

ibw

Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

**REFORMPUNKTE ZUM ÖSTERREICHISCHEN
SCHULGOVERNANCE-SYSTEM**

KURZEXPERTISE

Schmid Kurt, Ascher Christoph, Mayr Thomas

August 2009

ISBN 978-3-902358-98-1

Copyright by ibw – Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Medieninhaber und Herausgeber:

ibw – Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft
(Geschäftsführer: Mag. Thomas Mayr)

1050 Wien, Rainergasse 38

Tel.: +43 1/545 16 71-0

Fax: +43 1/545 16 71-22

E-mail: info@ibw.at

Homepage: <http://www.ibw.at>

Inhaltsverzeichnis

1	Zielsetzung der Kurzexpertise	1
2	Status Quo der österreichischen Schulgovernance.....	2
3	Schulgovernance NEU	8
4	Informationsflüsse in neuen System.....	20
5	Weitere Hinweise zu diversen Aspekten.....	24

1 Zielsetzung der Kurzexpertise

Nationale Studien sowie der internationale Vergleich zeigen deutlich auf, dass die derzeitige Form der österreichischen Schulgovernance eine suboptimale Struktur aufweist.

In dieser Kurzexpertise wird – neben einer kurz gefassten „Bestandsaufnahme“ der derzeitigen Ineffizienzen der österreichischen Schulgovernance – eine Modellversion für eine Schulgovernance NEU erstellt. Dabei handelt es sich um ein Modell, das versucht die aus der nationalen und internationalen Forschung bekannten Informationen zu verdichten und so ein idealtypisches Schulgovernance-Modell für Österreich zu kreieren – d.h. wie sollte/könnte ein „optimales“ Schulgovernance-modell aussehen?

2 Status Quo der österreichischen Schulgovernance

Warum „Schulgovernance NEU“?

- Wie PISA zeigt, liegen die österreichischen Pflichtschulabsolvent/innen hinsichtlich ihrer Leistungen in Deutsch, Mathematik und Naturwissenschaften nur im OECD-Mittelfeld.
- Diese Leistungen werden aber mit im internationalen Vergleich sehr hohen öffentlichen Ausgaben erzielt.
- Eine effizientere Schulverwaltung macht nicht nur Mittel frei, die besser direkt für den Unterricht eingesetzt werden können – effiziente Schulverwaltung bedeutet auch bessere Anreizstrukturen für Lehrer/innen und Schulleitung.
- Österreich gehört im internationalen Vergleich zur Gruppe jener Länder, in der die Entscheidungsstruktur durch viele Akteure gekennzeichnet ist (ähnlich wie in Japan, Deutschland, Frankreich und Italien). Die Schulgovernancestrukturen der meisten PISA-Top-Performer zeichnen sich jedoch durch deutlich „schlankere“ Systeme aus.

Österreichs hohe öffentliche Bildungsausgaben im internationalen Vergleich: **Ineffizienzen der österreichischen Schulverwaltung und fehlgeleitete Anreizmechanismen** aufgrund einer bürokratisch organisierten Schulgovernance.

Charakteristisch für die österreichische Schulgovernance sind folgende Befunde:

- Zersplitterte Kompetenzverteilung: Geringe Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Akteure (alle drei Gebietskörperschaften sowie die Bezirksebene sind involviert). Dies wird u.a. von der Aufgabenreformkommission, vom Rechnungshof und von wissenschaftlichen Studien moniert:

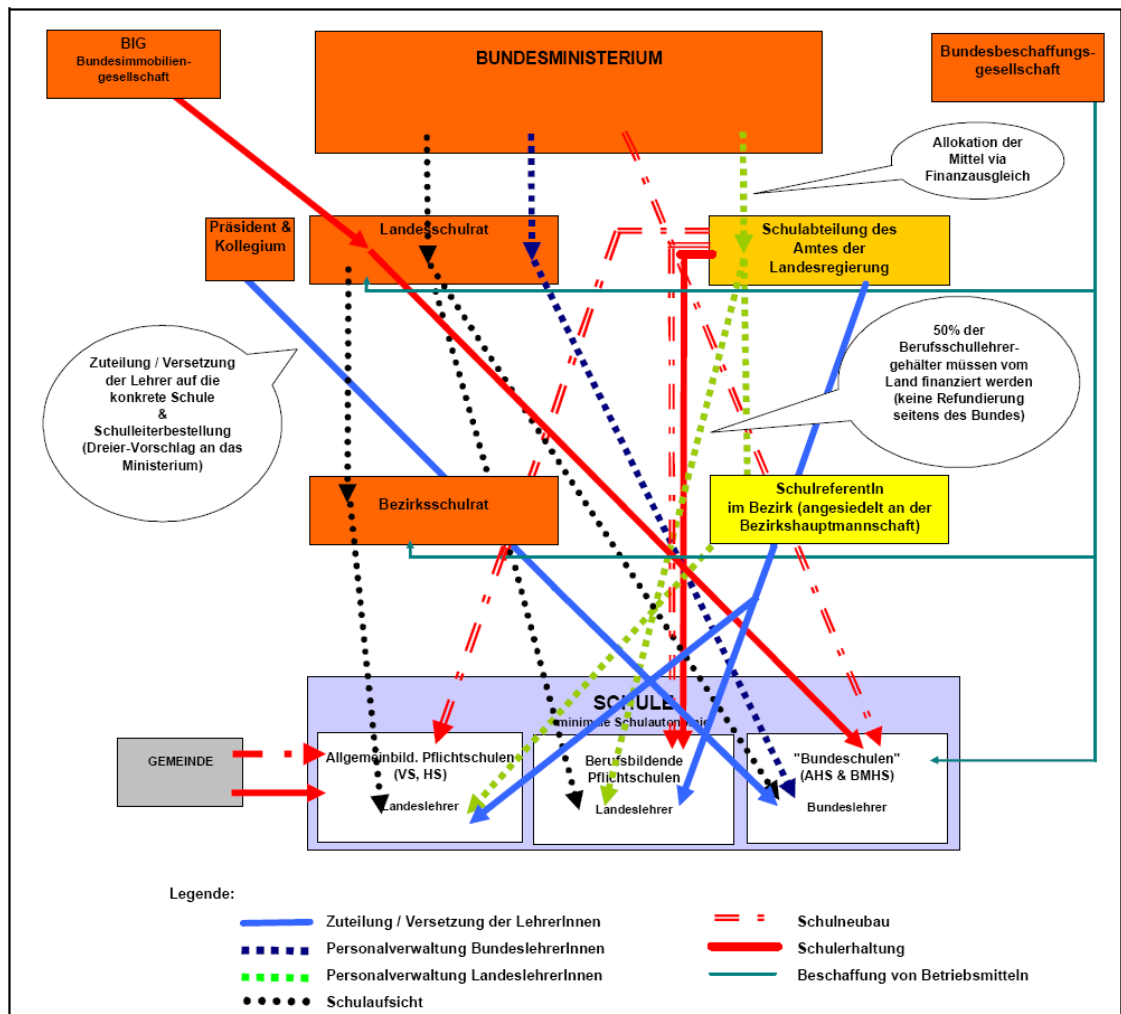
„...nehmen sich die Kasuistik der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, der Parteienproporz in verfassungsrechtlichen Sonderbehörden, die Zentralisierung der Entscheidungszuständigkeiten, die Diskrepanz von Entscheidungszuständigkeit und Leistungsverantwortung sowie die Behäbigkeit der umständlichen Entscheidungsabläufe als gewaltige Anachronismen aus.“ (Bericht der Aufgabenreformkommission 2001)

Weiters plädiert der Rechnungshof für eine „*Straffung und Vereinheitlichung der Verwaltungsstrukturen und den Abbau von Doppelgleisigkeiten.*“ Rechnungshofbericht 2007.

Laut Lassnigg et al. 2007 besteht: „... auf beiden Seiten von Ausgaben und Erträgen Informationsmangel und Intransparenz. In den letzten Jahren wurde einiges verbessert, aber die Situation ist noch bei weitem nicht befriedigend.“

Exemplarisch lässt sich dies u.a. an folgendem Schaubild zur aktuellen Schulverwaltung zeigen:

Abb. 1: Schaubild zur aktuellen Schulverwaltung (*vereinfachte Darstellung*)



Quelle: ibw - Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Diese zersplitterte Kompetenzverteilung hat auch Folgewirkungen im Bereich des Lehrerdienst- und -besoldungsrechts. Hier seien nur folgende Stichworte genannt: Landeslehrer/innen – Bundeslehrer/innen, vertragsbedienstete Lehrer/innen – verbeamtete Lehrer/innen. Mit den entsprechenden unterschiedlichen Regelungen zur Arbeitszeit und der Besoldung (Basisgehalt, Senioritätsdynamik und Zulagenregelungen).

➤ Bürokratisch administrierter Zuteilungsmechanismen der Lehrer/innen an die Schulen

In den meisten Ländern – und insbesondere bei PISA-Top-Performern – werden Lehrer/innen nicht (mehr) mittels eines bürokratisch administrierten Zuteilungsmechanismus den Schulen zugewiesen (wie dies u.a. in Österreich der Fall ist), sondern es besteht ein offener Lehrerarbeitsmarkt. Wesentlich dabei ist die Bewerbung seitens der Lehrer/innen für eine Stelle an einer konkreten Schule und die Auswahlkompetenz der Schule selbst (Schmid 2009).

➤ Schwach entwickeltes Evaluierungssystem (Outcomekontrolle).

Der Rechnungshof fasst dies wie folgt zusammen: „Die Schulaufsicht war nicht in der Lage, ihre Aufgaben effizient wahrzunehmen. Bei der Erfüllung von Kernaufgaben, [...] bestanden erhebliche Defizite.“ Rechnungshofbericht 2007.

Und auch eine aktuelle Studie (Schmid, Pirolt 2005) kommt zu dem Ergebnis, dass „die österreichische Version der Schulaufsicht – keine landesweiten, (teil)zentralen Abschlussprüfungen, keine standardisierten landesweiten Tests sowie eine unregelmäßige und meist nur auf Anlassfällen beruhende Inspektion – in keinem der Vergleichsländer anzutreffen ist“.

