

Schulautonomie für Österreich

Ausgangslage

Bildung ist der entscheidende Faktor für ein Land wie Österreich, das ohne große Bodenschätze im internationalen Wettbewerb steht. Bildung legt den Grundstein für wirtschaftliches und persönliches Gedeihen, ermöglicht sozialen Frieden und Entwicklungschancen für alle Staatsbürger. Jeder Euro, der in Bildung investiert wird, amortisiert sich mehrfach. Dies entbindet aber nicht von der Verpflichtung, Bildungsinvestitionen effizient und gezielt zu tätigen, mit möglichst geringem Aufwand möglichst gute Erfolge zu erreichen.

Österreich hat in dieser Hinsicht ein massives Problem, wie die OECD-Vergleiche und Tests der letzten Jahre ergeben haben. Die Bildungsausgaben pro Kopf und Jahr liegen um ca. 30% über dem OECD-Schnitt, währenddessen die Schülerleistungen bestenfalls Durchschnitt sind. Im Gegensatz dazu liegen die österreichischen Lehrergehälter über dem OECD-Durchschnitt, beim Endgehalt sogar erheblich. Die durchschnittliche Lehrer-Unterrichtszeit liegt um bis zu 10% unter dem OECD-Mittel. Der Anteil von „Risiko-Schülern“, die in den Grundkompetenzen unter Level 1 eingestuft werden, liegt laut PISA bei ca. 25%, im Vergleich zu ca. 20% in den anderen OECD-Ländern.

Österreichs Schulsystem gleicht einem gefesselten Riesen, der zwischen unterschiedlichsten Interessen und Zuständigkeiten eingekeilt ist. Bund, Länder, Gemeinden, Ministerium, Gewerkschaften, Elternvereine und Schülervertretungen halten verbissen an ihren sich überschneidenden Zuständigkeiten fest. Reformen sind nur in kleinsten Schritten möglich und meist um den Preis massiver Mehrkosten, die Umsetzung dauert viel zu lange. In kaum einem anderen Staat fließt ein größerer Anteil des Bildungsbudgets in die Verwaltung statt direkt in den Unterricht. Reformen gleichen Pflastern auf Pflastern, in Kombination mit unklaren Zuständigkeiten und überbordenden Regelungen ergibt dies ein kaum mehr zu überschauendes Konglomerat von Bestimmungen, dessen Kern aus dem Jahre 1962 (!) stammt.

Dies bremst auch das Engagement der Pädagogen an den Schulen, ihre Handlungsfreiheit wird zunehmend begrenzt, persönlicher Einsatz und Innovationsgeist im engen Korsett erstickt.

In der jüngsten Vergangenheit hat sich zusätzlich das Finanzierungsproblem massiv verschärft. Im Bildungsbudget 2015 klaffte eine strukturelle Lücke von 300 Mio. Euro, welches über ein Nachtragsbudget abgedeckt wurde. 2016 soll das geplante Defizit auf 500 Mio Euro steigen, für 2017 werden mehr als 600 Mio. Euro prognostiziert – dies bei einem Gesamtbudget von ca. 8 Mrd. Euro!

Zwei Gründe sind für diese massiven Mehrkosten ausschlaggebend:

Erstens wurden die Klassengrößen ab dem Jahre 2008 verkleinert. Was auf den ersten Blick begrüßenswert erscheint, erweist sich bei näherer Betrachtung als wenig nützlich und kostentreibend. Die internationale Forschung kann bis heute keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen Klassengröße und Unterrichtsqualität und -erfolg nachweisen, die Mehrkosten betragen jedoch ca. 300 Mio. Euro jährlich. Das Lehrer/Schülerverhältnis in Österreich betrug im Jahre 2012 in der Sekundarstufe I 9 (EU-Durchschnitt 11), in der Sekundarstufe II 10 (EU-Durchschnitt 13).

