

Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule

Michael Schratz und Martin Hartmann

1 Zur bildungspolitischen Relevanz

1.1 Die Bedeutung der Schulautonomie für die Qualität des Bildungswesens

Die Autonomisierung von Schulen ist eines der zentralen Reformthemen der letzten 20 Jahre sowohl in Österreich als auch weltweit (siehe z. B. Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie 2007). Die Stärkung der Schule als Handlungseinheit bei zeitgleicher Einführung von Bildungsstandards, Monitoring- und Anreizstrukturen wird als Leitstrategie einer Steigerung der Qualität im Bildungswesen hervorgehoben. Insbesondere international vergleichende OECD-Berichte (OECD 1993) verweisen seit Anfang der 1990er Jahre darauf, dass ein stärker schulbasiertes Management oder eine freiere Schulwahl zu einer Verbesserung von Schulqualität beitragen können. Mit der Schulautonomie sind vielfältige Erwartungen verbunden, die diese für unterschiedliche Akteure/Akteurinnen interessant erscheinen lassen: Steigerung der Qualität der Bildungsprozesse von Schüler/inne/n, größere Effizienz der Investitionen in das Bildungswesen, zielgerichteter Ressourceneinsatz, stärkeres Eingehen auf die standortspezifischen Bedürfnisse, Demokratisierung der Entscheidungsprozesse (gegenüber Top-down-Vorgaben), mehr Pluralismus in der Gestaltung von Schule und Unterricht, stärkere Belegung (Empowerment) und Motivation durch Übernahme von Verantwortung für Prozesse und Resultate.

Als Reformidee im Bildungswesen bezieht sich der Begriff Autonomie auf unterschiedliche Diskurse und Zielsetzungen, die teilweise miteinander konkurrieren. Rürup (2007) schlägt folgende Systematisierung der Diskursstränge um Autonomiereformen vor:

- (1) „Schulautonomie“ verstanden als „pädagogische Reform der Organisation des Lehren und Lernens, bei der die Stärkung der Professionalität der Lehrerschaft im Mittelpunkt steht“ (112). Hier finden sich Schlagwörter wie Schul- und Unterrichtsentwicklung, Mikropolitik, Qualität, Schul- und Unterrichtseffektivität.
- (2) „Schulautonomie“ als Versuch, „den Bürgern direktere Teilhabe an der konkreten Gestaltung des sozialen Miteinanders [...] zu ermöglichen“ (112). Hierzu gehören u. a. Bewegungen zur Öffnung der Schule, zur Community School, zur Demokratieerziehung, aber auch die Förderung des Privatschulwesens.
- (3) „Schulautonomie“ als „Anwendung allgemeiner Organisationsreformen der öffentlichen Verwaltung auf Schule – mit stark betriebswirtschaftlich-effizienzorientierten Bezügen“ (113). In dieser Diskursgruppe finden sich Begriffe wie Optimierung des Mitteleinsatzes, Steigerung der Produktivität, Ausschöpfung von Reserven, New Public Management, Neue Steuerung.
- (4) „Schulautonomie“ als „Vorschlag einer generellen Neugewichtung bildungspolitischer Gestaltungsstrategien von Schule [...], bei der über eine dezentrale Verantwortungs-

C

Zahlreiche
Bedeutungsfelder

Vier Typen von
Autonomiereformen

erweiterung die emotional-kognitive Einbindung der Einzelakteure in die Interessen und Zwecke der Gesamtorganisation optimiert werden soll“ (113). Die zugehörigen Begriffe sind Deregulierung, Dezentralisierung, Outputorientierung, Standardisierung und New Educational Governance, aber auch Liberalisierung bzw. Neoliberalismus.

Vielfältig sind nicht nur die ideengeschichtliche Verankerung von „Schulautonomie“, sondern auch die mit dieser Idee konkret verbundenen Reformmaßnahmen. Aktuelle internationale Vergleiche untersuchen unter dem Stichwort „School Autonomy“ entweder den Umfang eigenständiger pädagogischer, unterrichtsorganisatorischer, personaler und budgetärer Entscheidungsmöglichkeiten der einzelnen Schulen (so z. B. OECD 2001a, Eurydice 2007) oder den Umfang schulbezogener Flexibilität der Finanzausweisung und des Finanzeinsatzes im Rahmen von Standardsetzungen, Outcome-Messungen und Quasimärkten freier Schulwahl (Gonand et al. 2007, Wößmann 2005). In den Kontext der Schulautonomisierung gehören auch Konzepte und Instrumente der Schulentwicklung, der Entbürokratisierung (Marroy 2008) oder der Demokratisierung von Schule und Bildung (vgl. z. B. UNESCO 2007a und b). Insbesondere im angloamerikanischen Raum und Anfang der 1990er Jahre war die Idee „Schulautonomie“ stark mit Marktmodellen freier Schulwahl, Bildungsgutscheinen und einer Privatisierung des Schulwesens verknüpft (OECD/CERI 1994).

Über die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen wird ein Musterwechsel in der Steuerung der Bildungssysteme angestrebt, bei dem die Stärkung der Handlungseinheit „Schule“ im Mittelpunkt steht. Entscheidungen, die bisher von oberen bzw. zentraleren Entscheidungsebenen getroffen wurden, werden in die Verantwortung unterer Entscheidungsebenen gelegt. Dabei kann zwischen Deregulierung („[d]ezentrale Entscheidungen sind weitgehend unabhängig von zentralen Vorgaben, Erwartungen und Kontrollen“) sowie Delegation („dezentralisierte Entscheidungen sind an Entscheidungen/Einflüsse anderer Entscheider stark zurückgebunden“) unterschieden werden (Rürup 2007: 125).

**Musterwechsel
zu verstärkter
Eigenständigkeit**

C

1.2 Entwicklung und Stand der Schulautonomie in Österreich

1.2.1 Anfänge der Autonomieentwicklung

In den 1970er und 1980er Jahren war die Entwicklung des österreichischen Schulwesens durch Stagnation auf der bildungspolitischen Ebene gekennzeichnet (vgl. Altrichter/Posch 1995). Verschiedene Reformen seit den 70er Jahren (v. a. Schulunterrichtsgesetz) hatten die bis dahin bestehenden Entscheidungsspielräume („Grauzonenautonomie“) rechtlich immer mehr geregelt und die Strukturdebatte um die Sekundarstufe I führte zwischen den großen politischen Lagern zu verhärteten Positionen, die wenig Freiraum für Weiterentwicklung ließen. Anfang der 1990er Jahre kam es zu vermehrter Kritik an der Ineffizienz der vorherrschenden zentralistischen Steuerung.

Den Begriff „Schulautonomie“ in der bildungspolitischen Öffentlichkeit Österreichs ortet Sertl (1993: 88–89) zum ersten Mal anlässlich einer Pressekonferenz des Wiener Stadtschulrats am 30. 6. 1988. „Damit war eine österreichweite Diskussion eröffnet, die anfangs auf Wien und die Steiermark [...] beschränkt war, spätestens aber mit Beginn des Jahres 1990 und der öffentlichen Diskussion ‚regionaler‘, länderspezifischer Lösungsvorschläge für die sich zuspitzende Hauptschulproblematik einer interessierten Öffentlichkeit geläufig wurde.“ Die einzelnen Stränge der Autonomiediskussion waren (nach Sertl 1993: 89–91):

Ein Begriff wird geboren

- eine Neuorientierung des Bildungswesens nach den Kriterien der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs,
- die Demokratisierung des Bildungswesens,
- die Zurückdrängung des Parteieneinflusses im Bildungswesen,
- die Kritik an der bürokratischen Formierung von Schule und Unterricht,
- die Ermöglichung von pädagogischen Initiativen von unten,

- die Probleme der Hauptschule in den Ballungsräumen und der damit verbundenen Regionalisierung der Schulorganisation.