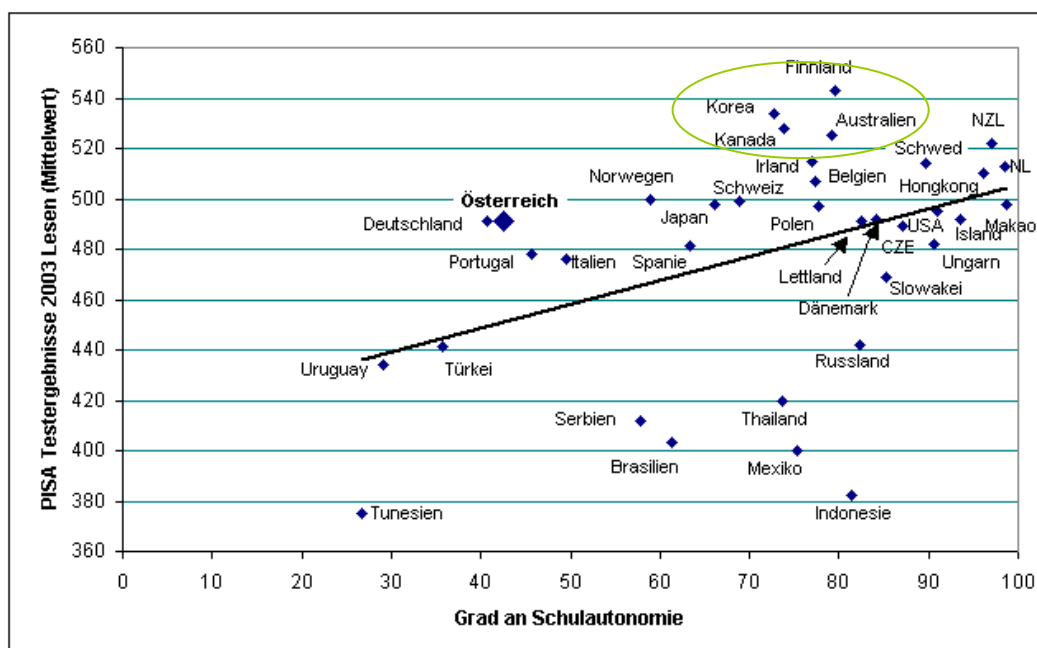
Setzt man diese nationalen Befunde in den internationalen Kontext, dann verfügt Österreich über ...

➤ Ein föderalistisch geprägtes und vergleichsweise hochgradig bürokratisiertes, stark reguliertes und hierarchisches System der Schulverwaltung

vgl. dazu das Schaubild zur aktuellen Schulverwaltung

➤ Eine geringe Schulautonomie (vor allem in den Bereichen Personalangelegenheiten und finanzieller Gestaltungsspielraum) – vgl. Abb. 2

Abb. 2: Schülerleistungen und Schulautonomie



Quelle: OECD Statistic at a Glance 2004, ibw-Auswertungen

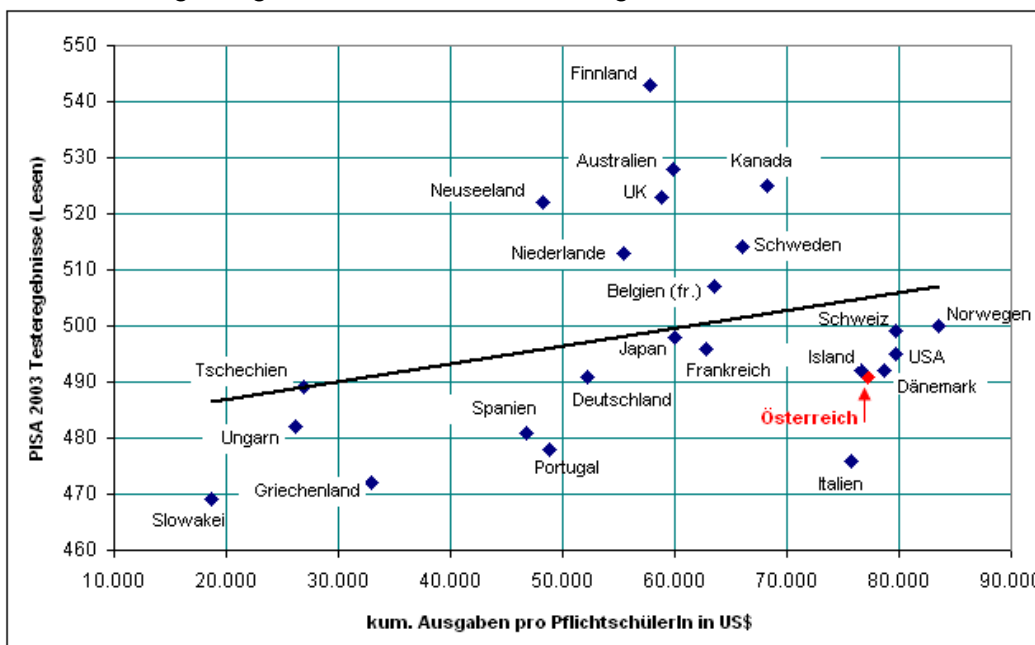
Laut Schmid und Pirolt (2005) zeigen internationale Vergleichsstudien, dass Schulsysteme, die sich an Elementen des New Public Management orientieren (Stichwort Kompetenzdevolution von der Behörde zur Schule: Schulautonomie, Leistungsstandards), bessere Schülerleistungen hervorbringen können als Schulsysteme, die sich bürokratischer Steuerungsstrukturen bedienen.

„Schulverwaltungsreformen gehen international in Richtung Local- bzw. School-Empowerment. Dies bedeutet, dass es zu einer Kompetenzverlagerung auf die lokale oder schulische Ebene in Kombination mit einer verstärkten Outcomekontrolle kam (Schmid et al. 2007). Dementsprechend nehmen die zentral- bzw. bundesstaatlichen Behörden hauptsächlich eine generelle Regulierungs- und Aufsichtsfunktion (Bildungsstandards, (teil-)zentrale Prüfungen, externe Outcomekontrolle) ein, während dessen substantielle Entscheidungen (z.B. Personalaufnahme) durch die lokale Verwaltung bzw. die Schule durchgeführt werden.

➤ Einen hohen Verwaltungsaufwand

Österreich tätigt aber pro Pflichtschüler/in eine der höchsten Bildungsausgaben weltweit. Zu analogen Schlussfolgerungen kommen auch Lassnigg et al. 2007 (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Bildungsausgaben und schulischer Erfolg



Quelle: OECD PISA 2003; OECD Statistic at a Glance 2004, ibw-Auswertungen

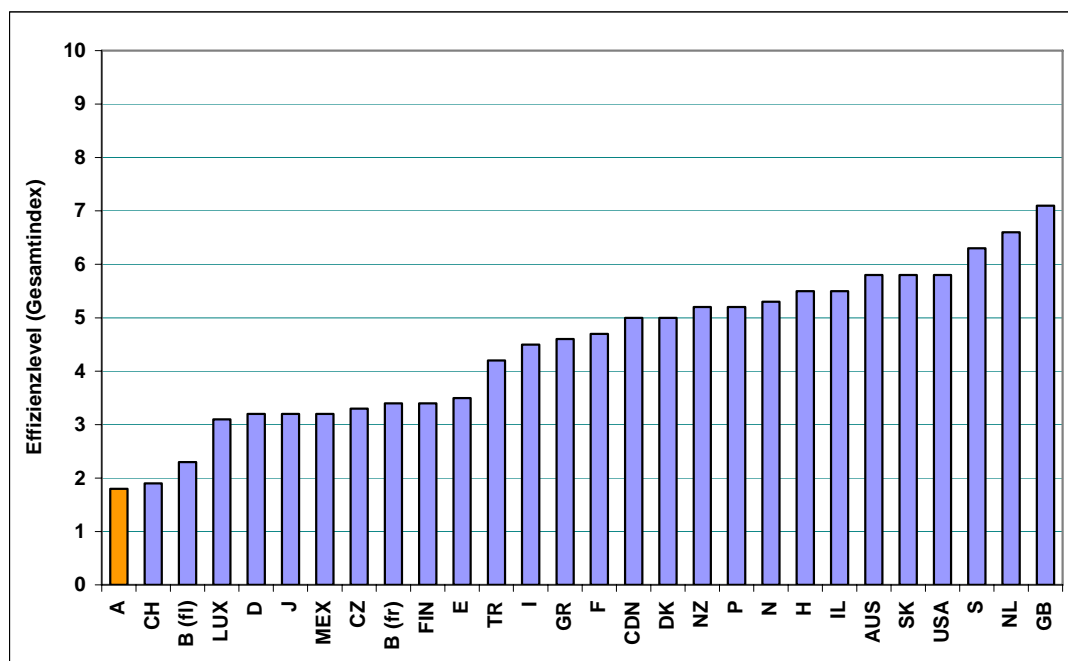
Der Studie von Lassnigg et al. (2007) zufolge, weisen Österreichs Schulen einen im internationalen Vergleich sehr hohen Anteil an Personalbewirtschaftungskosten auf. Dies bedeutet, dass die Personalkosten der Lehrer/innen insgesamt weit über den Ausgaben liegen, die aufgrund von Altersverteilung der Lehrer/innen und dem Grundgehaltsschema im Ländervergleich als angemessen angenommen werden könnten. Um den westeuropäischen Mittelwert zu erreichen, bedürfte es demnach einer Reduktion der Personalbewirtschaftungskosten um

mindestens 12% der jeweiligen Schulausgaben – was einem Einsparungspotenzial von rund 650 Mio. Euro entspräche¹.

