

KURT SCHMID

Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich

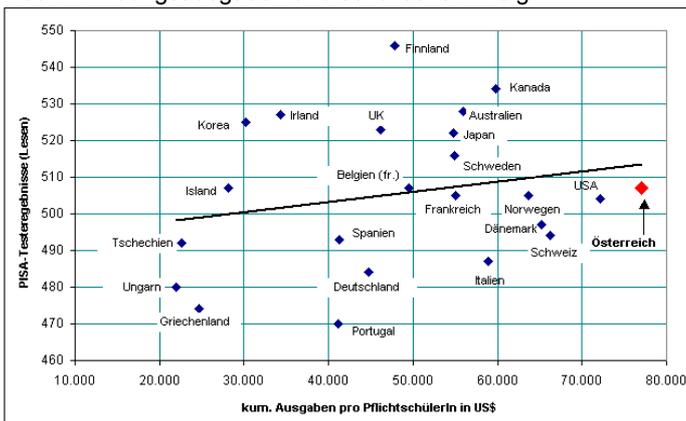
Österreich verfügt im internationalen Vergleich über ein föderalistisch geprägtes und vergleichsweise bürokratisches, stark reguliertes, hierarchisches und input-gesteuertes Modell der Schulverwaltung. In erfolgreichen PISA-Ländern (Finnland, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Großbritannien und andere) sind bereits vor Jahren umfassende Reformen eingeleitet worden, mit denen die traditionelle bürokratische Steuerung von Schulsystemen durch neue, dezentrale Formen der Schulgovernance ersetzt wurden. Diese Länder zeichnen sich durch ein hohes Ausmaß von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung in personeller, finanzieller und curricularer Hinsicht direkt auf der Schulebene („Schulautonomie“) und/oder bei lokalen Behörden aus. Die Devolution von Kompetenzen wurde in diesen Ländern flankiert durch die Einführung umfassender Evaluierungssysteme.

Alle OECD-Länder, die im Rahmen von PISA besser als Österreich abgeschnitten haben, erreichen die guten Schülerleistungen mit wesentlich geringeren Bildungsausgaben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach Optimierungs- und Innovationspotentialen im österreichischen Schulgovernance-System.

Ergebnisse aus dem internationalen Vergleich¹

Österreich gehört zu den Ländern mit den höchsten Pro-Kopf-Bildungsausgaben im Pflichtschulbereich. Diesen steht jedoch – wie PISA 2000 gezeigt hat – ein im internationalen Vergleich nur durchschnittlicher Schuloutput im Sinne von Schülerleistungen gegenüber.

Abb. 1: Bildungsausgaben und schulischer Erfolg



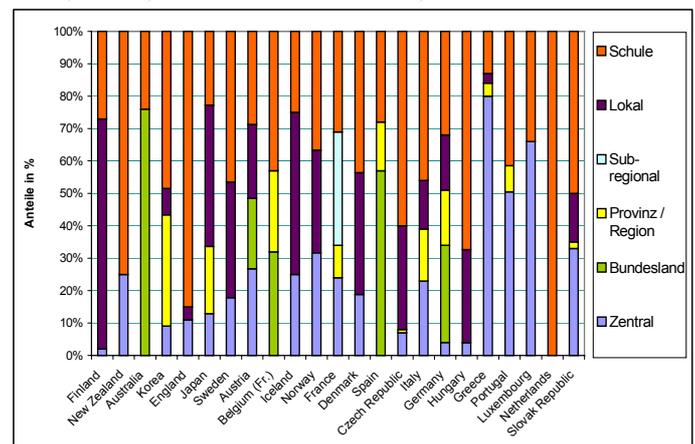
Quelle: OECD PISA 2000

Österreich investiert pro schulpflichtigem Kind etwas weniger als 80.000 USD in dessen schulische Ausbildung. Dennoch erzielten die Schüler einiger anderer Länder bei der PISA-Studie im Durchschnitt ein besseres Ergebnis. Die Ausgaben des Siegerlandes Finnland liegen beispielsweise bei weniger als 50.000 USD pro Kind. Hohe finanzielle Aufwendungen führen also nicht notwendigerweise zu guten schulischen Leistungen.

Ein möglicher Erklärungsansatz für die Effizienzunterschiede zwischen Schulsystemen liegt in der unterschiedlichen Ausgestaltung von Steuerungsmechanismen im Schulbereich und insbesondere in der Kompetenzverteilung zwischen der Schulleitung vor Ort (Direktor) und Behörden auf unterschiedlichen Ebenen.

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 (vgl. Abb.2).