Diese öffentlichen Diskussionen haben zu einer bildungspolitischen Entscheidung für gesetzliche Neuregelungen (14. SchOG-Novelle) geführt. Mit dem Start der Reihe „Bildungsforschung“ (Bd. 1: „Schulautonomie in Österreich“ (Posch/Altrichter 1993) und Bd. 3: „Autonomie der Schule – ein Organisationsentwicklungskonzept“ (Friedrich 1993)) setzte eine stärkere Einbindung von österreichischen Wissenschaftler/innen in die Politikberatung ein, die auch im Ausland für bildungspolitische Aufmerksamkeit sorgte.

1.2.2 Möglichkeiten schulautonomer Maßnahmen

Legistisch fand die Autonomie im Bereich der österreichischen Schule ihren Niederschlag v. a. in der 14. SchOG-Novelle (BGBl. 323/1993) sowie in der Novellierung des Schulunterrichtsgesetzes (1993). Seit dem Schuljahr 1993/94 gaben diese den Schulen, ergänzt durch die Ausführungsgesetze der einzelnen Bundesländer, die Möglichkeit einer autonomeren Gestaltung des Schullebens. Die gesetzlichen Regelungen und folgenden Maßnahmen schufen dabei nicht bestehende Vorgaben ab, sondern erweiterten die Möglichkeiten vor allem in den Bereichen: Lehrplanbestimmung, Klassen- und Gruppengrößen, Budget. Die Gesetzgebung von 1993 war eine grundlegende Richtungsvorgabe, die bis in die Gegenwart durch weitere Gesetzesänderungen und Verordnungen ausdifferenziert wurde. Jüngere Beispiele sind die 2003 in den AHS-Oberstufenlehrplänen geschaffene Möglichkeit, bestehende Schwerpunkte der Unterstufe fortzuführen bzw. neu zu schaffen (BGBl. II 469/2002, BGBl. II 283/2003) oder die Ermöglichung von Schulkooperationen (BGBl. I 20/2006). Im Folgenden werden die derzeitigen Möglichkeiten schulautonomer Maßnahmen dargestellt.

Lehrplanautonomie

Innerhalb bestimmter Rahmenvorgaben (= Teil-Autonomie) können Schulen die Stundenzahlen für Unterrichtsfächer verändern, neue Pflichtgegenstände, unverbindliche Übungen oder Freigegegenstände schaffen und Förderunterricht einrichten. In Abhängigkeit von der Schulart bestehen unterschiedliche Gestaltungsspielräume (siehe Tabelle 1).

Gesetzliche Grundlagen

**Neue
Schwerpunktsetzungen**

C

Schulart	Schulkonzept	Inhaltl. Schwerpunktsetzung (durch Veränderung der Studententafel)	Zusätzl. Pflichtgegenstände und Seminare	Gestaltungsmöglichkeiten bei Freigegegenständen und unverbindlichen Übungen	Gestaltungsmöglichkeiten beim Förderunterricht
Volksschule	nicht möglich	nicht möglich	nur in VS-Oberstufe	in der Grundschule nur bei u. Ü.	nur in der VS-Oberstufe
HS + AHS Unterstufe	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
Sonderschule	nicht möglich	nicht möglich	nicht möglich	in den Grundstufen nur bei u. Ü.	nicht möglich
PTS	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
Berufsschule	erforderlich	möglich	nicht möglich	nur im Rahmen des Rahmenlehrplans	möglich
AHS Oberstufe	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
HASCH + HAK	erforderlich	HASCH: nicht möglich HAK: verpflichtend*)	möglich	möglich	möglich
Humanberufliche Schulen**)	erforderlich	verpflichtend*)	verpflichtend	möglich	möglich
Technische und gewerbl. Schulen	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
BA für Kindergarten- und BA für Sozialpädagogik	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
Akademie für Sozialarbeit	erforderlich	verpflichtend*)	möglich	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen

Tab. 1: Lehrplanautonomie nach Schulart (nach BMBWK 2000a: 12)

u. Ü.= unverbindliche Übungen BA = Bildungsanstalt

*) Falls die Schule nicht selbst einen Ausbildungsschwerpunkt festlegt, macht dies die Schulbehörde erster Instanz

**) Zu den humanberuflichen Schulen zählen die Fachschulen und die höheren Lehranstalten für wirtschaftliche Berufe, für Mode- und Bekleidungstechnik und für Tourismus sowie die Fachschulen für Sozialberufe.

Die von Schulen autonom geschaffenen Schwerpunkte können im Zeugnis (BGBl. 303/1995) vermerkt werden. Das Ausmaß der curricularen Teil-Autonomie beträgt in Abhängigkeit vom Schultyp 5–10 Prozent des Curriculums. Aus Platzgründen wird hier nicht auf die detaillierten Regelungen für die einzelnen Schultypen eingegangen (vgl. die aktuellen Lehrpläne unter <http://www.bmukk.gv.at/schulen/unterricht/index.xml>).

Klassen- und Gruppengrößen

Gruppengrößen selbst bestimmen

Das Schulforum oder der Schulgemeinschaftsausschuss kann bei Wahrung der Kostenneutralität die Klassen- und Gruppengröße (Eröffnungszahl und Teilungszahl) verändern.

Budgetgestaltung

Pflichtschulen vereinbaren das Ausmaß der Budgethoheit mit dem gesetzlich zuständigen Schulerhalter. Bundesschulen erhielten mit der 14. SchOG-Novelle einen größeren Spielraum autonomer Budgetgestaltung (von 5.000.-- ATS auf 50.000.-- ATS). Durch die Ver-

mietung von Schulräumen (*Schulraumüberlassung*) und die Einwerbung anderer Geldmittel (*sonstige Drittmittel*) wie Werbeeinnahmen und Sponsoring besteht für Bundesschulen die Möglichkeit, ihr Budget zu erhöhen. Die erwirtschafteten Beträge können autonom für schulische Zwecke verwendet werden.

Teilrechtsfähigkeit

Bundesschulen können Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit schaffen, die nach außen durch die Schulleitung bzw. eine als Gesellschafterin eingesetzte Person auftreten. Sie können Veranstaltungen durchführen, Vermögen erwerben und Verträge abschließen. Auf Ebene der Pflichtschulen hängt die Teilrechtsfähigkeit von den jeweiligen Bestimmungen auf Landesebene ab, so sind beispielsweise die Pflichtschulen in Oberösterreich teilrechtsfähig, die in Vorarlberg und Tirol nicht.

Teilrechtsfähigkeit für Schulen

„Schulzeitautonomie“

Aufgrund wichtiger schulischer oder öffentlicher Anlässe kann die einzelne Schule fünf Tage im Jahr autonom frei geben. Die Entscheidung über die Verteilung der fünf „autonomen Tage“ hat den Schulen zwar mehr freie Verfügbarkeit gebracht (z. B. Verlängerung von Feiertagen durch die Freigabe der Fenstertage), den Eltern allerdings verstärkt Probleme bei der Unterbringung von Kindern an verschiedenen Schulen (Koordination von Urlaubsplänen, Beaufsichtigung der Kinder zu Hause an freien Tagen u. Ä.). Für das Schuljahr 2008/09 wurden deshalb in den einzelnen Bundesländern einheitlich zwei schulautonome Tage festgelegt, ausgenommen davon sind reine Oberstufenformen (ORG, BMS, BHS, BAK) und AHS mit 6-Tage-Woche. Eine weitere Möglichkeit im Bereich der Schulzeitautonomie bestand in der Einführung der 5-Tage-Woche. Diese wurde ab dem Schuljahr 2006/07 bundesweit für alle Schüler/innen der 1.–8. Schulstufe eingeführt.