Als generelles Fazit ergibt sich:

„Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens ist in Österreich unvorteilhaft für alle Arten der Effizienz.“ (OECD Gonand et al. 2007)

Abb. 4: Effizienzgrad von nationalen Schulsystemen



Quelle: Gonand et al. (2007); ibw-Darstellung

Die österreichische Schulverwaltung in ihrer derzeitigen Form hat demnach negative Auswirkungen hinsichtlich der Verwaltungseffizienz (nicht zuletzt auf der Ausgaben-seite) sowie der Schülerleistungen. Dies zeigt sich bspw. bei internationalen Kompetenzvergleichen wie PISA und PIRLS, wo Österreich nicht auf jenen Spitzenplätzen landet, die man angesichts der hohen Ausgaben erwarten würde. Im Gegenteil, die PISA-Studie zeigt, dass ein beträchtlicher Anteil der Schüler auch nach Absolvierung der Pflichtschule nicht über jene Grundkompetenzen verfügt, die für eine weitere Ausbildung und/oder einen Berufsstart notwendig wären (vgl. dazu das BMWA 2008, S. 260). Mittelfristig sind somit die Humanressourcen für den Wirtschaftsstandort Österreich in Gefahr, da die Defizite im Bereich der Erstausbildung auch langfristige negative Auswirkungen für die Weiterbildung haben.

Die Lösung liegt auf der Hand: Österreich muss keine neuen Experimente wagen, sondern kann aus den Erfahrungen erfolgreicher Schulgovernance-Reformen lernen

¹ Wie viel mit einer Reform eingespart werden könnte, ist unklar. Der Verwaltungsreform-Experte und Ex-Rechnungshofchef Franz Fiedler ortete ein Sparpotenzial von 100 Mio. Euro. Bernd Schilcher, ehemals Vorsitzender der Expertenkommission, geht von bis zu einer Milliarde Euro aus, worin aber auch Reformen wie Abschaffung der Klassenwiederholungen und Reduktion der Drop-Outs in der Sekundarstufe II inkludiert sind (APA-Meldung März 2009).

und insbesondere jene der PISA-Top-Performer als Vorbilder heranziehen. Wie wichtig derartige Reformen im internationalen Kontext bewertet werden, lässt sich auch an der EU-Konferenz zur Schulgovernance im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft (in Poitiers im November 2008) ablesen. Dort wurde praktisch einhellig die Meinung vertreten, dass der „klassisch bürokratische Top-Down-Steuerungsansatz“ für die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen nicht mehr adäquat ist und er dezentralen Formen der Schulverwaltung (in Kombination mit einer systematischen Outcomekontrolle) weichen muss.

Literaturquellen zum Status Quo der österreichischen Schulgovernance

APA-Meldung vom 18. März 2009: „Schulverwaltung: Unverändert "intransparent" seit Monarchie“; <http://www.ahs-aktuell.at/news/03/180309e.html>

Aufgabenreformkommission (2001). „Bericht der Aufgabenreformkommission“, Wien.

Bericht des Rechnungshofes 2/2007: „Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht“, Wien.

BMWA (2008): „Das österreichische Außenwirtschaftsleitbild“, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Wien.

Gonand Frédéric, Joumard Isabelle, Price Robert: “Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in primary and secondary Education”, OECD Economics Department Working Papers No. 543, 2007, Paris.

Lasnigg L., Felderer B., Paterson I., Kuschej H., Graf N. (2007): „Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung“, IHS-Studie im Auftrag des BMUKK.

OECD (2004): “Learning for Tomorrow’s World. First Results from PISA 2003.” Paris.

Wößmann Ludger: „Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem.“ in: ifo Schnelldienst 19/2005.

Schmid Kurt: „Lehrerdienst- und -besoldungsrecht. Internationaler Vergleich anhand ausgewählter Länder & Reformoptionen für Österreich“, ibw-Studie für das bm:ukk (Veröffentlichung in Vorbereitung).

Schmid Kurt, Pirolt Richard: „Schulgovernance im internationalen Vergleich“, ibw-Forschungsbericht Nr. 127, Wien 2005.

Schmid Kurt, Hafner Helmut, Pirolt Richard: „Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern.“, ibw-Forschungsbericht Nr. 135, Wien 2007.

Zukunftskommission (2003). “Zukunft: Schule. Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung“, bmbwk, Wien.

3 Schulgovernance NEU

In den letzten 20 Jahren zielten einer komparativen Studie zufolge (Schmid et al. 2007) in den analysierten Vergleichsstaaten (Australien, Deutschland, Finnland, Lettland, Neuseeland, Polen, Tschechische Republik, Ungarn, England) so gut wie alle Reformbemühungen im Bildungsbereich – mit Ausnahme Österreichs und Deutschlands – auf eine Verschiebung strategisch wichtiger Kompetenzen (Personalhoheit, Finanzhoheit) auf die Ebene der lokalen Selbstverwaltung (Gemeinde, Provinzen, Regionen) oder die Schulen direkt (in den Niederlanden, Australien und in Neuseeland) ab.

Dementsprechend nehmen die zentral- bzw. bundesstaatlichen Behörden hauptsächlich eine Aufsichtsfunktion ein, während dessen substantielle Entscheidungen (z.B. Personalaufnahme) durch die lokale Verwaltung bzw. die Schule durchgeführt werden. Noch weiter geht Neuseeland: Hier wurde zwischen den Schulen explizit eine Wettbewerbssituation hergestellt. In den besagten Staaten ist also ein „Umbau“ der stark bürokratisch verwalteten Schulgovernance-Systeme in Richtung mehr lokaler Entscheidungskompetenzen sowie schulischer Autonomie vonstatten gegangen.

Die in Österreich (sowie in Deutschland) durchgeführten bildungspolitischen Reformen haben dagegen zu keiner deutlichen Verschiebung in Richtung Local Empowerment oder School Empowerment geführt, auch wenn einzelne Akzente in Richtung School-Empowerment durchaus bemerkbar sind. Diese sind im internationalen Vergleich aber in einem vernachlässigbar geringen Ausmaß erfolgt. Beide Systeme sind nach wie vor stark vom bürokratischen Verwaltungshandeln geprägt.

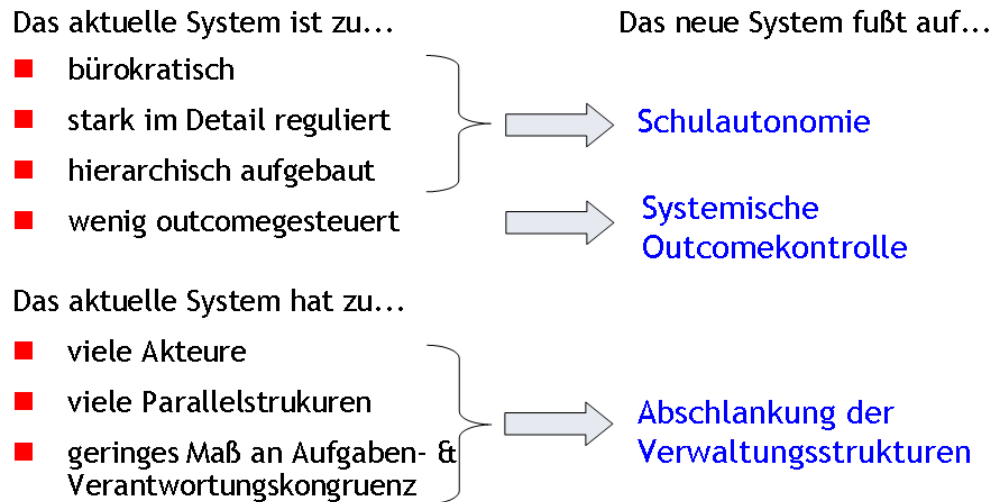
Zwar sind im Rahmen des „Österreich-Konvents“ und auch seitens der vom Bildungsministerium eingesetzten Zukunfts- und Expertenkommissionen etliche Aspekte der österreichischen Schulverwaltung/Schulgovernance zur Diskussion gestellt worden – eine Übereinkunft im Sinne einer gemeinsamen, von den diversen politischen Akteuren getragenen, Position bzw. Grundkonzeption hat sich aber bislang noch nicht herauskristallisiert. Seit einiger Zeit ist auch das Beamtendienstrecht Gegenstand politischer Verhandlungen. Auch in diesem Themenfeld gibt es bislang erst wenige Neuregelungen (grundsätzliche Einigung auf höhere Einstiegsgehälter und eine Abflachung der Lebenseinkommenskurve, Abschaffung schulfester Stellen).

Es stellt sich somit die Frage, wie ein „optimales“ Schulgovernancemodell für Österreich aussehen sollte/könnte. Zu diesem Zweck wurde versucht die aus der nationalen und internationalen Forschung bekannten Informationen zu verdichten und so ein idealtypisches Schulgovernance-Modell für Österreich zu kreieren.

Neben der Beschreibung der wesentlichen „Einzel“-Funktionen der diversen Systemelemente werden nachstehend auch die Funktionszusammenhänge zwischen diesen Systemelementen dargestellt.

Kurz zusammengefasst lassen sich die notwendigen Reformpunkte und -optionen folgendermaßen darstellen:

Notwendige Reformpunkte



Ansatzpunkte einer Reform des österreichischen Schulgovernance-Systems:

- Für Österreich kann der Schluss gezogen werden, dass eine Vereinfachung der Entscheidungsstrukturen möglich und sinnvoll wäre. In einem System mit Entscheidungsträgern auf Bundes-, Landes-, Bezirks-, Gemeinde- und Schulebene ist die für eine effiziente Governance notwendige Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung nicht verwirklichtbar.
- Grundsätzlich können für eine derartige organisatorische Straffung der Entscheidungsstrukturen zwei Modelle aus dem internationalen Vergleich als Vorlage dienen: Im Falle eines „Local-Empowerment-Modells“ (wenig Einfluss des Bundes, starke Entscheidungsmacht der Region, relativ geringe Schulautonomie) wäre das Gravitationsfeld die Region/der Schulbezirk – im Falle eines Schul-Empowerment-Modells (zentrale Behörden legen die Rahmengesetzgebung fest – hohes Ausmaß an Schulautonomie) wäre es die Schule selbst. Der in dieser Kurzexpertise verfolgte Ansatz setzt am Schul-Empowerment-Modell an. Als internationale Best-Practice-Modelle können hier stellvertretend die Niederlande sowie zu gewissen Aspekten die skandinavischen Länder angesehen werden.
- In einem systemischen Verständnis von Steuerungsregimen muss die Devolution von Kompetenzen als nur ein, wenn auch wichtiges, Element im generellen Setting eines Bildungssystems gesehen werden. Sie ist aber immer eingebunden und gekoppelt mit anderen Systemelementen: den Mitteln und Formen der Entscheidungsbefugnisse (curriculare, finanzielle sowie personelle Hoheit) sowie vorgegebenen Zielen (Lehrpläne, Bildungsstandards) und der Transparenz des Zielerreichungsgrades (standardisierte Überprüfungen der Bildungsstandards).