Zweitens erweist sich die Umstellung der Hauptschulen in NMS als massiver Kostentreiber. Die sicherlich gut gemeinte Reform kostet jährlich um die 250 Mio Euro, hat aber in ersten Evaluierungen kaum Leistungssteigerungen erkennen lassen, die Chancen- und Bildungsgerechtigkeit konnte nicht erhöht werden.

Zusätzlich zum immensen Mitteleinsatz des Staates für Bildung greifen vermehrt auch die Eltern in ihre Taschen. Zumindest 120 Mio. Euro geben sie jährlich für Nachhilfe aus, 80% der Eltern lernen mit ihren Kindern oder kontrollieren Hausaufgaben. In Wien wird Nachhilfe nun schon von der öffentlichen Hand bezahlt – kann das die Zukunft der österreichischen Bildungspolitik sein?

Wie verzweifelt die finanzielle Lage des BMBWF ist, zeigt sich daran, dass man sich die Mietkosten für Schulgebäude von der BIG stunden lassen muss. Und vor kurzem forderte das BMBWF die Länder auf, ihre Budgets für Förderkurse zu überziehen – selbst hätte man zwar kein Geld zur Bedeckung, aber der Bund würde das schon irgendwie refundieren . . .

Die Suche nach Auswegen

Allein schon aus finanziellen Gründen scheint es ein Ding der Unmöglichkeit zu sein, das Bildungssystem weiter reformieren zu wollen, von der gegenseitigen politischen Blockade gar nicht zu reden.

Aber vielleicht kann man Reformideen auch umgekehrt denken: Statt von oben zu reformieren muss man den handelnden Akteuren Freiheit und Verantwortung geben, um selbst Verbesserungen umzusetzen. Schulautonomie kann der Schlüssel für die Zukunft sein. Wobei nicht die Festlegung der schulautonomen Tage oder variable Freigegegenstände gemeint sind, sondern echte personelle, finanzielle und pädagogische Schulautonomie im Rahmen staatlich festgelegter Bedingungen und Begleitung.

In punkto Schulautonomie liegt Österreich laut OECD abgeschlagen am Tabellenende. Und das ist nicht gut so, denn alle Studien sagen einheitlich aus, dass Staaten mit hoher Schulautonomie überdurchschnittliche Schülerleistungen bei unterdurchschnittlichen Verwaltungskosten erbringen. Fast alle wissenschaftlichen Untersuchungen und nicht zuletzt die weltweit größte Meta-Studie zum Thema Bildungssysteme von Hattie (2011) haben ergeben, dass eine der wirksamsten Stellschrauben für effiziente und erfolgreiche Schulen die Schulautonomie ist. Nicht die Frage nach der Gesamtschule, Klassengrößen oder der Höhe der eingesetzten Finanzmittel ist entscheidend, sondern das Ausmaß der Handlungsfähigkeit der einzelnen Schule. Und diese Autonomie wirkt sich dann in Folge positiv auf die gesamte Qualität des eigentlichen Unterrichtes aus.

Chancengleichheit und Qualitätssteigerung durch Wettbewerb

Eng verbunden mit echter Schulautonomie ist die Ermöglichung von Wettbewerb und Wahlfreiheit zwischen Schulen unterschiedlicher Trägerschaften und pädagogisch-didaktischen Schwerpunkten. Die bildungsökonomische Forschung belegt klar, dass dies ein zentraler Ansatzpunkt für verbesserte Bildungsleistungen ist. Konkurrieren verschiedene Schulen um die Gunst der Eltern, können diese die aus ihrer Sicht beste Alternative für ihre Kinder wählen, Schulen mit unterdurchschnittlicher Performance verlieren Schüler, was wiederum Anreize schafft, die Qualität zu steigern. Voraussetzung ist natürlich eine faire Finanzierung aller Schulträger im Rahmen staatlicher Bedingungen, wie z.B. in den Niederlanden und Schweden.