Schulautonome Tage

1.2.3 Folgen der Novelle des Schulorganisationsgesetzes

Die mit der 14. SchOG-Novelle eingeleitete Autonomisierung bewirkte Veränderungen auf der politischen Ebene (Verhältnis Bund – Land), der Schulaufsichtsebene sowie der Ebenen von Schulleitung im Speziellen und Schulstandort im Allgemeinen.

Politische Ebene

Auf politischer Ebene gab es aufgrund der föderalistischen Struktur der Republik Österreich – nicht nur im schulischen Bereich – immer wieder Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten und Einflussnahme. Diese finden im Bildungsbereich ihren Niederschlag in den Durchführungsbestimmungen von Schulgesetzen, die in Österreich Ländersache sind, worin sich auch die regionale politische Situation widerspiegelt. Hierdurch entstehen einerseits Konflikte ideologischer Natur (bei unterschiedlicher parteipolitischer Dominanz von Ministerium und Ländern), andererseits auch eine parteiübergreifende Länderfront, welche den Kompetenzüberhang des Bundes in Budget-, Personal- und Sachfragen kritisiert.

Verlagerung der Machtstrukturen

Die Länder sehen in den gesetzlichen Veränderungen zur Schulautonomie die Chance, ihren Entscheidungsspielraum gegenüber dem Ministerium zu vergrößern. Durch die direkte Abhängigkeit der Schulen von ihrer unmittelbar vorgesetzten Schulbehörde befürchten einzelne Schulen, dass sie – paradoxerweise trotz der gesetzlichen Verordnungen, die ihnen mehr Gestaltungsautonomie ermöglichen sollen – weniger Spielraum haben, da sich die Einflussnahme auf das Schulgeschehen lediglich von der (entfernteren) „ersten“ Ebene (Bund) auf die (nähere) „zweite“ Ebene (Land) verlagert habe (vgl. Bachmann et al. 1996; Krainz-Dürr et al. 1997).

Schulleitung und Schulaufsicht

Die Stärkung schulbasierten Managements erfordert von der *Schulleitung* neue Führungsqualitäten, was Auswirkungen auf die Rekrutierung (Auswahlverfahren) und Professionalität

sierung (Aus- und Weiterbildung) hat. Verbindliche Schulmanagementkurse und die Leadership Academy sind bildungspolitische Maßnahmen, um die Führungskompetenz von Schulleiter/innen zu steigern (vgl. Schratz/Petzold 2007).

Neue Rolle für Schulaufsicht?

Die Rolle der *Schulaufsicht* ändert sich insofern, als sie von den schulisch autonom getroffenen Beschlüssen nur in Kenntnis gesetzt, nicht mehr vorher „um Erlaubnis gefragt“ werden muss. Nur wenn ein autonomer Beschluss gegen ein geltendes Gesetz verstößt bzw. sogenannte „übergeordnete Interessen der Schüler/innen“ durch die autonome Änderung in Gefahr wären, kann er von der Schulaufsicht ausgesetzt werden. Die Neuorientierung des Schulwesens in Richtung autonomer Schulentwicklung hat intensive Diskussionen innerhalb der Berufsgruppe der Schulaufsicht ausgelöst, die zu einer Auseinandersetzung über das eigene (Rollen-)Verständnis geführt haben (vgl. Lattinger/Schratz 1996).

Lehrer/innen

Neues Dienstrecht für Landeslehrer/innen

Durch eine Novelle des Dienstrechts für Landeslehrer/innen (LDG-Novelle 2001) wurde versucht, die Personalplanungsmaßnahmen stärker an die einzelne Schule zu verlagern. Das „Pflichtstundenmodell“ wurde durch ein neues Modell der „Jahresnorm“ abgelöst, welches die Tätigkeit der Lehrperson ganzheitlich betrachtet und diese von Schulbeginn an transparent machen soll. Dadurch ist es möglich, Tätigkeiten im Rahmen der Schulautonomie bzw. Schulentwicklung im Beschäftigungsprofil individuell zu berücksichtigen.

Innerschulische Demokratie

Im Zuge der Dezentralisierungsbewegung wurden in mehreren Etappen die Kompetenzen der *schulpartnerschaftlichen Gremien* erweitert. Für Schulen ohne Schulsprengel können für die Aufnahme von Schüler/innen zusätzliche *Reibungskriterien* festgelegt werden. In *Personalfragen* blieb die Entscheidungskompetenz zwar limitiert, die schulpartnerschaftlichen Gremien erhielten aber ein Recht auf Stellungnahme bei der Bestellung von Leitungsfunktionen. Aufgrund der gesetzlichen Lage ist am Schulstandort ein Minimalstandard an innerschulischer Demokratie gefordert, denn gegen den Willen (eines) der drei Schulpartner können keine schulautonomen Maßnahmen beschlossen werden.

Unterstützungsmaßnahmen und Qualitätsinitiativen

Die neuen Möglichkeiten, an der Schule selbst Entscheidungsprozesse über die Entwicklung von Schule und Unterricht in Gang zu setzen, hat zu einem verstärkten *Unterstützungsbedarf* geführt. Dieser wurde vorwiegend durch die Pädagogischen Institute als Fortbildungsinstitute angeboten, allerdings nicht flächendeckend bzw. „just in time“. Die neuen Herausforderungen erforderten entsprechende Fortbildungsmaßnahmen, wie etwa schulinterne Lehrer/innenfortbildung, Schulentwicklungsberater/innen u. Ä. Unterstützungsmaterial, wie beispielsweise das „Schul-Autonomie-Handbuch“ (Rauscher 1999), wurde erforderlich, um die neuen Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen und die Entwicklungsarbeit am Schulstandort zu erleichtern. Um die einzelnen Unterstützungsmaßnahmen einem gemeinsamen Qualitätsverständnis zu verpflichten, wurden unterschiedliche Aktivitäten zur Qualitätsentwicklung auf Bundesebene gesetzt. Durch *Qualitätsinitiativen* des Ministeriums (vgl. den Beitrag „Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen“ von Altrichter/Eder im vorliegenden Band) wird versucht, österreichweit eine einheitliche Steuerungslinie zur Entwicklung von Schule und Behörde zu erreichen.

1.2.4 Stand und aktuelle Entwicklungen

Der Prozess der Autonomisierung des Schulwesens in Österreich ist eng mit der 14. Novelle des SchOG von 1993 verbunden. Weitergehende Bestrebungen finden sich seitdem vor allem auf konzeptueller Ebene, wenn man von einzelnen Initiativen (z. B. Änderung im LDG, Lehrplanreformen, die zur schulnahen Curriculumentwicklung motivieren) absieht. In ein-

zelen Bundesländern gibt es Bemühungen, die versuchen, in Teilbereichen zu einer weiteren Entwicklung der Schulautonomie beizutragen. Dazu gehören u. a. Initiativen zur Neustrukturierung von behördlichen Einheiten, die Flexibilisierung von Schulsprenkeln, schulscharfe Stellenzuweisungen für Profilschulen, die Einführung von Schulprogrammen mit Verpflichtungscharakter und Teaminspektionen zur Evaluation der Schule als Ganzes.

Insgesamt gesehen haben österreichische Schulen in den letzten Jahren vor allem autonomere Entscheidungsmöglichkeiten in den primären Handlungsvollzügen (Lern- und Unterrichtsorganisation) erhalten, die sekundären Handlungsvollzüge (Finanz-, Ausstattungs- und Personalorganisation) werden noch entscheidend auf übergeordneten Ebenen (Bezirk, Land, Bund) geregelt. Diese Diskrepanz führt vielfach zu schul- und unterrichtsentwicklerischen Aktivitäten, die auf der schulorganisatorischen Ebene nicht abgesichert sind (z. B. Personaleinsatz, Unterstützung durch Ressourcen).