Ein derartiges System kann als ein Qualitätssicherungsregelkreis aufgefasst werden.

- Jede Überlegung inwieweit das österreichische Governanceregime verändert werden könnte, muss folgende Aspekte beachten:
 - Einer Devolution von Kompetenzen müssen entsprechende (nationale) Kontroll-/Qualitätssicherungsmechanismen gegenüberstehen: Stichwort Bildungsstandards, Ausbau des Bildungsmonitorings (regelmäßige Evaluierung aller Schulen). Derartige Evaluierungen sollten an mehreren Zeitpunkten in der Bildungslaufbahn der Schüler stattfinden, um so einen kontinuierlichen Qualitätsmanagement-Prozess zu ermöglichen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Etablierung von Rückmeldestrukturen der Evaluierungen.
 - Schulische Selbstevaluation und externe Schulinspektion sowie ein Bildungsmonitoring stellen einen wichtigen und integralen Bestandteil der Qualitätssicherung eines Bildungswesens dar.
 - Präzisierung der Rolle der externen Schulinspektion/des Bildungsmonitorings.
 - Ein höheres Ausmaß an Schulautonomie bedingt auch ein neues Aufgabenportfolio der Schulleiter/innen und muss daher mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen für diese einhergehen.

Grundpfeiler des neuen Bildungsmanagements:

Grundlegend ist eine neue Kompetenzverteilung und somit Steuerungslogik:

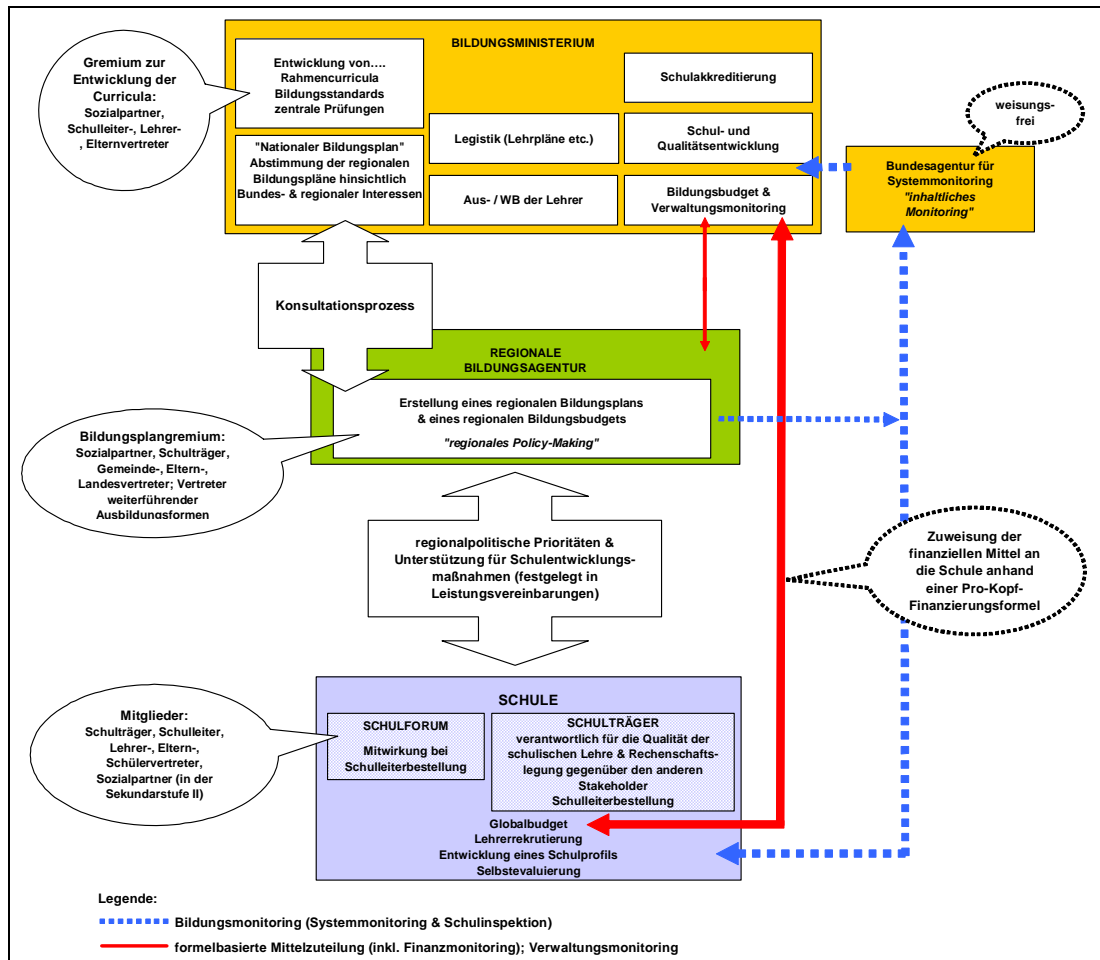
Grundidee der neuen Schulgovernance ist, dass die Bundesebene die Rahmenstruktur definiert, die Ausführungsagenden aber vor Ort angesiedelt sind. D.h. Devolution der Kompetenzen an die Schule (deutlicher Ausbau der Schulautonomie). Komplementär dazu steht die Etablierung eines Bildungsmonitorings, das auf den Säulen schulischer Selbstevaluierung und externer systemischer Bildungskontrolle fußt. Der regionalen Ebene kommen Koordinierungsaufgaben im Sinne der regionalen Bedarfsfeststellung nach Schulformen und -kapazitäten und der Initiierung eines adäquaten schulischen Angebotes („regionaler Bildungsplan“) sowie eine Unterstützungsfunktion bei Schulentwicklungsmaßnahmen zu.

Die „Schulgovernance neu“ fußt somit auf drei administrativen Ebenen:

- Bundesebene (Bundesministerium und ausgelagerte weisungsunabhängige Bundesagentur für Systemmonitoring) – strategische Ebene und Koordination (nationaler Bildungsplan)
- Regionale Ebene: Regionale Bildungsagenturen – regionale Koordination des schulischen Angebots (im Zusammenspiel mit der nationalen Ebene)
- Schulebene – operative Ebene

Diese Grundstruktur ist in nachstehender Abbildung 5 skizziert.

Abb. 5: Schaubild zur Schulverwaltung NEU
Vereinfachte Darstellung inklusive der wesentlichen Funktionen



Quelle: ibw - Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Bundesebene:

Der bisherige Ansatz einer detaillierten Top-Down-Steuerung (inkl. der hohen Bedeutung der regionalen Bildungsverwaltung – sprich Länderkompetenzen) wird abgeschafft. Stattdessen übernimmt die Bundesebene strategische Aufgaben: Sie definiert die Rahmenstruktur der Schulgovernance NEU. Die Bundesebene setzt den legislativen und administrativen Rahmen und übernimmt Systemmonitoring-Aufgaben (Bundesagentur für Systemmonitoring, Bildungsbudget und Verwaltungscontrolling, Bildungsstandards, (teil)zentrale Prüfungen). Außerdem wird eine eigene Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung etabliert, die unterstützende Funktionen in diesem Bereich für Schulen übernimmt. Im Bundesministerium werden die regionalen Bildungspläne hinsichtlich einer länder- und bundesstaatlichen GesamtAbstimmung koordiniert.

Bei der Erstellung der Rahmenlehrpläne, der Bildungsstandards sowie der zentralen Prüfungen übernimmt ein Gremium (zusammengesetzt aus den Sozialpartnern und Schulleiter-, Lehrer-, Elternvertretern) beratende Funktion. Dieses Gremium hat ein Begutachtungsrecht.

Die **Bundesagentur für Systemmonitoring** ist eine weisungsfreie nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums. Die Leitung der Bundesagentur wird vom zuständigen Bundesminister bestimmt. Die Bundesagentur ist gekennzeichnet durch eine echte Personalautonomie bezüglich der Rekrutierung ihrer Beschäftigten. Die Spezifikation der Schulinspektion und des systemischen Monitorings erfolgt autonom im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Beschäftigte der Bundesagentur sind Privatangestellte, Arbeitgeber ist die Bundesagentur.

Das Bundesministerium erstellt den **nationalen Bildungsplan** mittels eines Konsultationsprozesses mit den regionalen Bildungsagenturen.

Regionale Ebene:

Die regionale Bildungsagentur ist eine nachgeordnete Dienststelle des Bundes.

Die regionale Bildungsagentur hat die primäre Aufgabe die Initiative für ein ausreichend adäquates (den Bedarfslagen entsprechendes) schulisches Angebot in der Region zu setzen. Sollte es einen Zusatzbedarf an Schulen geben, ist vorrangig die regionale Bildungsagentur zuständig, dies zu organisieren (d.h. einen geeigneten Schulträger zu finden). Subsidiär hat der Bund diese Aufgabe wahrzunehmen (jedoch nur dann, wenn die regionale Bildungsagentur belegen kann, dass sie keinen geeigneten Schulträger finden konnte).

Innerhalb der „regionalen Bildungsplanung“ gibt es eine Abteilung, die vor- und nachbereitende Arbeiten bei der Erstellung der regionalen Bildungspläne durchführt.

Die regionalen Bildungspläne werden gemeinsam von folgenden Akteuren erstellt:

- Sozialpartner
- Gemeinde-/Bezirksvertreter
- Elternvertreter
- Schulträger
- Vertreter jener Bundesländer, die in den Wirkungsbereich der regionalen Bildungsagentur fallen
- Vertreter weiterführender Ausbildungsgänge (Universität, Fachhochschulen etc.)