Kritiker wenden hier ein, dass dies zu einer massiven Segregation führen würde. Abgesehen davon, dass das vorwiegend staatliche Schulsystem in Österreich zu großer Chancenungleichheit führt, zeigen Bildungsstudien ein anderes Bild. Eine Studie des renommierten Bildungsökonom Prof. Wößmann (2009, IFO-Institut München) belegt, dass gerade benachteiligte Schüler von einer Wahlfreiheit profitieren, die durch eine öffentliche und faire Finanzierung von

unterschiedlichen Schulträgern entsteht. Ähnliche Befunde in Richtung vermehrter Chancengleichheit wurde bei den TIMSS-Studien auch schon 2008 (Schütz et al.) belegt.

Als Beispiel für die Praxistauglichkeit von Wahlfreiheit kann man den primären Bildungssektor in Österreich heranziehen. Ein buntes Nebeneinander von öffentlichen und zivilgesellschaftlich getragenen Anbietern funktioniert problemlos, ohne dass von „Elitekindergärten“ oder „Restkindergärten“ die Rede ist.

Echte Schulautonomie bedeutet übrigens nicht, dass sich der Staat aus der Verantwortung für ein funktionierendes Schulsystem zurückzieht – im Gegenteil. Dem Staat bleibt die grundlegende Verantwortung für die Schulaufsicht, Vorgabe der Standards, deren Überprüfung und eben der Finanzierung guter Schulen für alle Schüler. Die operative Umsetzung obliegt den Schulträgern vor Ort.

Schulbildung als Handelsware durch gewinnorientierte Schulen sollte ausgeschlossen sein, z.B. durch die Verknüpfung von Förderungen mit Gemeinnützigkeit. Auch die Zulassung von Glaubensschulen sollte nach unserem säkularen Verständnis des Gemeinwesens in einem engen Rahmen staatlicher Vorgaben geregelt sein.

Dem allgemeinen Trend in Richtung Schulautonomie wird kaum widersprochen. Im Rahmen einer „Bildungsreise“ überzeugten sich BM Heinisch-Hosek und die Bildungssprecher der Parteien in den Niederlanden im Jänner 2015 von der Praxistauglichkeit der dortigen Schulfreiheit. Allerdings meinte die Ministerin, in Österreich fehle die dafür notwendige „Vertrauenskultur“ für so viel Selbstverantwortung. Man sollte die Akteure im österreichischen Bildungssystem aber nicht unterschätzen – es gibt ausreichend Potenzial an staatlichen wie nichtstaatlichen Schulen, dem Vertrauen entgegengebracht werden kann. Ohne ersten Schritt kann ein Weg nie beginnen.

Wie kann eine Umsetzung erfolgen?

Ein Vorgehen wie im Schweden der 90er-Jahre scheint für Österreich undenkbar. Damals wurde die gesamte staatliche Schulbürokratie mit einem Schlag minimiert, die Schulen in die Autonomie verschiedener Träger (Gemeinden, Vereine, Kirchen etc.) entlassen. Der schwedische Staat gab nur mehr die Rahmenbedingungen vor und kontrollierte die Standards. Vorstellbar für Österreich ist vielmehr eine schrittweise Umsetzung der autonomen Schule. Voraussetzung wäre ein politischer Konsens und die Schaffung von Rahmenbedingungen. Dafür gibt es zahlreiche internationale Beispiele. Über ein Opt-in-Modell können alle Schulen, die die Kriterien erfüllen, freiwillig in die personelle und finanzielle Autonomie gehen und werden zertifiziert. Schulträger können Gemeinden, Verbände, Kirchen, Vereine etc. sein. Die Mittelzuteilung erfolgt sozialindexbasiert, um faire Chancen für alle Standorte zu gewährleisten.

Die staatliche Schulbehörde für diese autonomen Schulen wird neu aufgestellt:

- Der Bund ist zuständig für Zielvorgaben, Qualitätsrahmen, Mittelzuteilung und Kontrolle.
- Auf Länder- oder Regionenebene entstehen Serviceagenturen:
Begleitung, Beratung, Qualitätssicherung und Hilfestellung durch fachliche Experten für die autonomen Schulen ihrer Umgebung
- Die operative Umsetzung erfolgt an den einzelnen Schulen in pädagogischer, personeller und finanzieller Autonomie.