Bei der Analyse der österreichischen Bildungsgovernance sind vier Phasen der Systemtransformation erkennbar (siehe Altrichter/Eder im vorliegenden Band). Die gegenwärtige Entwicklung kann dabei als Versuch verstanden werden, eine evaluationsbasierte Steuerung der autonomen Einzelschule aufzubauen. Dieses neue Paradigma einer evaluationsbasierten Steuerung findet sich auch im Bericht der Zukunftskommission (2005: 19) des Ministeriums, die „in konsequenter Weiterführung einer bestehenden bildungspolitischen Initiative [...] die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der einzelnen Schule“ weiter stärken soll (z. B. durch personelle und finanzielle Autonomie, Leistungsvereinbarungen und Planungssicherheit), „bei gleichzeitiger Beseitigung von unterrichtsorganisatorischen Barrieren (z. B. Eröffnung neuer pädagogischer Möglichkeiten im Bereich der Unterrichtszeit, der Arbeitszeitregelungen) und der Optimierung mancher Bereiche der Schulorganisation (z. B. sprachliche Frühförderung, optimierter Schulbeginn, Schulsprenkel und Wettbewerb). Jede Erhöhung von Autonomie bedeutet allerdings gleichzeitig eine vermehrte Rechenschaftspflicht der Schulen über die erzielte Schulqualität.“

Diese Reformvorschläge belegen, dass die Schulautonomie-Diskussion in Österreich (auch im internationalen Vergleich) noch nicht zum Abschluss gekommen und in vieler Hinsicht entwicklungs offen ist. Gemessen an Entscheidungsfreiheiten der Mittelbewirtschaftung (z. B. Festlegung und Entscheidung über die Verwendung des Schulbudgets), der Personalfreiheit (z. B. Einstellung und Entlassung von Lehrkräften, Festlegung der Anfangsgehälter, Entscheidung über Beförderung bzw. Höhergruppierung von Lehrpersonen) sowie der sonstigen Mitsprache des Lehrerkollegiums und der Schulleitung in Fragen der schulischen Politik und Verwaltung gibt es noch deutliches Entwicklungspotenzial (vgl. OECD 2001a: 205–209). Ähnliches gilt für die Einbeziehung von Eltern, Schüler/inne/n und externen Partner/inne/n in schulische Entscheidungsprozesse.

Neue Steuerungsoptionen

Offene Diskussion

C

2 Ergebnisse aus Forschung und Evaluation

2.1 Forschung in Österreich

Über die bisherigen Erfahrungen der Autonomisierung des Schulwesens in Österreich liegen vor allem Ergebnisse über die ersten Erfahrungen vor, die Anfang der 90er Jahre in einer großflächigen Untersuchung durch das BMUK (Zentrum für Schulentwicklung) wissenschaftlich erforscht wurden. In der mehrere Teilprojekte umfassenden Studie „Auf dem Weg zu einer besseren Schule“ wurde die Umsetzung der autonomen Maßnahmen an allen betroffenen Schultypen aus Perspektive der Betroffenen und Beteiligten durch quantitative Befragungen und qualitative Fallstudien untersucht (vgl. Bachmann et al. 1996; Specht 1997a).

Ende der 90er Jahre nahm das wissenschaftliche Interesse an der Auseinandersetzung mit dem Thema Schulautonomie ab. Eine Ausnahme bildet der Bereich der Hauptschulen, für die 1999 noch eine umfassende Erhebung durchgeführt wurde (Tanzer et al. 2000). Der Diskurs über Autonomie wurde durch die Qualitätsdiskussion (vgl. Eder et al. 2002a) und interne Steuerungsmöglichkeiten (Schulprogramm, Selbstevaluation) abgelöst (vgl. Altrich-

ter/Heinrich 2007; Schratz et al. 2002a). In den letzten Jahren erschienen Forschungsberichte, die den Schritt von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung konstatieren bzw. problematisieren (vgl. Heinrich 2007; Schmid et al. 2007).

2.1.1 Umsetzung der Schulautonomie

Erste Tendenzen in der Umsetzung von Autonomie

In den frühen Untersuchungen (Bachmann et al. 1996; Specht 1997a) zeigten sich bei der Umsetzung von Schulautonomie mehrere Tendenzen und Bruchlinien:

1. *Abhängig vom Schultyp war die Reaktion auf das Autonomieangebot sehr unterschiedlich:* Hauptschulen (2/3) nutzen die Erweiterung der Lehrplanautonomie häufiger und intensiver als die AHS (1/3), um spezifische Schulprofile aufzubauen. Ähnliches gilt für die BMHS (vgl. Bachmann et al. 1996: 50f).
2. *Das Reformangebot wurde von den unterschiedlichen Lehrer/innen/gruppen unterschiedlich aufgenommen:* Die Autonomie traf an AHS auf mehr Skepsis als an HS. Lehrer/innen sahen dort mehr Probleme bei der Umsetzung. Abhängig von der unterschiedlichen Aufnahme der Entscheidungen war auch der Motivationseffekt der Lehrpersonen geteilt.
3. *Im Rahmen der Autonomieprojekte sind Konflikte innerhalb der einzelnen Schulen (besonders an AHS) entstanden oder sichtbar geworden:* Die Entscheidung für schulische Autonomiemaßnahmen belebte einerseits die schulinterne Diskussion über Fragen des Unterrichts, andererseits waren die Diskussionen über den pädagogischen „Kurs“ der Schule oft konfliktreich. An den AHS wurde das Gesamtklima eher belastet als an Haupt- und berufsbildenden Schulen.
4. *Die erforderliche Zusammenarbeit im Rahmen der Schulautonomie von Schule, Eltern und Schüler/innen stärkte nur bedingt die Schuldemokratie:* An Schulen mit autonomen Maßnahmen gab es vielfach eine aktivere Beteiligung von Schüler/innen und Eltern am Schulgeschehen. In der Praxis ist der soziale Ort, an dem die Verhandlungen über Umsetzung der curricularen Autonomie erfolgen, selten das vorgesehene Schulpartnerschaftsgremium (Schulforum, SGA) sondern eher die Lehrer/innen/konferenz, Lehrer/innen/Arbeitsgruppen, Steuergruppen, pädagogische Tage.
5. *Die inneren Veränderungen an Schulen in Folge von Autonomie sind von den verschiedenen Gruppen (Schulleitung, Lehrer/innen, Eltern, Schüler/innen) unterschiedlich akzentuiert wahrgenommen und bewertet worden:* Schüler/innen nehmen beispielsweise von den Veränderungen an Autonomieschulen weniger wahr als Eltern, Lehrer/innen und Schulleitung (Specht 1997a: 109–111).

2.1.2 Folgen der Autonomisierung

Die gegenwärtige Situation der (autonomen) Entwicklung von Einzelschulen zeigt in Österreich ein sehr uneinheitliches Bild. Die jeweiligen Entwicklungsstände unterscheiden sich von Schultyp zu Schultyp, aber auch zwischen den einzelnen Bundesländern. Da eine österreichweite „Verordnung“ von Schulprogrammen und deren Evaluation als notwendige Steuerungsinstrumente u. a. aufgrund gewerkschaftlicher Interventionen nicht möglich war, hängt deren Einsatz vom individuellen Engagement einzelner Personen oder Schulen bzw. der Steuerungsleistung einzelner Bundesländer ab (vgl. auch die Befunde von Schratz et al. 2002b; siehe den Beitrag von Altrichter/Eder in diesem Band).