Abb. 2: Verteilung der Entscheidungsstrukturen im Pflichtschulbereich international (Rangreihung nach den PISA 2000 Ergebnissen²)



Quelle: Education at a Glance, OECD 2004

Die Schulautonomie ist in den Ländern hinsichtlich Ausmaß und Entscheidungsfelder (die Kompetenzen der Schule hinsichtlich der Gestaltung der Curricula / Lehrpläne, der Unterrichtsorganisation, Lehrereinstellung bzw. -entlassung, Lehrerfortbildung, finanzieller Dispositionsspielraum etc.) sehr unterschiedlich ausgeprägt.

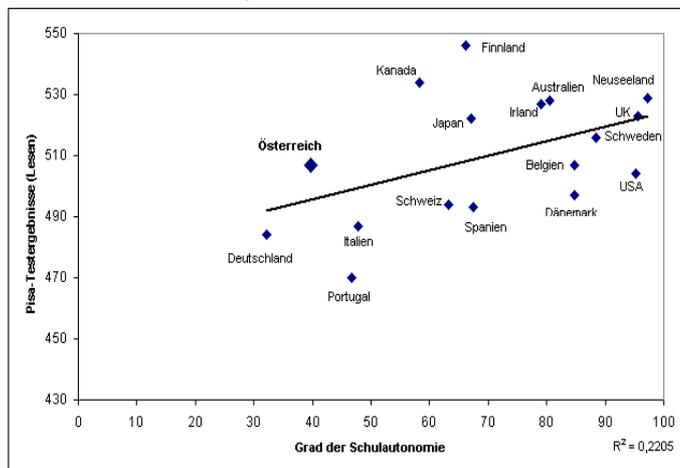
Österreich verfügt über ein vergleichsweise bürokratisches, stark reguliertes, hierarchisches und von föderalistischen Elementen geprägtes input-gesteuertes Schulgovernance-Modell. In den PISA-Topnationen ist dagegen ein weit höheres Ausmaß an Schulautonomie verwirklicht.

Kern der *ibw*-These ist, 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.

Anhand der Abbildungen 3 und 4 wird deutlich, dass die Bildungssysteme der PISA-Top-Performer ein deutlich höheres Ausmaß an Schulautonomie bzw. Subsidiarität (d.h. Entscheidungen, die auf regionaler und/oder lokaler sowie schulischer Ebene getroffen werden) verwirklicht haben, als dies in Österreich der Fall ist. Österreich liegt mit einem Autonomiegrad³ von weniger als 40% Entscheidungsgewalt direkt bei den Schulen (bzw. von etwas über 50% wenn man auch die regionale/lokale Ebene dazunimmt⁴) deutlich unter dem Grad an (Schul-)autonomie des Siegerlandes Finnland und anderer Nationen, die hohe PISA-Testergebnisse ausweisen.

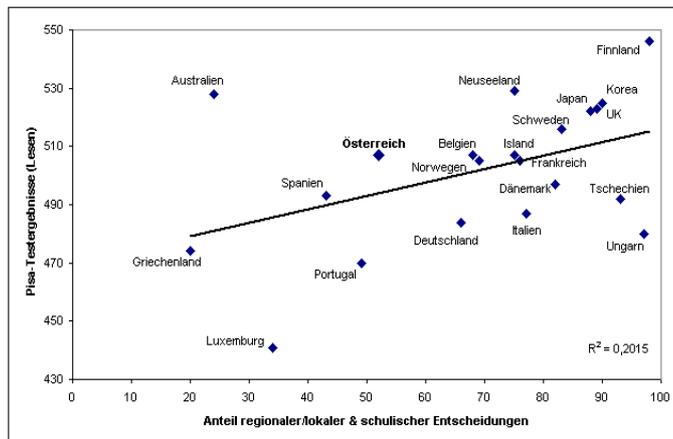
Andererseits wird anhand der beiden Grafiken auch ersichtlich, dass ein hoher Grad an Autonomie bei den Schulen bzw. auf lokaler Ebene nicht notwendigerweise mit guten PISA-Testergebnissen einhergehen muss (vgl. z.B. USA, Dänemark) - Autonomie per se führt also nicht allein zu schulischem Erfolg. Es ist jedoch offensichtlich, dass es kein Land gibt das niedrige Autonomiegrade aufweist und gleichzeitig zu den Top-Performern zählt.