Die regionale Bildungsagentur kann zudem regionalpolitische Prioritäten setzen sowie Unterstützung für Schulentwicklungsmaßnahmen bereitstellen. Die Finanzierung dieser Aktivitäten erfolgt durch das Budget der regionalen Bildungsagentur. Die geplanten Aktivitäten werden in Form von Leistungsvereinbarungen zwischen der regionalen Bildungsagentur und dem/n jeweiligen Schulträger/n festgelegt.

Die regionale Bildungsagentur ist eine übergeordnete regionale Einheit. Ihre Größe wird nach bildungspolitischen Erfordernissen und Kriterien im Sinne der Entwicklung eines adäquaten flächendeckenden regionalen Schulstandortkonzepts festgelegt. Sie ist daher nicht deckungsgleich mit der Ebene der Bundesländer.

Die Leitung der regionalen Bildungsagentur wird vom Bundesministerium bestimmt.

Schulebene:

Die Schulebene ist gekennzeichnet durch eine echte **Autonomie** (inkl. Globalbudgets, Entwicklung von Schulprofilen, Personalhoheit bezüglich Lehrerrekutierung und Selbstevaluierung). Personal- und Verwaltungsaufwand sowie die Schulerhaltung werden aus dem schulischen Globalbudget finanziert.

Schulträrgesetz: Die Schulträrgerschaft ist im Sinne einer gemeinnützigen Einrichtung konstruiert. Ein Schulträger kann auch mehrere Schulen betreiben. Jede Schule muss einem Schulträger zugeordnet sein. Geregelt sind zudem die Grundstruktur (jede Schule muss ein Schulforum haben), die Besetzung der Mitglieder im Schulforum, die Grundstruktur der Leistungsvereinbarung zwischen Schulträger und Schulleitung einer konkreten Schule sowie die Zuständigkeit für die Schulleiterbestellung (durch das Schulforum) und wer überhaupt Schulträger sein kann.

Wer kann Schulträger sein?

Grundsätzlich kann jede Gebietskörperschaft, Gemeindeverbund oder „freie“ Organisation (Vereine, Stiftungen)² bzw. eine Kombination aus diesen Akteuren einen Schulträrgerschaftsverein gründen.

Der Schulträger ist verantwortlich für die Qualität des schulischen Unterrichts sowie für die Rechenschaftslegung gegenüber den anderen Stakeholdern (Bundesministerium, Vertreter der regionalen Bildungsagentur, Schulinspektion/Bundesagentur für Systemmonitoring).

Der Schulneubau erfolgt durch den Schulträger. Öffentliche Mittel zur Co-Finanzierung des Schulneubaus werden seitens des Bundes im Rahmen der budgetären Rahmenvorgaben sowie des nationalen Bildungsplanes gewährt. Für alle weiteren notwendigen finanziellen Mittel muss der Schulträger selbst aufkommen.

Auf Schulebene hat das **Schulforum** eine beratende Funktion. Es hat ein Begutachtungs- und in Teilgebieten ein Vetorecht. Im Wesentlichen wird die aktuell gültige Regelung beibehalten. Zusätzlich wird das Schulforum bei der Schulleiterbestellung konsultiert.

Das Schulforum setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen:

- Schulträger
- Schulleiter/in
- Elternvertretung
- Lehrervertretung
- Schülervertretung (in der Sekundarstufe II)
- Sozialpartner (in der Sekundarstufe II)

Die **Schulleitung** übernimmt die Aufgabe des Schulmanagements. Das Mandat dazu erhält sie vom Schulträger. Leistungsvereinbarungen (als verbindliche Ziele zwischen Schulträger und Schulleitung) werden gesetzt und der Fortschritt wird

² bspw. Montessori, Wiener Kaufmannschaft, etc.

überwacht und evaluiert. Dazu werden die Stakeholder (Eltern/Schüler/Lehrer) regelmäßig befragt.

Die Schulleitung ist zudem verantwortlich für das Personalmanagement (sie schreibt Stellen aus, stellt Lehrkräfte ein und kündigt diese gegebenenfalls, organisiert Fortbildung sowie regelmäßige Arbeitskreise).

Die Schulleitung ist verantwortlich für das Schulbudget.

Die Schulleitung ist im Sinne der Rechenschaftsablegung gegenüber dem Schulträger verantwortlich. Der Schulträger muss diese Rechenschaftsablegung an die anderen Stakeholder (Bundesministerium, regionale Bildungsagentur, Schulinspektion/Bundesagentur für Systemmonitoring) weitergeben.

Schulleiter werden vom Schulträger bestellt. Dieser führt auch das Hearing unter Einbeziehung des Schulforums durch.

Das gesamte **Verwaltungs- und Lehrpersonal der Schule** sind Privatangestellte mit eigenem Bundeslehrgesetz, welches an das Privatangestelltengesetz angelehnt ist. Als Arbeitgeber fungiert der jeweilige Schulträger.

Es besteht ein offener Lehrerarbeitsmarkt (=> Lehrer/innen bewerben sich direkt an der Schule ihrer Wahl, Schulleitung trifft Auswahl der Lehrer/innen).

Für arbeitsrechtliche Konflikte ist das Arbeitsgericht zuständig.

Budgets:

Schulen haben Globalbudgets. Diese speisen sich aus einer formelbasierten Pro-Schüler-Finanzierung (nach Normkosten) seitens des Bundes, differenziert nach Schulart und spezifischen Bedarfslagen. Personal- und Verwaltungsaufwand, Sach- und Materialkosten sowie die Schulerhaltung werden aus dem schulischen Globalbudget finanziert.

Den **regionalen Bildungsagenturen** stehen Regionalbudgets zur Verfügung. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt gemäß den im regionalen Bildungsplan spezifizierten Prioritäten sowie für notwendige unterstützende Schulentwicklungsmaßnahmen. Das Regionalbudget setzt sich aus Bundesmitteln und aus Landesmitteln zusammen. Die Zuteilung der Bundesmittel erfolgt formelbasiert.

Schulerhaltung: fällt ins Globalbudget der Schule

Die Entscheidung über die Allokation der finanziellen **Mittel für den Schulbau** erfolgt im Rahmen eines Konsultationsprozesses (Bund hat Budgethoheit und Veto-recht): d.h. in der Praxis muss es zu einem Interessensausgleich der Regionen unter Einhaltung der budgetären Rahmenvorgaben kommen. Nur akkreditierte Schulen erhalten eine öffentliche Co-Finanzierung für den Schulneubau.

Eigentümer der Schulgebäude ist der jeweilige Schulträger.

Die **Bundesagentur für Systemmonitoring** wird mit einem eigenen Budget ausgestattet, das vom Bundesministerium als Globalbudget zur Verfügung gestellt wird.

Personal- und Verwaltungsaufwand, Sach- und Materialkosten sowie die Erhaltung werden aus diesem Globalbudget finanziert.

Qualitätskontrolle:

Lehrplaninhalte werden als Rahmenrichtlinien vom Bundesministerium erstellt. In ihnen werden nur Kernziele und keine Bestimmungen im Detail festgeschrieben.

Inhaltliche/pädagogische Qualitätskontrolle erfolgt durch...

- Bildungsstandards mit klaren Mindestlevels und zentralen (Teil-)Prüfungen
- Bundesagentur für Systemmonitoring,
- Schulträger (vermittels Leistungsvereinbarungen mit der Schulleitung ihrer Schule/n),
- Schulische Selbstevaluierung,
- Regionale Bildungsagenturen (bei jenen Schulen, die von der regionalen Bildungsagentur gefördert/unterstützt werden).

Administrative Qualitätskontrolle erfolgt durch...

- Abteilung für Bildungsbudget und Verwaltungsmonitoring im Bildungsministerium,
- Regionale Bildungsagentur (Kontrolle der finanziellen Mittel, die von der regionalen Bildungsagentur diversen Schulen/Schulträgern zur Verfügung gestellt werden),
- Schulträger (im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der Schulleitung).

Aufgaben der Bundesagentur für Systemmonitoring:

- Externe Evaluation der Schulen (Schulinspektion),
- Erstellung eines jährlichen nationalen Bildungsberichts (und Präsentation im Nationalrat),
- Ergebnisse der Schulinspektion sowie der (teil-)zentralen Prüfungen werden an die jeweilige Schule weitergeleitet,
- Kontrolle der Durchführung der Schulgesetze (z.B. Unterrichtszeit),
- Anregung zur Qualitätsverbesserung durch Schulinspektionen,
- Hilfe bei „Vertrauensangelegenheiten“,

ABER: Schulinspektion ist keine Schulaufsicht und auch keine Beratung!

⇒ Die Qualitätsverbesserung liegt in der Verantwortung der Schule selbst

⇒ Schulinspektion ist strukturiert wie das schottische/niederländische Modell!

Die Aufgaben der Schulinspektion werden durch ein eigenes Gesetz geregelt.

Unterstützung – Qualitätsentwicklung:

Im Bundesministerium ist eine neu zu schaffende Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung anzusiedeln.

Die Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung erhält ihre Informationen über einen notwendigen Unterstützungsbedarf von der Bundesagentur für Systemmonitoring, den regionalen Bildungsagenturen sowie von der Schule selbst.

Die soeben dargestellte Grundstruktur spiegelt sich auch in der **gesetzlichen Verankerung** wider:

- Verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Grundstrukturen im Sinne einer allgemeinen Kompetenz- und Aufgabendefinition der diversen Akteure. Festgelegt wird für die...

Bundesebene:

- Kompetenzen und Aufgaben des Bundesministeriums (inkl. Akkreditierung neuer Schulen),
- Kompetenzen und Aufgaben der Bundesagentur für Systemmonitoring (inkl. deren Weisungsunabhängigkeit gegenüber der Zentralbehörde),
- Finanzierungsform der Schulen: Formelbasierte Pro-Schüler-Finanzierung differenziert nach Schulart und spezifischen Bedarfslagen.

Schulebene:

- Kompetenzen und Aufgaben einer Schule – Definition der Schulautonomie (Personal- und Finanzhoheit der Schulen),
- Schulen haben Globalbudgets,
- Schulen sind als gemeinnützige Vereine konstruiert (Schulträgergesetz³).