Ergebnisse aus Fallstudien

Im Bereich der autonomen Entwicklung von Einzelschulen liegen vor allem Fallstudien vor, welche über die dynamischen Prozesse innerhalb der Schulen berichten (vgl. Altrichter et al. 2005; Krainz-Dürr et al. 1997; Soukup-Altrichter et al. 2007). Diese zeigen auf, dass die Verlagerung von Entscheidungen an den Schulstandort nicht nur große Herausforderungen an die Führungspersonen stellt, sondern auch von den Lehrpersonen besondere Fähigkeiten erfordert, um standortbezogene Maßnahmen umzusetzen. Sie machen sichtbar, dass Schulen, die diesbezüglich noch wenig Erfahrung haben, Unterstützung im Bereich der Schul- und Unterrichtsentwicklung benötigen und zu wenig in didaktische Entwicklungsarbeit inves-

tiert wird. Es wird auch der Wettbewerbscharakter derartiger Entwicklungen deutlich, wenn Schulen ihre Profilierung als Möglichkeit zur Selektion verwenden.

Ein großes Forschungsdefizit zeigt sich darin, dass es über die weitere Entwicklung der Schulautonomie in Österreich und besonders ihre Auswirkungen auf die Bildungsprozesse der Schüler/innen keine aussagekräftigen Daten gibt.

Dem österreichspezifischen Teil der PISA-Befragungen sind Befunde zu entnehmen, dass das Engagement der Schulen in der eigenständigen Entwicklung der Qualität von Schule und Unterricht zugenommen hat. Dies zeigt sich von der Befragung 2000 auf 2003 in einer Zunahme von Schulen, die bereits konkret Schulprogramme entwickeln, umsetzen oder evaluieren bzw. sich in einem „echten“ Qualitätsentwicklungs- und -sicherungs-Zyklus befinden (vgl. Haider 2006: 357). Am besten bzw. hilfreichsten wurden von den Schulleiter/innen die gute und konstruktive Zusammenarbeit im Kollegium und die Unterstützung durch die Schulaufsicht eingestuft, niedrig der Informationsstand und das Interesse der Eltern (vertretung) an der Entwicklung gemeinsamer Ziele und Maßnahmen. Als hemmend bzw. belastend für die Qualitätsentwicklung und -sicherung wurde die Personalvertretung der Lehrer/innen eingeschätzt (vgl. Haider 2006: 361–364).

Zwei aktuellere Fragebogenerhebungen liefern Daten zu Auswirkungen der Schulautonomie in Österreich: Tanzer et al. (2000) zur Situation an Hauptschulen und Gutknecht-Gmeiner et al. (2007) zu schulartenübergreifenden Vergleichen, beide beschränken sich jedoch auf die Erfassung der Umsetzung der Lehrplanautonomie, der finanziellen Autonomie und anderer Effekte (Auswirkungen auf Attraktivität des Standorts, Gestaltung des Bildungsangebotes, Kooperationen mit außerschulischen Partner/innen) aus Perspektive der Schulleiter/innen bzw. der Klassenvorstände und lassen keine Schlüsse auf die Auswirkungen der Autonomiemaßnahmen auf die Schüler/innen zu. Zusammenfassend die Ergebnisse der beiden Studien:

Lehrplanautonomie

Über 90% der österreichischen Hauptschulen, AHS und berufsbildenden Schulen nutzen die Möglichkeiten der Lehrplanautonomie. An *Hauptschulen* (Tanzer et al. 2000) zeigt sich ein beträchtliches Maß an Schwerpunkten, die primär der Einführung spezieller „methodisch didaktischer Maßnahmen“ zugeordnet werden können (46%). Inhaltlich wurde häufig ein neuer Unterrichtsgegenstand (z. B. Informatik, Fremdsprachen, Soziales Lernen) eingeführt. Es gibt Unterschiede in der Verteilung der Schwerpunkte über die Schulstufen und zwischen den Bundesländern.

Im Vergleich zur *AHS-Unterstufe* (Gutknecht-Gmeiner et al. 2007) wird die Lehrplanautonomie stärker von den Hauptschulen genutzt (40% schulübergreifende Schwerpunkte an HS, 29% an AHS). Der meistgesetzte Schwerpunkt an beiden Schultypen ist IKT (fast 60%). Die weiteren Präferenzen an Hauptschulen sind Berufsorientierung (57%), Soziales Lernen (44%), Integration und Interkulturelles Lernen (23%). An den AHS-Unterstufen sind Fremdsprachen und der naturwissenschaftlich-technische Bereich etwas stärker als an Hauptschulen ausgeprägt (102). An den *AHS-Oberstufen* gibt es einen starken Trend im Bereich Fremdsprachen (64%), gefolgt vom naturwissenschaftlich-technischen Bereich/Labor (49%) und IKT (40%).

An *berufsbildenden mittleren und höheren Schulen* besteht vor allem der Wunsch nach einem vielfältigen Bildungsangebot, der Erhöhung der Arbeitsmarktchancen bzw. der Berücksichtigung der Wirtschaft, an AHS primär an schülerbezogenen Zielen wie Attraktivität für Schüler/innen, Förderung von Interessen und Begabungen (Gutknecht-Gmeiner 2007).

Eröffnungs- und Teilungszahlen

Die Möglichkeit, durch die Bestimmung von Eröffnungs- und Teilungszahlen Einfluss auf die Gruppenbildung zu nehmen, spielt an AHS eine größere Rolle bei der Förderung von Begabten und wird diesbezüglich von 57% der AHS (im Vergleich zu 48% der HS) als sehr wichtig beurteilt. Vergleichsweise geringere Differenzen gibt es zwischen den Schultypen bezüglich der Rolle

Forschungsdefizit
Schüler/innen/leistungen

Befunde der
PISA-Studien

Schwerpunktbildung an
HS und AHS

C

Geringer Spielraum für Teilungszahlen

der Eröffnungs- und Teilungszahlenbestimmung für die Schwerpunktsetzung insgesamt und die kompensatorischen Maßnahmen (ebd.: 105). Allerdings erscheint die Festlegung schulautonomer Eröffnungs- und Teilungszahlen nach Fankhauser (o. J.: 9) und Rechnungshof (2003: 69) problematisch, da seit der Verknappung der Mittel Schulen durch die vorhandenen Ressourcen in Form von zugewiesenen Werteinheiten ohnehin nur geringe Spielräume zur Verfügung stünden, wodurch der Eröffnung neuer Klassen und der Klassenteilung enge Grenzen gesetzt seien.

Umsetzung der finanziellen Autonomie

Nach Gutknecht-Gmeiner et al. (2007: 105f) werden Möglichkeiten der finanziellen Autonomie wie Schulraumüberlassung (81% an AHS, 48% an HS), Werbung (75% an AHS, 51% an HS) und Sponsoring mehr vom Schultyp AHS genutzt. An Hauptschulen muss das Ausmaß der Budgethoheit mit dem Schulerhalter vereinbart werden. An den berufsbildenden Schulen nehmen 98% Möglichkeiten der finanziellen Autonomie in Anspruch: Sponsoring (81%), Schulraumüberlassung (71%) sowie Werbung (64%) stehen im Vordergrund (Gutknecht-Gmeiner 2007: 6). Im Jahr 2001 gab es nach Angaben des Rechnungshofs (2003: 72) 17 Einrichtungen mit Teilrechtsfähigkeit, Gründe für die geringe Nutzung werden in den attraktiven Alternativen zur Drittmittelakquisition (z. B. Schulraumüberlassung), dem Haftungsausschluss des Bundes und den umfangreichen Rechnungslegungsbestimmungen vermutet. Die Größenordnung der Einnahmen im Rahmen der finanziellen Autonomie ist in Tabelle 2 dargestellt.