Abb. 3: Schülerleistungen und Schulautonomie



Quelle: OECD PISA 2000

Abb. 4: Schülerleistungen und Subsidiarität (Ausmaß der Entscheidungen, die auf regionaler/lokaler sowie schulischer Ebene getroffen werden)



Quellen: OECD 2004, OECD PISA 2000

Die *ibw*-Analysen ergaben, dass die Devolution von Kompetenzen als nur ein - wenn auch wichtiges - Element im generellen Setting eines Bildungssystems gesehen werden muss. Sie ist aber immer eingebunden und gekoppelt mit anderen Systemelementen: Der konkreten Ausgestaltung der Mittel und Formen der Entscheidungsbefugnisse (curriculare, finanzielle sowie personelle Hoheit) sowie vorgegebener Ziele (Lehrpläne, Bildungsstandards) und der Transparenz des Zielerreichungsgrades (standardisierte Überprüfungen der Bildungsstandards). Ein derartiges System kann als ein Qualitätssicherungsregelkreis aufgefasst werden, der zu besseren schulischen Ergebnissen führen soll. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Rückmeldesystem, wie also die Evaluierungsergebnisse den einzelnen Schulen als Informationsbasis zur Verfügung gestellt werden und welche Freiräume die Schulen haben, darauf zu reagieren. Dreh- und Angelpunkt ist daher nicht zuletzt der Bereich der Schulleitung.

Der internationale Vergleich erbrachte folgende weitere grundlegende Ergebnisse:

Die Schulautonomie ist in den Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt hinsichtlich Ausmaß und Entscheidungsfelder.

Die Grundstrukturen der Schulgovernance-Modelle unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr deutlich. Im wesentlichen sind 3 grobe Grundstrukturen extrahierbar:

- „Bürokratie“-Modell (z.B. Österreich, Deutschland)
- Local-Empowerment-Modell (z.B. Finnland, Schweden)
- School-Empowerment-Modell (z.B. UK, Niederlande)

In jedem der drei Grundmodelle gibt es Länder, die zu den PISA-Top-Performern zählen. Es fällt jedoch auf, dass es im Vergleich zu Österreich in diesen Ländern meist weniger Entscheidungsebenen gibt: Entweder

spielt die lokale Ebene eine große Rolle (in Kombination mit einer Schulautonomie, die umfangmäßig in etwa derjenigen in Österreich entspricht) oder die zentrale (Bund, Land oder Provinz) Ebene ist wichtiger Entscheidungsträger – bei meist deutlich ausgebauter Schulautonomie.

Aus dem internationalen Vergleich kann der Schluss gezogen werden, dass unterschiedliche Konfigurationen zu einer herausragenden Produktivität des Bildungswesens führen können und die Suche nach der einen, richtigen und besten Konfiguration ein Irrweg wäre. Dies spricht für ein Reformpotential bzw. einen Reformansatz des österreichischen Systems.

Der Vergleich mit PISA-Top-Performern

Als Benchmark zum österreichischen System wurden für die *ibw*-Studie die Bildungssysteme bzw. Governance-regime der folgenden – im PISA-Ranking vor Österreich angesiedelten – Staaten im Detail analysiert:

- Finnland (insbesondere wegen der herausragenden Ergebnisse bei PISA),
- Kanada (als föderaler Staat mit regionalem Schwerpunkt von Interesse),
- Neuseeland (wegen der radikalen Devolution von Kompetenzen zu den einzelnen Schulen hin),
- die Niederlande (wegen seiner langen Tradition von Autonomie und Innovation im Schulbereich)
- und das Vereinigte Königreich (vor allem wegen der Innovationsstrategien als Reaktion auf Vergleichsuntersuchungen).

In den Vergleichsländern ging die Übertragung von operativen Steuerungskompetenzen auf die Einzelschule (bzw. die lokale Ebene) stets mit der Etablierung von Strukturen der Output-Steuerung einher: Der Vorgabe von Leistungszielen/-standards durch die zentralen Instanzen und ihrer Überprüfung in externen und unabhängigen Qualitätskontrollen sowie der Verpflichtung der Schulen zur Rechenschaftslegung. Devolution und Outputsteuerung sind demnach als komplementäre, d.h. als sich ergänzende bzw. gegenseitig bedingende Elemente effizienter Schulgovernance zu verstehen.

Vergleicht man die einzelnen Länder hinsichtlich der Kompetenzverteilung im Bereich der **Unterrichtsorganisation bzw. der Curriculumerstellung**, so ist ihnen gemeinsam, dass mit Ausnahme Kanadas die Entscheidungsebene bei der jeweiligen zentralen Behörde oder den zentralen Agenturen liegt (in Kanada liegt diese Kompetenz bei den Provinzen). Regionale Behörden sind – mit Ausnahme von Kanada – nicht mit der Entwicklung oder Beschlussfassung bzgl. des Curriculums befasst.