Dieses Opt-in-Modell wird wissenschaftlich begleitet und evaluiert, die Schulautonomie sollte über Wettbewerb und gegenseitige Stimulation die Schulqualität spürbar verbessern. Funktioniert dies, werden mehr und mehr Schulen dieses Modell freiwillig in Anspruch nehmen – eine Bildungsreform ohne Druck und von unten getragen.

Weitere Aspekte, die für Schulautonomie sprechen:

Ausstiegsmöglichkeiten für Lehrer, Quereinstieg von Experten:

Kaum ein anderes Land hat eine geringere Durchlässigkeit des Lehrerberufes als Österreich. Die Devise heißt: „Einmal Lehrer – immer Lehrer“. Selbstverständlich braucht es einen großen Stamm bestens ausgebildeter und gut bezahlter Pädagogen. Aber für Lehrer, die sich in ihrem Beruf nicht wohlfühlen, sollte es Ausstiegsszenarien geben, in ihrem Interesse und dem ihrer Schüler. Auf der anderen Seite kann die Unterrichtsqualität durch Experten von außen gesteigert werden, die zumindest temporär ihr Spezialwissen einbringen. Die personelle Autonomie bietet hier einen Weg aus dem engen Korsett des alten Dienstrechtes, und warum sollte es in Zukunft nicht auch leistungsbezogene Komponenten in der Entlohnung geben.

Öffnung der Schule:

Eines der größten Potenziale von autonomen Schulen liegt in der aktiven Schulgemeinschaft. Die gemeinsame Trägerschaft und Kooperation von Lehrkörper, Eltern und Schülern führt zu einem konstruktiven, belebenden gegenseitigen Austausch, zu Verantwortungsbewusstsein für die „eigene“ Schule, auch im Sinne eines lebenslangen Lernens. Monatliche Elternabende mit intensivem Austausch, gemeinsame Veranstaltungen und Öffnung nach außen ergeben einen lebendigen, lernfähigen Organismus. Eltern ergänzen mit ihren berufsspezifischen Erfahrungen den Unterricht, SchülerInnen erfahren in den mehrmonatigen Berufspraktika wertvolle Einblicke in die Berufswelt. Internationaler SchülerInnenaustausch erweitert das Blickfeld und bringt wertvolle Auslandserfahrung. Im besten Fall wird die Schule zur „Polis“, zum Marktplatz und Treffpunkt der Schulgemeinschaft und ihrem gesamten Umfeld mit vielfältigen Möglichkeiten der Zusammenarbeit und Vernetzung, z.B. im Sport- und Kulturbereich, in der Erwachsenenbildung oder mit Unternehmen.

Gelebte Demokratie:

Wie sollen Kinder Demokratie lernen und erfahren, wenn nicht in der Schule? Die gemeinschaftliche Trägerschaft einer autonomen Schule bietet große Freiräume und Chancen – für die Erarbeitung von Modellen der Interessensabwägung ebenso wie für Mitbestimmung und Mitverantwortung im Schulleben. Politische Bildung kann in der Praxis erlebt und erlernt werden. Schüler entwickeln in der Mitbestimmung ihre Fähigkeiten besser und sind motivierter durch Verantwortungsübernahme. Kompetenzen wie Kreativität, emotionale Intelligenz, Flexibilität, Teamfähigkeit werden gefördert – Eigenschaften, die in unserer postindustriellen Welt wichtiger denn je sind.

Kosteneffizienz, Einbringung privater Mittel:

Ein Globalbudget für autonome Schulen schafft Kostenbewusstsein und ermöglicht eine effiziente Verwaltung unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten und Anforderungen. Dazu ist natürlich auch wirtschaftliches Denken und Handeln notwendig, für das entsprechende personelle Ressourcen bereitgestellt werden müssen.