Einnahmen im Schuljahr	1997/98	2000/01
Schulraumüberlassung	1.385.000	2.496.000
Werbung und Sponsoring	607.000	1.913.000
Einnahmen im Kalenderjahr	1998	2001
Im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit	113.000	614.000

Tab. 2: Einnahmen im Rahmen der finanziellen Autonomie (in Euro)

Quelle: Rechnungshof (2003: 68)

„Schulautonome Tage“

Praktisch alle Schulen nutzen die Möglichkeit, fünf Tage „schulautonom frei zu geben“, allerdings, „halten sich die Schulen vielfach nicht an diese im Schulzeitgesetz formulierte Einschränkung und geben auch ohne Vorliegen schulischer und öffentlicher Anlässe frei. Eine Praxis, die die Schulverwaltung bisher nicht ausreichend versucht hat, in den Griff zu bekommen“ (Fankhauser o. J.: 9).

Hemmende und fördernde Faktoren

Nach Tanzer et al. (2000: 110f) werden an *Hauptschulen* die Möglichkeiten schulautonomer Entscheidungen als noch nicht ausreichend eingeschätzt. Hindernisse finden sich oft im Bereich der fehlenden finanziellen und personalen Autonomie. Als wichtigste Rahmenbedingungen und Voraussetzungen nennen die Schulleiter/innen gut ausgebildete Lehrer/innen, bessere Ausstattung der Schule und eine Flexibilisierung im Dienstrecht. Gutknecht-Gmeiner et al. (2007: 108f) bestätigen die Wirkung der angeführten hemmenden und fördernden Faktoren für den *AHS-Bereich*, wobei speziell der Mangel an Sachressourcen (60%) und zu geringe Handlungsspielräume (48%) betont werden. Als förderlich für beide Schultypen wird neben der Ausweitung der Personalressourcen die Möglichkeit gesehen, Lehrer/innen entsprechend der Schwerpunktsetzung einzustellen (61% an HS, 54% an AHS).

An *berufsbildenden Schulen* werden vor allem das unflexible Dienstrecht und Sparmaßnahmen als hemmende Faktoren wahrgenommen. Schulleiter/innen wünschen sich mehr Autonomie in Personalangelegenheiten – dies betrifft die Rekrutierung von Personal als auch flexible Dienstverhältnisse. Viele höhere Schulen kommen mit den gebotenen Möglichkeiten im Rahmen der Lehrplanautonomie nicht aus. So gab mehr als die Hälfte der berufsbildenden Schulen an, einen oder mehrere Schulversuche zu führen (Gutknecht-Gmeiner 2007: 7f).

Flexibilität im Dienstrecht

Beurteilung der Schulautonomie

Die überwiegende Mehrheit der Schulleiter/innen an Pflichtschulen beurteilt die Auswirkungen der Autonomie positiv, Befragte an berufsbildenden Schulen äußerst positiv. Als besonders starke Effekte der Schulautonomie werden Auswirkungen auf die Qualität und Vielfalt des Angebots sowie die Attraktivität des Standorts genannt. Durchwegs positiv werden die Auswirkungen auf die Motivation der Lehrer/innen und die Zusammenarbeit mit Unternehmen beschrieben.

Profilbildung steht immer in Zusammenhang mit einer Wettbewerbssituation. In den letzten zwei Jahrzehnten ist es zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen Schulen, vor allem um (gute) Schüler/innen, gekommen. Schulleiter/innen sehen diese Situation überwiegend positiv, nur etwa jede/r zehnte Schulleiter/in als überwiegend negativ. Nach Meinung der Schulleiter/innen führt der Wettbewerb zu einer Steigerung der Motivation und des Engagements und stellt einen Ansporn dar, gleichzeitig kommt es durch den steigenden Druck zu mehr Konflikten innerhalb der Schule.

Mehr als die Hälfte der HS (55%) und über ein Drittel der AHS (36%) wünschen sich eine Ausweitung der Lehrplanautonomie. 65% der BMHS schätzen die Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der derzeitigen Autonomiegesetzgebung als ausreichend ein.

Die Ergebnisse der inzwischen vorliegenden Studien zur Autonomieentwicklung in Österreich verweisen immer wieder darauf, dass die verstärkte Eigenständigkeit der Schule sich nicht mehr mit den herkömmlichen Strukturen eines zentralistischen Bildungssystems verträgt. „Die im Zuge der 14. SchOG-Novelle vollzogene Schwerpunktverlagerung einer ‚äußeren‘ zu einer ‚inneren‘ Schulreform, vom Gesamtsystem zur Einzelschule, muss jedenfalls die in dieser Blickrichtung häufig ausgeblendeten Systemanteile (Schulaufsicht, Schulbehörde, ministerielle Stellen) wieder hereinholen, da Mikropolitik, Entwicklung an der ‚Peripherie‘ nur dann möglich ist, wenn sich die Strukturen der Makropolitik, der ‚Zentrale‘ mitentwickeln“ (Schrattner 2007: 246).

Wettbewerb durch Profilbildung

2.1.3 Rollenwandel im Bereich Führung

Weitere Studien befassen sich mit den Führungspersonen und ihrer Rolle in der autonomen Entwicklung von Schule und Unterricht. Einerseits liefern diese Befunde über die Qualifizierung von Schulleiter/inne/n (vgl. BMBWK 2005; Pool 2007; Schratz/Petzold 2007; Stoll et al. 2007) und Schulaufsicht (vgl. Bitschnau/Schratz 1999), andererseits über die Rolle der Schulaufsicht in der autonomen Schulentwicklung (vgl. Schratz 1996; Havlicek 2007).

Schulleitung

Die genannten Studien zur Rolle der Schulleitung in der Autonomisierung des österreichischen Schulwesens lassen zusammenfassend folgende Tendenzen erkennen:

- Die Zunahme autonomer Entscheidungen am Standort erhöht die Verantwortung und führt zu einer Stärkung der Rolle der Schulleitung, da im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zahlreiche Entscheidungen schulnah erfolgen.
- Dadurch steigt die Notwendigkeit der Fähigkeiten von Schulleitungspersonen, die Schule nicht nur zu managen, sondern auch zu gestalten, wozu ein zusätzlicher Kompetenzbedarf erforderlich ist (Leadership, Schul- und Personalentwicklung u. Ä.).
- Die Stärken der Führungspersonen liegen aufgrund der Sozialisationserfahrungen in einem bisher zentral gesteuerten Bildungssystem eher im Bereich von individuellem Handeln (Einzelne motivieren) als im systemischen Arbeiten (die Schule als Ganzes in die Zukunft entwickeln).
- Aufgrund der zunehmenden autonomen Aktivitäten am Schulstandort wird die Belastung des Führungsalltags stärker erlebt als früher, vor allem was den „administrativen Aufwand“ angeht. Die Schulleiter/innen des Pflichtschulbereichs sehen eine personelle administrative Unterstützung (Schulsekretär/in) dringend erforderlich.

Stärkung der Schulleitung

- Die gesetzlichen Änderungen geben zwar der Schule mehr Möglichkeiten zur autonomen Gestaltung, die Handlungsmöglichkeiten der Schulleitung sind aufgrund des Dienstrechts noch zu eingeschränkt, um die autonomen Spielräume voll auszunutzen (z. B. Finanzgebarung, Personalauswahl).