Die konkreten Ausgestaltungsspielräume bzw. die Regelungstiefe der nationalen Rahmenlehrpläne variieren aber zwischen den Ländern zum Teil deutlich: In Österreich und Kanada ist der Großteils der Rahmenlehrpläne verbindlich vorgeschrieben – die Schulen haben nur re-

lativ geringe Möglichkeiten gewisse inhaltliche Schwerpunktsetzungen selbst vorzunehmen. Demgegenüber sind die Schulen in Neuseeland sowie in den Niederlanden verpflichtet, den Rahmenlehrplan gemäß den lokalen Bedürfnissen überwiegend selbst konkret auszugestalten. Finnland und England nehmen gewissermaßen eine Mittelposition ein: In diesen Ländern weist der Rahmenlehrplan einerseits keine so hohe Regelungstiefe wie in Österreich auf – es ist aber überwiegend die lokale Instanz (teilweise im Zusammenspiel mit der Schule selbst), der die konkrete Ausgestaltung obliegt.

Im Bereich der Unterrichtsorganisation selbst weisen alle Länder eine hohe Schulautonomie auf: Jene Schulentscheidungen, die nicht autonom getroffen werden können, werden innerhalb eines von einer höheren Instanz vorgegebenen Rahmens getroffen.

Vergleicht man die **finanziellen Kompetenzen** im österreichischen Schulwesen mit jenen der fünf Vergleichsländer, so zeigt sich, dass die Schulen mit Ausnahme Finnlands in sämtlichen Ländern wesentlich mehr an budgetären Gestaltungsspielräumen haben als in Österreich. Diese Freiheit ist jeweils an eine Rechenschaftspflicht geknüpft.

In Österreich haben öffentliche Schulen keine Entscheidungskompetenz in **Personalfragen**. Sie sind angewiesen auf die gut funktionierende Zusammenarbeit mit den vorgelagerten Behörden. Andere Länder übertrugen diese Agenden entweder den Schulen selbst (Neuseeland, Niederlande, Kanada) oder der unmittelbar vorgelagerten lokalen Ebene (Finnland, England), welche in Zusammenarbeit mit den Schulleitung die Anstellung und Weiterbeschäftigung von LehrerInnen vornimmt.

Während in Österreich zwar allgemeine **Bildungsziele** vorhanden sind, stehen genaue **Standards** zur Outputsteuerung erst vor ihrer Erprobung. Alle Vergleichsländer haben dagegen Output-Standards eingeführt (die zentralen landesweiten Abschlussprüfungen in den Niederlanden sind de facto standardisierte Leistungsmessungen), die auch regelmäßig in Form landesweiter Tests überprüft werden. Hinsichtlich der Frage der Art der Überprüfung sowie der Veröffentlichung von Ergebnissen der Überprüfung von einzelnen Schulen sind die Wege der Vergleichsländer uneinheitlich: Während in England, Neuseeland und den Niederlanden die Berichte veröffentlicht werden, werden sie in Finnland nur den Schulen mitgeteilt. In Kanada sind beide Formen – abhängig von der Provinz – anzutreffen.

Jedes der Vergleichsländer verfügt über zentrale Institutionen, die mit der Überprüfung der Leistungen in den Schulen betraut sind.

Die österreichische Version - keine landesweiten, zentralen Abschlussprüfungen, keine standardisierten landesweiten Tests sowie eine unregelmäßige und meist nur auf Anlassfällen beruhende Inspektion - ist in keinem der Vergleichsländer anzutreffen.

Als zweite zentrale Kontrollschiene haben die meisten Vergleichsländer **Schulinspektorate** installiert (in Kanada übernimmt diese Rolle das Bildungsministerium). Im Gegensatz zu Österreich finden die Schulinspektionen aber regelmäßig (und nicht nur im Anlassfall) statt. Zudem ist eine gewisse Rollenveränderung der Inspektorate beobachtbar – zu den „klassischen“ Agenden einer Schulinspektion treten zunehmend auch Schulberatungsfunktionen hinzu. Stark ausgeprägt ist diese Tendenz in Finnland und Neuseeland – in diesen Ländern haben die „Inspektorate“ mehr den Charakter von externen Schulentwicklungsberatern als den einer Kontrollinstanz. Demgegenüber steht im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden die Kontrollfunktion im Vordergrund.