Regionale Ebene:

- Definition der „Verwaltungseinheit“ regionale Bildungsagentur,
- Kompetenzen und Aufgaben der regionalen Bildungsagentur,
- Finanzierung der regionalen Bildungsagentur.

„Freiheit der Bildung“:

Verfassungsmäßig garantiertes Recht der Etablierung von Schulen: Schulgründung durch Akkreditierung (Mindestqualitätsanforderungen und Mindestgröße als Kriterien). Für alle akkreditierten Schulen gilt die 100%ige Finanzierung der Normkosten durch die öffentliche Hand (vermittels des Pro-Kopf-Zuweisungsmechanismus)

- Alle konkreten Bestimmungen werden durch „einfache Gesetzgebung“ festgelegt (bspw. die konkrete Berechnungsformel des Pro-Kopf-Zuweisungsschlüssels, die konkreten Mindestqualitätsanforderungen und die Mindestgröße als Kriterien der Schulakkreditierung, Klassenschülerhöchstzahlen etc.).

⇒ Ziel ist die Schaffung eines stabilen Rahmens der Schulgovernance NEU (und daher die Verankerung der Grundstrukturen im Verfassungsrang) bei gleichzeitiger Flexibilität im Sinne der Adaptierung aufgrund sich zeitlich verändernder Bedarfslagen („einfache Gesetzgebung“ für konkrete Bestimmungen).

³ Das Schulträgergesetz definiert auch wer überhaupt Schulträger sein kann und es regelt die Grundstruktur des „Innenverhältnisses“ zwischen Schulträger, Schulforum und Schulleitung. Das Gesetz definiert folgende Aspekte: Jede Schule muss ein Schulforum haben, die Besetzung der Mitglieder im Schulforum, die Grundstruktur der Leistungsvereinbarung zwischen Schulträger und Schulleitung einer konkreten Schule sowie die Zuständigkeit für die Schulleiterbestellung (durch das Schulforum).

Welche administrativen Ebenen fallen in der neuen Schulgovernance weg?

- Landesschulrat, Bezirksschulrat, Schulabteilung des Amtes der Landesregierung, Schulreferent/in im Bezirk
- Schulinspektion in der heutigen Form
- Bildung als Kapitel der Finanzausgleichsverhandlungen (abgesehen von der Bundesfinanzierung für die regionalen Bildungsagenturen)
- Mehrfachkompetenzen und Parallelstrukturen des aktuellen Systems wurden abgeschafft
- Zentral/regional administrierte Zuweisung von Lehrer/innen an die konkrete Schule
- BIG (Bundesimmobiliengesellschaft)

Was ist komplett neu?

- Gesetzgebung liegt in der Ausschließlichkeit des Bundes (es gibt keine Landesgesetze mehr)
- Weisungsfreie Bundesagentur für Systemmonitoring (inkl. Schulinspektion NEU)
- Etablierung von Bildungsstandards mit klaren Mindestlevels
- (Teil-)Zentrale Prüfungen an wichtigen Übergangsstellen
- Erstellung jährlicher nationaler Bildungsberichte und Informationsweitergabe der Ergebnisse (teil-)zentraler Prüfungen an die Schulen
- Akkreditierungsstelle für neue Schulen im Bundesministerium
- Gremium zur Entwicklung der Curricula (Mitglieder: Sozialpartner, Schulleiter-, Lehrer-, Elternvertreter)
- Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung im Bundesministerium
- Regionale Bildungsagenturen
- Abstimmung zwischen Ausbildungsbedarf und -angebot auf regionaler Ebene und nationaler Ebene (Stichworte: „regionaler und nationaler Bildungsplan“), Konsultationsmechanismus
- Schulautonomie
- Das schulische Globalbudget bestimmt sich durch einen festzulegenden Betrag pro Schüler/in (plus allfällige Zusatzmittel aufgrund diverser Sonderfaktoren) – formelbasierte Pro-Kopf-Zuweisung nach Normkosten
- Schulträgerschaft auf gemeinnütziger vereinsrechtlicher Basis
- Schulerhaltung erfolgt im Rahmen des schulischen Globalbudgets durch die Schule selbst
- Schulträger bestellt die Schulleitung (unter Einbeziehung des Schulforums)
- Trennung der Qualitätskontrolle zwischen inhaltlicher/pädagogischer und administrativer Dimension
- Trennung von Qualitätskontrolle und Unterstützungsapparat (bisherige Doppelfunktion von Kontrolle und Unterstützung – Stichwort Schulinspektion – wird abgeschafft)
- Einheitliches Lehrer-Dienstrecht

- Alle Lehrer/innen und Schulleiter/innen sind Privatangestellte auf Basis eines eigenen Bundeslehrergesetzes, das an das Privatangestelltengesetz angelehnt ist
- Arbeitgeber aller Lehrer/innen und Schulleiter/innen ist der jeweilige Schulträger
- Eindeutige Trennung von bildungspolitischen und rein administrativen Agenden
- Schulgründung durch Akkreditierung (Mindestqualitätsanforderungen und Mindestgröße als Kriterien)
- Alle akkreditierten Schulen werden durch die öffentliche Hand mittels der formelbasierten Pro-Kopf-Zuweisungen finanziert

Vorteile der Schulgovernance NEU:

Deutlich schlankeres Verwaltungssystem (Landesebene fällt weg)

Hohe Übereinstimmung zwischen Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung bei allen Akteuren (u.a. Budgetstringenz, Leistungsvereinbarungen)

Mehrfachkompetenzen und Parallelstrukturen des aktuellen Systems werden abgeschafft

Deutlicher Ausbau der Schulautonomie

Etablierung eines offenen Lehrermarktes

Ausbau und Klärung der Qualitätskontrolle als strukturelles Pendant zum Ausbau der Schulautonomie

Weisungsfreie Bundesagentur für Systemmonitoring (eine einzige Institution, die alle relevanten Informationen bzgl. inhaltlicher Dimension auswertet; Weisungsfreiheit garantiert eine Qualitätssicherung unabhängig von politischen Einflüssen)

Trennung der Qualitätskontrolle zwischen inhaltlicher und administrativer Dimension

Trennung von Qualitätskontrolle und Unterstützungsapparat (bisherige Doppelfunktion von Kontrolle und Unterstützung (Stichwort Schulinspektion) wird abgeschafft)

Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung (unterstützt Schulen bei aktuellen Problemen unbürokratisch und schnell)

Abstimmung zwischen Ausbildungsbedarf und -angebot auf...

- Regionaler Ebene (⇔ „regionaler Bildungsplan“)
- Nationaler Ebene (⇔ „nationaler Bildungsplan“): Abstimmung der regionalen Bildungspläne hinsichtlich Bundes- und Landesinteressen unter Berücksichtigung der europäischen bildungspolitischen Ziele (Bologna, Lissabon, EQF etc.)

Dadurch Entwicklung und Gewährleistung einer – bislang fehlenden – Metaperspektive hinsichtlich eines ganzheitlichen Bildungsplanes, der die Entwicklung der einzelnen Ausbildungsformen in vertikaler und horizontaler Hinsicht aufeinander abstimmt).

Eindeutige Trennung von bildungspolitischen und rein administrativen Agenden:

- Für bildungspolitische Agenden auf nationaler Ebene ist das Gremium zur Entwicklung der Curricula (Mitglieder: Vertreter der Sozialpartner, Schulleiter, Lehrer/innen, Eltern) zuständig.
- Auf nationaler Ebene gibt es den Konsultationsprozess zur Abstimmung zwischen Ausbildungsbedarf und -angebot auf regionaler und nationaler Ebene (Stichworte: „regionaler und nationaler Bildungsplan“, Entscheidung und ggf. Finanzierung von Schulneubauten).
- Für bildungspolitische Agenden auf regionaler Ebene sind die Bildungsplangremien (Mitglieder: Vertreter der Sozialpartner, der Gemeinde, der Eltern, der Schulträger, der Bundesländer, die in den Wirkungsbereich der regionalen Bildungsagentur fallen sowie Vertreter weiterführender Ausbildungsgänge) zuständig.

Alle anderen Agenden stellen administrative Aufgaben dar und werden auf den drei Ebenen (Bildungsministerium, regionale Bildungsagenturen sowie Einzelschulen) wahrgenommen.

4 Informationsflüsse in neuen System

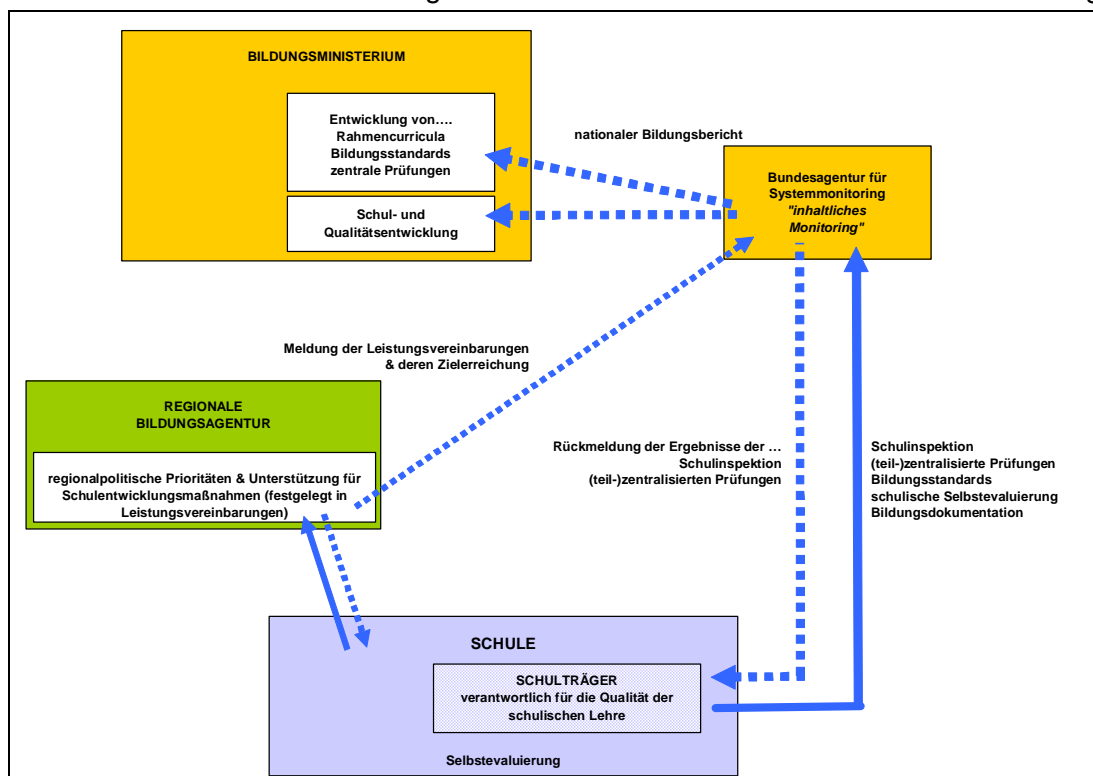
Nachstehend sind die wesentlichen Informationsflüsse in der Schulgovernance NEU nach den Aspekten Bildungskontrolle und -entwicklung (inhaltliches Monitoring), Budget- und Verwaltungsmonitoring (administratives Monitoring) sowie Schulstandort“steuerung“ gesondert dargestellt.