Schulaufsicht

In Folge der Autonomiebestimmungen veränderte sich die Rolle der Schulinspektor/inn/en, was sich in der neuen Aufgabenbeschreibung niederschlug (Aufgabenprofil der Schulaufsicht [Erlass des BMBWK], Ministerialverordnungsblatt Nr. 20/2000). Dadurch hat sich ihre Rolle – abgesehen von aktuellen Anlässen – von der Beurteilung einzelner Lehrpersonen zum Systemmonitoring der Schulen im Bezirk (BSI) bzw. Land (LSI) gewandelt. Als „Regionale Bildungsmanager/innen“ sollten sie stärker zu einer regionalen Bildungsplanung beitragen, was allerdings in der vorgesehenen Form nur ansatzweise gelang, was folgendes Zitat aus dem Rechnungshofbericht (2007: 133) nahelegt: „Die Schulaufsicht war nicht in der Lage, ihre Aufgaben effizient wahrzunehmen. Bei der Erfüllung von Kernaufgaben, insbesondere bei der regionalen Bildungsplanung bestanden erhebliche Defizite. Vielfach fehlten Schulprogramme der einzelnen Schulen.“

Neue Aufgaben für Schulaufsicht

Die genannten Studien zur Rolle der Schulaufsicht in der Autonomisierung des österreichischen Schulwesens lassen zusammenfassend folgende Tendenzen erkennen:

- Die neuen Aufgaben des regionalen Schulmanagements konnten nicht immer umgesetzt werden, da die gesetzlichen Vorgaben auf Schulebene nicht kompatibel waren (z. B. kein verpflichtend vorgegebenes Schulprogramm).
- Der Rollenmix in der Aufgabe der Schulaufsicht zwischen Beratung und Kontrolle führt zu einem nicht immer leistbaren Balanceakt, der einer dringenden Entkopplung bedarf.
- Der Übergang von der bisherigen Form der Einzelbeurteilung von Lehrpersonen zur Systembeurteilung der Einzelschule bzw. des Schulbezirks erweist sich als schwierig, wenn die strukturellen Bedingungen nicht „passen“. Besonders in großen Aufsichtsbezirken erweist sich die Aufgabe des Systemmonitoring aufgrund der Anzahl von Schulen schwer umsetzbar.
- Die Neustrukturierung des regionalen Bildungsmanagements läuft in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich, was zu unterschiedlichen Ausprägungen von Entwicklungsszenarien führt (z. B. externe Evaluation durch „Schulinspektion“).
- Lange Phasen von Übergängen aus einem „alten“ System in ein „neues“ System führen zur Verunsicherung in der Wahrnehmung der Aufgaben von Schulaufsicht („alt“ versus „neu“).

Altrichter/Heinrich (2007: 94–95) heben hervor, dass die neuen Steuerungsmodelle neue Rollen für alte „Mitspieler“ vorsehen. Am meisten betrifft dies die „Einzelschule“, die Schulleitung und die Schulaufsicht. Gleichzeitig wurden „keine klaren sozialen Orte und Instrumente für bindende Koordination innerhalb und zwischen den Systemebenen geschaffen“. Der Versuch, die Schulpartnerschaftsgremien „zum Angelpunkt der Handlungskoordination zu machen, wurde durch die reale Entwicklung von Lehrerdominanz der Entscheidungen überholt. [...] Auch die spätere Betonung der hierarchischen Selbststeuerung durch aufgewertete Schulleitung, Schulprogramme und Qualitätsmanagement scheint ‚unvollendet‘“ (95).

2.1.4 Ausblick

Die Entwicklung der Schulautonomie in Österreich kann insgesamt gesehen sehr begrenzt und gebremst gesehen werden, die aufgrund fehlender Kohärenz an vielen Stellen Konflikte und einzelne reaktive Handlungsbedarfe deutlich macht. Da es inzwischen zahlreiche Konzepte von Kommissionen zur Bildungsreform, aber noch keine gesamtösterreichische Policy einer forcierten Weiterentwicklung gibt, sind einzelne Subsysteme (Bundesländer, Schulbezirke) aktiv geworden und haben eigene Maßnahmen gesetzt. Dadurch entsteht die Gefahr

einer unkoordinierten Entwicklung lose gekoppelter Subsysteme, die bei künftigen gesamtstaatlichen Bemühungen zur Harmonisierung zu Problemen führen könnten. Es stellt sich die Frage nach einer grundsätzlichen, forcierten Weiterentwicklung der Schulautonomieidee, sei es durch weitere Maßnahmen der Dezentralisierung, die Einführung von Instrumenten der Rechenschaftslegung und zur Unterstützung der hierarchischen Selbststeuerung oder der Einführung von Wettbewerbs- und Marktelementen.

2.2 Internationale Befunde

Schulautonomie ist weltweit ein sehr heterogenes Reformprogramm, zu dem zwar vielfältige Befunde vorliegen, die aber aufgrund der Unterschiedlichkeit der dahinter liegenden Länderkonzepte schwer vergleichbar sind (vgl. Eurydice 2007). Aus einer *historisch-politischen* und *kulturvergleichend differenzierenden Perspektive* wird deutlich, dass Schulautonomie abhängig von historischen und kulturellen Konstellationen unterschiedliche Wirkungen auf schulische Lernergebnisse hat. Demnach hat jede politische Sondersituation auch eine kulturelle Tradition, in der der Stellenwert von Lernen und Bildung zum Ausdruck kommt (Fend 2003), weshalb auch eine Übertragung von internationalen Forschungsergebnissen auf den österreichischen Kontext schwer möglich ist. Im Folgenden beschränken wir uns daher auf einzelne Befunde zu zentralen Zielsetzungen und Konzepten von Schulautonomie, die neuralgische Punkte der Entwicklung in einzelnen Ländern sichtbar machen.

2.2.1 Schulautonomie und Schülerleistungen

Ein hoher Grad an Schulautonomie ist eine wichtige Bedingung für überdurchschnittliche Schüler/innen/leistungen, so der Schluss einer Vielzahl von Studien (vgl. Wößmann 2007a, Sutherland/Price 2007). Schulautonomie an sich stellt jedoch keine Garantie für hohe Schüler/innen/leistungen dar. Es gibt Länder, die trotz einer hohen Ausprägung an Schulautonomie (z. B. Dänemark, USA) keine überdurchschnittlichen Schüler/innen/leistungen aufweisen. Es gibt allerdings kein Land mit niedrigen Schulautonomieggraden (Deutschland, Österreich, Portugal, Italien), das zu den PISA-Top-Performern zählt (vgl. Gonand et al. 2007).

In einer vergleichenden Aufarbeitung der schulautonomiebezogenen Steuerungsstrukturen innerhalb der OECD-Länder kommen Gonand et al. (2007: 14) zu einem für Österreich insgesamt ungünstigen Befund. Sowohl was die Effizienz der Ressourcenzuweisung (dezentralisierte Verantwortlichkeiten, bedarfsorientierte Mittelzuweisung), des Budgetmanagements (outputorientierte Steuerung, Managementautonomie der Schulen) und des Bildungsmarktes (klare Standards bzw. Benchmarks, Wahlfreiheit) angeht: Österreich erreicht nur unterdurchschnittliche Werte. (vgl. Abbildung 1; die durchgezogene Linie zeigt den OECD-Durchschnitt).