Zunehmend setzen die Länder auf **Selbstevaluation der Schulen** bzw. verpflichten diese eine solche vorzunehmen und ggf. auch externe Evaluationen durchzuführen.

In allen Staaten lässt sich der Wille zu mehr Schulleiter- und Lehrerprofessionalisierung als ein Merkmal von **Qualitätsmanagement** erkennen. Zumeist sind es regionale Institute, die den Lehrpersonen beratend oder in Form von Fortbildungsveranstaltungen u.ä.m. zur Seite stehen.

Die Unterschiede liegen eher in den Modellen der schulinternen Qualitätssicherung: So ist die schulinterne Evaluierung in Finnland verpflichtend vorgesehen, in Neuseeland erstellt das Board of Trustees jeder Schule einen jährlichen Schulbericht als Grundlage für ein neues Curriculum bzw. für Verbesserungsmaßnahmen, Kanada verzeichnet vor allem eine rege Zusammenarbeit, in Österreich ist die schulinterne Evaluierung und Weiterentwicklung noch recht informell anzusehen. Das Programm Qualität in Schulen (Q.i.S.) ist ein wichtiger Ansatzpunkt, ist jedoch für die Schulen nicht verpflichtend vorgeschrieben.

In diesem Research Brief konnten nur einige wenige Highlights der Studie kurz angerissen werden. Die Arbeit selbst enthält u.a. detailliertere Beschreibungen der Systemelemente und Instrumente zu den Governancestrukturen der Vergleichsländer.

Schmid Kurt, Pirolt Richard: „Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich“ – ibw-Reihe Bildung & Wirtschaft Nr. 32, 2004.

Download: <http://www.ibw.at/html/buw/BW32.pdf>

Weiterführende Literatur:

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

Döbert, H. et al (2003). „Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten.“ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Berlin.

Eurydice (2004). „Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe.“ Brussels.

Fend, Helmut (2003). „Beste Bildungspolitik oder bester Kontext für Lernen? Über die Verantwortung von Bildungspolitik für pädagogische Wirkungen.“ TiBi Nr. 6.

Heinrich-Böll-Stiftung (2002). Autonomie von Schule in der Wissensgesellschaft. Verantwortung in der Zivilgesellschaft - 3. Empfehlung der Bildungskommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin.

Klöß, H.-P. / Weiß, R. (Hg., 2003). „Bildungs-Benchmarking Deutschland. Was macht ein effizientes Bildungssystem aus?“ Köln: DIV.

Mangold, Roland / Hennessey Richard (2003). „Pisa neu betrachtet: Effizienz und Produktivität des Bildungssystems.“ in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 3.

Dies. (2004). „Educational Controlling.“ in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 3.

OECD (2001). „New School Management Approaches.“ Paris.

OECD (2004). „Raising the quality of educational performance at school.“ Policy Brief. Paris.

OECD (2004). „Attracting, Developing and Retraining Effective Teachers: Country Note Austria.“ Paris.

Schmid, K. (2003). „Lehrergehaltssysteme – ein internationaler Vergleich.“ in: ibw-Mitteilungen November/Dezember 2003.

Weiß, Manfred (2004). „Wettbewerb, Dezentralisierung und Standards im Bildungssystem.“ TiBi Nr. 8.

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

¹ Angaben zu den Schülerleistungen beziehen sich immer auf die Ergebnisse der PISA 2000 Erhebung und betreffen die Lesekompetenz.

² Bei PISA 2000 haben die Niederlande die notwendigen Beteiligungsquoten (85% auf Schulebene) nicht erreicht, so dass die Repräsentativität der Daten fraglich ist. Daher werden die Ergebnisse für die Niederlande üblicherweise in internationalen Darstellungen nicht präsentiert bzw. wurde Niederlande in dieser Abbildung rechts gereiht.

³ Der Autonomiegrad ermittelt sich als Indexwert aus den im Rahmen der PISA 2000 Erhebung getroffenen Angaben von Schulleitern zu Fragen bezüglich der Möglichkeit, substanzielle Entscheidungen in finanziellen, personellen und curricularen Angelegenheiten zu treffen.

⁴ Die Ergebnisse in Bezug auf das Ausmaß der Entscheidungen, die auf regionaler/lokaler sowie schulischer Ebene getroffen werden, basieren auf den Antworten von nationalen Expertengremien. Sie wurden von der OECD im Jahr 2003 anhand einer umfangreichen Fragebatterie zu diversen Aspekten der Unterrichtsorganisation, der Personalangelegenheiten, struktureller und Planungsangelegenheiten sowie der Ressourcenzuweisung und -verwendung befragt.