Informationsflüsse hinsichtlich Bildungskontrolle & -entwicklung (inhaltliches Monitoring)

Kern der Schulgovernance NEU hinsichtlich des inhaltlichen Monitorings (Bildungskontrolle und -entwicklung) ist die weisungsfreie Bundesagentur für Systemmonitoring. Sie fungiert als zentral „Sammelstelle“ aller relevanten inhaltlichen Bildungsinformationen und führt auch die Schulinspektion durch. Wesentliche Aufgabe der Bundesagentur ist die Verdichtung dieser Information und die Erstellung eines nationalen Bildungsberichtes sowie die Rückmeldung der Ergebnisse an die Schulen.

Abb. 6: Schaubild zur Schulverwaltung NEU

Vereinfachte Darstellung der Informationsflüsse zum inhaltlichen Monitoring



Quelle: ibw - Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Wesentliche Systemelemente sind dabei die (teil-)zentralisierten Prüfungen, Bildungsstandards, Informationen der schulischen Selbstevaluierungen sowie die Bil-

dungsdokumentation (schüler- und schulstandortbezogene Informationen analog dem aktuellen Bildungsdokumentationsgesetz)⁴.

Der Schulträger übt ebenfalls eine inhaltliche Bildungskontrolle vermittels der Leistungsvereinbarungen mit der Schulleitung an ihrer/n Schule/n aus.

In Hinblick auf die Qualitätsentwicklung des Gesamtsystems stellen die Rückmelde-schleifen zwischen den aufbereiteten Ergebnissen der Bundesagentur und dem Bundesministerium (insb. der Abteilung für Schul- und Qualitätsentwicklung sowie der Abteilung für die Entwicklung der Rahmencurricula, der Bildungsstandards sowie den (teil-)zentralen Prüfungen) sowie den einzelnen Schulen und Schulträgern das Kernelement dar. Somit kann ein Qualitätssicherungs- und -entwicklungskreislauf gewährleistet werden.

Informationsflüsse hinsichtlich Budget- und Verwaltungsmonitoring

Kern der Schulgovernance NEU hinsichtlich des Budgets- und Verwaltungsmonitorings ist die Kongruenz zwischen Mittelvergabe und -kontrolle. Bundesmittel (sie stellen den überwiegenden Teil der Mittel) werden vom Bundesministerium formelbasiert den Schulen als Globalbudgets zugewiesen. Gleichzeitig ist die Schule (insb. der Schulträger) dem Ministerium für die ordnungsgemäße Verwendung dieser Mittel verantwortlich (Rechenschaftslegungspflicht).

Einen analogen direkten Konnex zwischen Mittelzuteilung und Rechenschaftslegungspflicht besteht zwischen dem Bundesministerium und der Bundesagentur für Bildung sowie für die formelbasierten Teile der regionalen Bildungsbudgets der regionalen Bildungsagenturen.

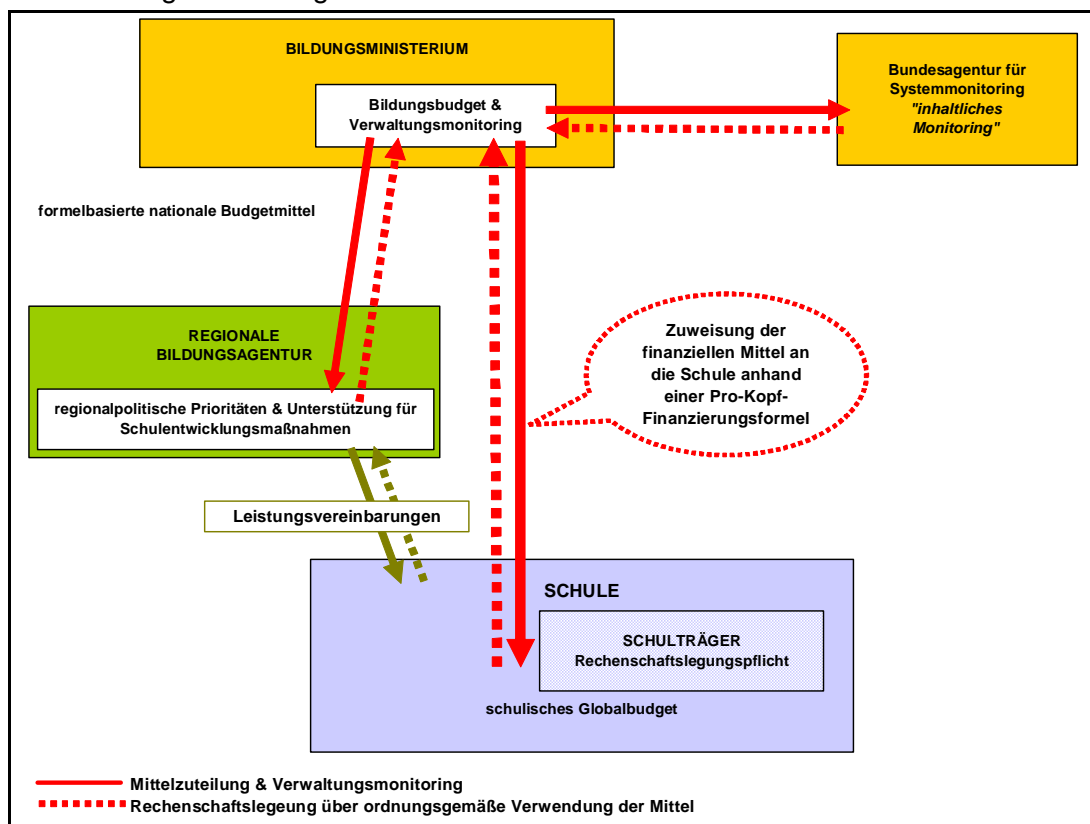
Das Verhältnis zwischen Schulträger und der Schulleitung ist durch Leistungsvereinbarungen festgelegt.

Die Schule kann auch aus den regionalen Bildungsbudgets der regionalen Bildungsagentur finanzielle Mittel bekommen. In diesem Fall wird die Mittelzuteilung über Leistungsvereinbarungen geregelt. Die Schule (der Schulträger) ist für diese Mittel der regionalen Bildungsagentur rechenschaftspflichtig.

Agenden des Verwaltungsmonitorings laufen ebenfalls entlang dieser für die finanziellen Mittel skizzierten Kanäle.

⁴ Die Information über regionale Schulentwicklungsmaßnahmen Leistungsvereinbarungen zwischen regionaler Bildungsagentur und den Schulen) wird von den regionalen Bildungsagenturen ebenfalls an die Bundesagentur weitergegeben.

Abb. 7: Schaubild zur Schulverwaltung NEU
Vereinfachte Darstellung der Informationsflüsse zum Budget- und Verwaltungsmonitoring



Quelle: ibw - Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Informationsflüsse hinsichtlich der Schulstandortpolitik

Kern der Schulgovernance NEU hinsichtlich der Schulstandortpolitik ist das Zusammenspiel von nationalem Bildungsplan und regionaler Bildungsagentur welches über einen Konsultationsprozess abgewickelt wird.

Grundsätzlich ist die regionale Bildungsagentur für ein ausreichend adäquates schulisches Angebot in ihrem Wirkungsbereich zuständig.

Der Bedarf nach einer neuen Schule (bzw. die Notwendigkeit der Schließung oder Zusammenlegung von Schulen) wird entweder von der regionalen Bildungsagentur (wobei im unterstützenden Bildungsplangremium lokale Vertreter der Sozialpartner, Schulträger, Gemeinde-, Eltern-, Landesvertreter sowie Vertreter weiterführender Ausbildungsformen zusammengefasst sind) oder vom Bundesministerium selbst geortet⁵.

