Zweitens ist sicherzustellen dass die enthaltenen Informationen öffentlich verfügbar sind, und wissenschaftlich ausgewertet werden können. Dies muss explizit gesetzlich vorgesehen werden. Ein Schwachpunkt sind die unterschiedlichen Arten der Bewirtschaftung von Bund und Ländern, die die Vergleichbarkeit beeinträchtigen. Die Informationen müssen so aufbereitet werden, dass ein direkter detaillierter disaggregierter in allen wichtigen Aspekten vollständiger 1:1 Vergleich zwischen Bund und Ländern möglich ist.

Ein Hebel dafür, ist die Einbeziehung der aussagekräftigen Auswertung dieser Informationen in die vorgesehene Qualitätsberichterstattung; auch dies ist gesetzlich vorzusehen.

2. Sicherstellung der Ressourcen

Die Mechanismen der Sicherstellung der Ressourcen sind aufgrund der föderalistischen Struktur außerordentlich komplex, und das wesentliche Problem, das auch von Europäischer Seiten im Nationalen Reformprozess eingemahnt wird, die Herstellung von Kongruenz zwischen der bezahlenden Stelle (Bund) und der ausgebenden Stelle wird im Bereich der Landesschulen und LandeslehrerInnen auch in der großangelegten Jahrhundertreform nicht gelöst, sondern an die Mischinstitution Bildungsdirektion verlagert.

Der Gesamtprozess ist so vorgesehen, dass

- der Bund das Budget für das Schulwesen bzw. Ressort auf dem Wege von politischen Zielen, Verhandlungen und parlamentarischen Beschlüssen festlegt (nach wie vor mit all den Unsicherheiten, die aus den letzten Jahren bekannt sind und raschest behoben werden müssen)

- dass der Finanzausgleich für den Zeitraum 2017-21 die gegebenen Verhältnisse fortschreibt (Festlegung der Eckpunkte aufgrund der akkordierten Stellenpläne, unter Berücksichtigung v.a. der SchülerInnenzahlen, zuzüglich 25 Mio.EURO jährlich Strukturmittel, monatliche Rechnungen der Länder vom Bund rechtzeitig zu bezahlen, jährliche Abrechnung, Einbehaltung von möglicherweise zu viel ausbezahlten Mitteln); diese Regelung ergibt einen Fixbestandteil des Bundesbudgets, und schränkt somit bei knappen Ressourcen den Spielraum für alle anderen Vorhaben im Ressort ein (es ist aber nicht einzusehen, dass ein Teil des Schulwesens gegenüber Engpässen gesichert ist, und diese nur von den anderen Bereichen zu tragen sind)

- diese Regelungen ergeben den Umfang an Ressourcen, die von den Bildungsdirektionen weiter an die Schulen verteilt werden. Dafür sind zwei Mechanismen vorgesehen, erstens sind in den Erläuterungen zum Gesetz bestimmte Relationen getrennt nach Bund und Ländern vorgesehen um das gegebene Ressourcenniveau zu halten (Bund: Wochenstunden/SchülerIn; Länder: SchülerInnenzahl je Planstelle), zweitens sind vage allgemeine Kriterien genannt (z.B. regionale, sozioökonomische Bedingungen), nach denen die Bildungsdirektionen die Mittel weiter an die Schulen verteilen müssen. Es sind auch Vorkehrungen angesprochen, um die Mittel bedarfsgerecht zu verteilen (darunter eine Verordnung des Ministeriums)

Es gibt dazu zwei Feststellungen zu machen:

Erstens stellt sich die Frage, ob durch die getroffenen Vorkehrungen die versprochene Ressourcensicherheit im komplexen dreistufigen System der politischen Festlegungen wirklich herzustellen ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen beispielsweise, dass auch die Klassenschülerhöchstzahlen bei Engpässen ohne weiteres außer Kraft gesetzt werden konnten; auch ist die Berechnung der Parameter mit vielen Freiheitsgraden und Unsicherheiten verbunden, wenn man den Status Quo feststellen will. Die numerischen Relationen (Bund: Wochenstunden/SchülerIn; Länder: SchülerInnenzahl je Planstelle) sind lediglich in den Erläuterungen angeführt, nicht aber im Text, es wäre festzustellen, ob sie damit überhaupt rechtsverbindlich sind. Darüber hinaus wäre festzustellen, wie die Verantwortlichkeiten zwischen Bund (Budgeterstellung und –beschluss), Finanzausgleich und Bestimmungen im Schulreformpaket sich rechtsverbindlich prioritär darstellen: kann z.B. die Feststellung, dass das gegenwärtige Ressourcenniveau nicht unterschritten werden darf, Festlegungen in der Budgeterstellung aushebeln? Falls hier keine Klarheit hergestellt wird, ist die Behauptung der Ressourcensicherung zu widerrufen und zu unterlassen.

Zweitens sind in den vorgeschlagenen vagen Kriterien die Bildungsdirektionen weitgehend frei, die Mittel zu verteilen. Ihre Autonomie ist damit viel höher als die der Schulen. Vorgesehen ist die Möglichkeit für Verordnungen des BM, um die Verteilung der Mittel zu konkretisieren. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Verteilung der Mittel intransparent verläuft und mit vielen Disputen, Unsicherheiten, Misstrauen etc. zwischen den Akteuren verbunden ist. *Zumindest sollten die verteilenden Institutionen (Bildungsdirektionen) verpflichtet werden ihre Kriterien und Rechtfertigungen für die Mittelverteilung an die Schulen klar und nachvollziehbar zu formulieren und offenzulegen.* In der gegenwärtigen Fassung wird explizit festgestellt, dass die Schulen hier kein Recht auf eine bestimmte Behandlung haben. Wenn schon so viele Aspekte im gegenwärtigen Regulationssystem der Rechtssicherheit unterworfen sind (Prüfungen, Clusterbildung, etc.), so sollte dieser zentrale Bereich der Ressourcenverteilung, der alles andere beeinflusst, auch der Rechtssicherheit unterworfen werden. *Die Schulen sollten explizite Rechte bekommen, die ihnen zustehenden Mittel zu berechnen, zu beanspruchen und auch einzuklagen.* Ansonsten ist eine materielle Realisierung der behaupteten Schulautonomie nicht möglich.