Der Anteil von Privatmitteln an den Bildungsausgaben ist in Österreich unterdurchschnittlich. Autonome Schulen schaffen die Möglichkeit, vermehrt private Finanzquellen zu lukrieren – nicht als Ersatz für die staatliche Finanzierung der Bildungsausgaben, sondern zusätzlich zu diesen, um die Qualität des gesamten Bildungssystems zu steigern.

Innovation, Beweglichkeit:

Autonome Schulen sind lernende Organisationen, die trotz staatlicher Rahmenbedingungen große Handlungsfreiheiten haben. Sie können rasch auf Probleme und neue Bedürfnisse re-

agieren und tragen dabei die Verantwortung für ihr Tun. Dadurch wirken sie als lebende Schulversuche, deren erfolgreiche Modelle immer wieder zu Innovationen und Verbesserungen führen. Nicht alles gelingt, aber das ständige Feedback von Lehrerschaft, Eltern und Schülern hält die Schule in Bewegung und fit für ein sich immer schneller änderndes gesellschaftliches, berufliches und familiäres Umfeld.

Entpolitisierung:

Die Entscheidungsgewalt von politischen Organen und Behörden nimmt bei autonomen Schulen ab. Blockaden aus politischen Gründen und ideologische Bevormundungen werden zurückgedrängt. Freiheit und Verantwortung am Schulstandort sowie Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit führen zu einem Mehrwert an Demokratie.

Umsetzung der Menschenrechts-Charta:

Der Artikel 14 Abs. 3 der europäischen Menschenrechts-Charta garantiert das Recht der Eltern, den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihrer eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen.

Diese Freiheit wird österreichischen Bürgern zur Zeit durch das Privatschulgesetz von 1962, § 21, verwehrt.

Externe, transparente Evaluation:

Der „Schulinspektor“ wird durch eine unabhängige Serviceorganisation ersetzt, die die Umsetzung der staatlichen Rahmenbedingung und Qualität des Unterrichtes begleitet und kontrolliert. Die Ergebnisse werden transparent gemacht und stellen für die einzelnen Schulen ein „Feedback“ dar. Standorten mit unterdurchschnittlicher Performance werden fachliche Hilfestellungen angeboten, beim wiederholten Verfehlen der Zielvorgaben kann eine Schule auch geschlossen werden.

Zu guter Letzt noch ein Zitat von Altbundespräsident Dr. Roman Herzog, Deutschland:

„Schaffen wir ein Bildungswesen, das Leistung fördert, keinen ausschließt, Freude am Lernen vermittelt und selbst als lernendes System kreativ und entwicklungsfähig ist. Setzen wir neue Kräfte frei, indem wir bürokratische Fesseln sprengen. ENTLASSEN WIR UNSER BILDUNGSSYSTEM IN DIE FREIHEIT!“

Autor: Edgar Hernegger

Innsbruck, 31. März 2016

Verwendete Literatur:

„Freiraum für Österreichs Schulen/Modell Schulträger“ – Empfehlungen der ExpertInnengruppe Schulverwaltung, 2015

„Die Mündige Schule“, Diskussionspapier der Aktion „Talente blühen“, März 2015

IBW-Kurzexpertise „Schulgovernance – Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel“, Kurt Schmid, 2015

Prof. Dr. Ludger Wößmann, „Wettbewerb durch öffentliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft“, IFO-Institut München, 2011

RH-Präsident Dr. Josef Moser, „Effizientere Verwaltung – mehr Geld für die Schule“, IV-Vortrag 2015

OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick“, 2015

Edgar Hernegger, „Bewegung ins Bildungssystem“, Buchbeitrag im Buntbuch von „Talente blühen“, Mai 2015

Anmerkung des Autors: Die beiden erstgenannten Papiere enthalten die konkretesten Modelle für die Umsetzung echter personeller, organisatorischer und pädagogischer Schulautonomie.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde die Sprachform des generischen Maskulinums angewendet. Es wird darauf hingewiesen, dass die ausschließliche Verwendung der männlichen Form geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.