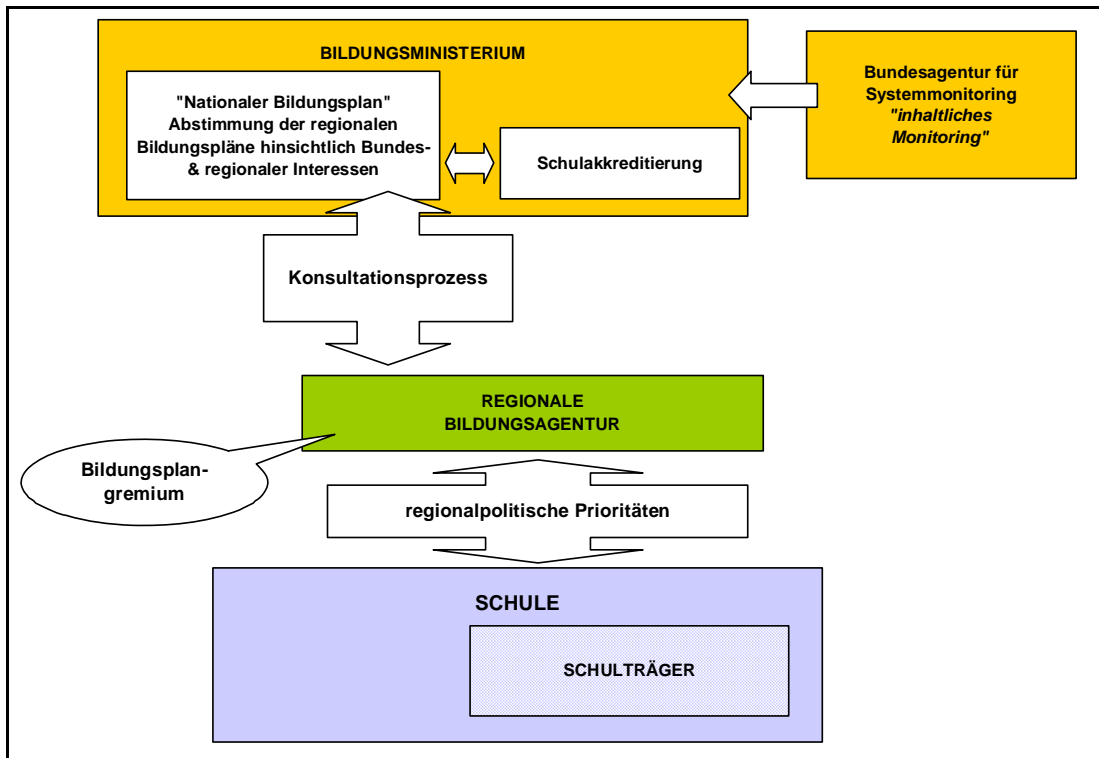
⁵ Sollte es einen Zusatzbedarf an Schulen geben, ist vorrangig die regionale Bildungsagentur zuständig, dies zu organisieren (d.h. einen geeigneten Schulträger zu finden). Subsidiär hat der Bund diese Aufgabe wahrzunehmen (jedoch nur dann, wenn die regionale Bildungsagentur belegen kann, dass sie keinen geeigneten Schulträger finden konnte). Auch im Falle einer Schließung oder Zusammenlegung von Schulen trifft diese Abfolge der Zuständigkeiten zu.

Der nationale Bildungsplan wird im Bundesministerium zwischen den einzelnen Abteilungen (für Pflichtschulen, weiterführende Schulformen etc.) akkordiert.

Zusätzlicher Akteur im Sinne eines unterstützenden Informationsgebers ist die Bundesagentur für Bildungsmonitoring. Die Abteilung für Schulakkreditierung im Bundesministerium entscheidet letztendlich über die Akkreditierung einer Schule.

Abb. 8: Schaubild zur Schulverwaltung NEU

Vereinfachte Darstellung der Informationsflüsse zur Schulstandortpolitik



Quelle: ibw - Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

5 Weitere Hinweise zu diversen Aspekten

Personalbedarf für die Schulgovernance NEU

Der aktuelle Personalstand in der österreichischen Schulverwaltung beträgt laut Angaben des Unterrichtsministeriums (Bundesvoranschlag 2008) rund 2.400 Bedienstete. Davon sind im Ministerium selbst rund 800, in den Landes- und Bezirksschulräte 1.244 sowie in der Schulinspektion 352 Personen beschäftigt. Bei diesen offiziellen Zahlen muss aber bedacht werden, dass es sich um eine "Minimalschätzung" handeln kann, weil bspw. viele Schulaufsichtsbeamte formal als Lehrer/innen beschäftigt sind. Darüber hinaus ist nicht bekannt wie viele Personen in den Schulabteilungen der Ämter der Landesregierung⁶ sowie als SchulreferentInnen im Bezirk beschäftigt sind. Auch über das Verwaltungspersonal bei den Gemeinden (als Schulerhalter im Pflichtschulbereich) sowie jenes Verwaltungspersonal in der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) sowie in der Bundesbeschaffungsgesellschaft, die mit Schulverwaltungsagenden befasst sind liegen keine Zahlen vor. Fast man alle verfügbaren Informationen zum Verwaltungspersonal zusammen und unterlegt für die diversen Bereiche in denen es keine Daten gibt einer Grobschätzung, dann kann man davon ausgehen, dass in der österreichischen Schulverwaltung rund 4.500 bis 5.000 Personen beschäftigt sind.

Der Personalstand für eine Schulgovernance NEU ist a priori schwer abzuschätzen – grundsätzlich geht es aber weniger um eine Reduktion des Beschäftigtenstandes als um eine Neuaufstellung des Gesamtsystems mit deutlich veränderten Zuständigkeiten und Abläufen. Die Effizienzsteigerung des Systems basiert demnach primär auf diesen veränderten und optimierten Zuständigkeiten und Abläufen.

Die Herausforderung liegt dabei in der Umschichtung/Veränderung der Aufgabenportfolios der derzeit Beschäftigten in der Schulverwaltung (bspw. Auflösung der Schulinspektion in der heutigen Form und Neuaufstellung in der Bundesagentur für Systemmonitoring). Dienstrechtlich am stärksten davon betroffen wären sicherlich die Bediensteten in der Schulverwaltung der Länder, da diese Ebene in der Schulgovernance NEU in der bisherigen Form nicht mehr vorkommen würde. Aufgrund der Neugestaltung des Schulgovernanceystems würden also etliche Verwaltungsagenden entweder gänzlich wegfallen oder in neuen Aufgabenzuschnitten überführt werden. Zudem gibt es einige Bereiche die neue Systemelemente darstellen bzw. deren Bedeutung im Vergleich zum bisherigen System aufgewertet werden würden – bspw. die Bundesagentur für Systemmonitoring oder die Abteilung für die Schulakkreditierung im Bundesministerium.

⁶ In der Steiermark sind in diesem Bereich ca. 220 Personen beschäftigt. Eine Hochrechnung mit dem Faktor 7 ergäbe für Gesamtösterreich einen Personalstand in den Schulabteilungen der Ämter der Landesregierung von rund 1.500 Personen. Da die Aufteilung der administrativen Agenden zwischen Landesschulrat und Schulabteilung der Ämter der Landesregierung je nach Bundesland sehr unterschiedlich ist, ist die Hochrechnung auf Basis der Situation in der Steiermark aber einer großen Unsicherheit unterworfen.

Beispiel: Schulinspektion in den Niederlanden

Die Schulinspektion NEU bzw. die Agentur für Bildungsmonitoring ist analog dem schottischen bzw. niederländischen Modell⁷ der Schulinspektion gestaltet.

Personalstand der niederländischen Schulinspektion: 500 Beschäftigte (davon 180 Inspektoren/Inspektorinnen). Bedenkt man, dass Österreich etwa die Hälfte der Schülerzahlen der Niederlande hat und dass die niederländische Inspektion das Hochschulwesen umfasst, dann kann man für Österreich von einem Personalbedarf für die Bundesagentur für Systemmonitoring von grob geschätzt 300 Beschäftigten ausgehen.

Lehrerdienst- und -besoldungsrecht NEU

Um eine sinnvolle Einpassung der neuen Schulgovernance-Strukturen zu gewährleisten, sind auch Veränderungen im österreichischen Lehrerdienst- und -besoldungsrecht notwendig. Folgende Kernpunkte einer Reform sind anzustreben:

Arbeitgeber der Lehrer und Lehrerinnen sowie der Schulleiter/innen ist der jeweilige Schulträger auf Basis eines eigenen Bundesgesetzes, das dem Privatangestellten-gesetz in vielen Bereichen nachgebildet ist.

Lehrer/innen und Schulleiter/innen sind Privatangestellte (mit den dafür üblichen kündigungrechtlichen Bestimmungen):

Kündigungsmöglichkeit aufgrund:

- Lehrerversagens (im Fall strafrechtlich relevanter Verurteilungen, Inkompetenz bzw. ungenügender professioneller Qualifikation sowie bei un gerechtfertigter Abwesenheit vom Unterricht). Zudem gibt es die Möglichkeit der Kündigung aufgrund struktureller Veränderungen (z.B. stark rückläufiger Schülerzahlen, Umstrukturierungen etc.)
- Kündigung aufgrund krankheitsbedingter Berufsunfähigkeit
- Kündigung seitens des Lehrers/der Lehrerin

Es gibt ein einheitliches Lehrerdienst- und -besoldungsrecht für alle Schulformen und unabhängig vom Schulträger.

Kern der Besoldung sind All-Inclusive-Verträge plus eine begrenzte Anzahl an Zulagen für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben (dh. Durchforstung und deutliche Straffung der gegenwärtigen Zulagenbestimmungen):

Dies bedingt eine grundlegende Neubewertung des beruflichen Tätigkeitsportfolios der Lehrer/innen. Für gewisse Zulagen liegt die Vergabekompetenz bei der Schule selbst. Etablierung individueller leistungsbezogener (output-orientierter) Gehaltsbestandteile („Leistungsprämien“), über deren Vergabe die Schulleitung entscheidet.

⁷ In den Niederlanden ist die Schulinspektion auf sieben Dienststellen regional über das Land verteilt. Die Hauptdienststelle ist in Utrecht (deren regionale Trennung vom Bildungsministerium in Den Haag ist bewusst gesetzt).

Das Senioritätsprinzip bleibt aufrecht, wird aber verknüpft mit dem Nachweis qualifizierter Weiterbildung:

Es gibt mehrere „große“ zeitlich festgelegte Blöcke von Grundgehaltseinstufungen entlang der beruflichen Lehrerkarriere. Bedingung für den Aufstieg in den nächsten „Gehaltsblock“ (der auch eine „deutliche“ monetäre Verbesserung darstellt) ist – neben dem Zeitablauf – dass sich der/die Lehrer/in in dem geforderten Ausmaß weitergebildet hat. Innerhalb eines „Gehaltsblocks“ gibt es nach wie vor automatische Gehaltsvorrückungen. Diese enden aber nach Ablauf der Blockdauer. Lehrer/innen, die das erforderliche Ausmaß an Weiterbildung nicht erfüllen, verharren auf der jeweils erreichten Stufe.

Die Lohnverhandlung erfolgt im Rahmen der kollektivvertraglichen Verhandlungen.

Die arbeitszeitlichen Regelungen definieren sich auf Basis der Unterrichtszeit in Kombination mit einem gewissen Ausmaß schulischer Anwesenheitspflicht.