**Österr. Bildungswesen:
Geringer Effizienzgrad**

C

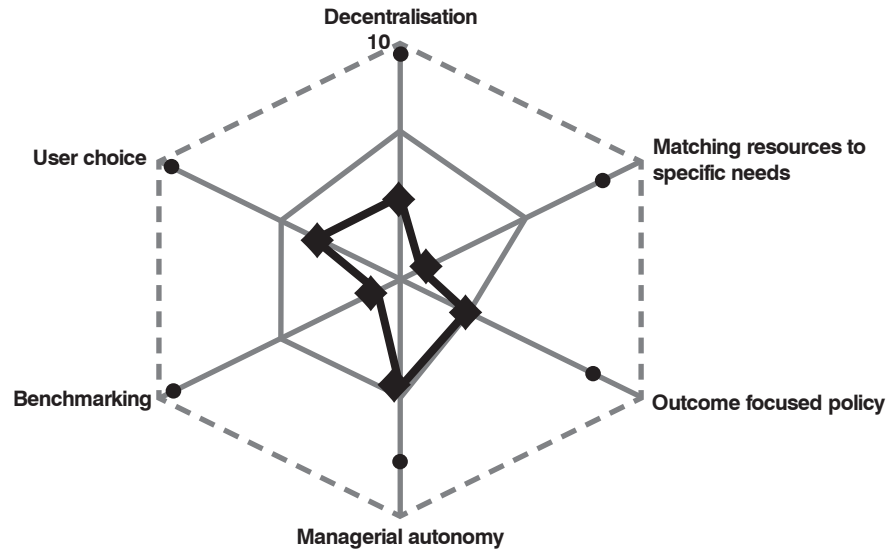


Abb. 1: Effizienzindikatoren für das österr. Bildungssystem

Quelle: Gonand et al. (2007: 23)

Hohe Schülerleistungen können scheinbar eher dann erreicht werden, wenn die innere Flexibilität des Systems durch Dezentralisierung (bei gleichzeitiger Senkung des Verwaltungsaufkommens) erhöht wird, so die Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudien 2007, verbunden mit der Berücksichtigung, „dass die deutliche Vergrößerung des einzelschulischen Entscheidungs- und Verantwortungsspielraums mit einer regelmäßigen Evaluation auf systemischer wie institutioneller Ebene einhergehen muss, deren Ergebnisse zum Teil auch öffentlich gemacht werden“ (ebd.: 256).

Nach Wößmann et al. (2007) führen Bildungssysteme zu besseren Schüler/innen/leistungen, wenn sie dafür sorgen, dass auf allen Ebenen (Schüler/innen, Lehrer/innen, Schule als Handlungseinheit) Verpflichtungen zur Rechenschaftslegung eingeführt sind. Allerdings argumentieren weitere Autor/inn/en (Adams/Kirst 1999; Darling-Hammond/Ascher 1991; O’Day 2002), dass dies nur der Fall sei, wenn ein bürokratisch organisiertes Rechenschaftslegungsmodell mit professionsbezogener Verantwortungsübernahme verbunden wird, d. h. dass es zu einer Zusammenarbeit innerhalb der Profession auf unterschiedlichen Ebenen kommt (vgl. Pont et al. 2008).

2.2.2 Wettbewerb und marktförmige Mechanismen

Jene schulischen Veränderungen, die Wettbewerb, Autonomie und Rechenschaftslegung in ihren Bildungssystemen sicher stellen, scheinen ein Schlüssel zu höheren Schülerleistungen zu sein (vgl. Wößmann 2007a). Was marktförmige, auf Wettbewerb und Konkurrenz basierende Mechanismen der Schulsystementwicklung anbelangt, mahnen die Befunde aus den internationalen Studien zur Vorsicht, da sich verstärkter Wettbewerb negativ auf die Ergebnisqualität auswirken kann. „Wettbewerb ist offensichtlich kein uneingeschränkt einsetzbares Universalmodell; zumindest für den Schulbereich steht bislang ein überzeugender Wirksamkeitsnachweis aus“ (Weiß 2004: 5).

2.2.3 Partizipation und Demokratisierung von Schule

Die UNESCO (2007a und b) gab eine Studie in Auftrag, um zu untersuchen, wieweit auch benachteiligten Gruppierungen der Zugang zur Bildung garantiert wird. Trotz prinzipieller Vorbehalte gegenüber einer Dezentralisierung bestünde eine hohe Übereinstimmung darüber, dass Dezentralisierung das Ziel, Bildung für alle zu ermöglichen, unterstützt, da die Kreise der Partizipation größer würden.

In einer Langzeitstudie über 20 Jahre haben Blossing/Ekholm (2005) für Schweden herausgefunden, dass der Aufbau einer organisationsbezogenen Leistungsfähigkeit über gemeinsame demokratische Arbeit sehr stark von der Führung der Schulleitung abhängt: Es „wird ein Schulleiter gebraucht, der Wissen darüber besitzt, wie eine partizipierende und demokratische Organisation aufgebaut wird, der gute Kommunikationsfähigkeiten besitzt und dazu in der Lage ist, Entscheidungen zu treffen und durchzuführen. Wenn die Lehrer darüber hinaus eine offene Einstellung gegenüber Veränderungen haben und das Zusammenspiel zwischen der Schulleitung und dem Personal funktioniert, sind dies gute Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung“ (Blossing/Ekholm 2005: 51).

2.2.4 Lehrplanautonomie

In der österreichischen Tradition von Schulautonomie erhalten Schulen erweiterte Handlungsspielräume zur curricularen Ausgestaltung ihres Angebots (siehe Tabelle 1). Da sich internationale Studien vor allem mit Effizienzfragen des Mitteleinsatzes oder den Wirkungen von Bildungsmärkten auseinandersetzen, liegen kaum Forschungsergebnisse zur Lehrplanautonomie vor. Clausen et al. (2007) haben sich in einer Studie an baden-württembergischen Gymnasien mit der Frage auseinandergesetzt, ob und in welchem Umfang die Schulen die strukturell gewährten Freiräume in der Festlegung der Stundentafeln für Belange der psychosozialen Entwicklung der Schüler/innen einsetzen. Sie finden „einen substantziellen Anteil von Schulen, die ihre pädagogische Autonomie für Lernarrangements nutzen, die jenseits der Fachleistungen für die soziale und Persönlichkeitsentwicklung der Jugendlichen, aber auch für die fächerübergreifende Vorbereitung auf die Anforderungen einer modernen Berufswelt von Bedeutung sind“ (755).

2.3 Konsequenzen für Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung

Eine umfassende Erforschung des Status quo im Bereich Schulautonomie auf den unterschiedlichen Systemebenen steht in Österreich noch aus. Aufgrund der fehlenden Kontraktkultur und des fehlenden Controlling liegen noch keine Daten über die mittel- oder langfristige Wirksamkeit der autonomen Schulentwicklung vor, die valides Steuerungswissen ermöglichen. Während (Fall-)Studien über Einzelschulen Einblicke in die mikropolitische Situation und die Entwicklungsdynamik in Autonomieprozessen an einzelnen Standorten ermöglichen, ist die Erfassung des Gesamtsystems sehr schwierig, da sich die „Autonomielandschaft“ in Österreich nicht als konsistente „Landkarte“ vermessen lässt. Da die Daten der einzelnen PISA-Untersuchungen nur wenig Aussagekraft über Fragen der Schulautonomie haben, sind zur Weiterentwicklung des Bildungssystems in der gegenständlichen Thematik weiter führende Forschungsbefunde erforderlich. Dabei sollte es nicht nur um Einzelstudien zu einzelnen Aspekten gehen, sondern um mittel- und langfristige Verlaufsstudien, die Trends und mögliche Wirkungen als Steuerungswissen verfügbar machen, wie sie etwa aus Schweden bekannt sind und Auskunft über Langzeiteffekte geben (vgl. Blossing/Ekholm 2005).

Trendforschung durch
Langzeitstudien

3 Konsequenzen und Entwicklungsoptionen

3.1 Aktuelle Reformherausforderungen

Durch die Veröffentlichung internationaler Vergleichsdaten (wie PISA) stellen sich in Österreich immer wieder Fragen nach der besten Bildungspolitik und deren Auswirkungen auf die Lernprozesse der Schüler/innen. Diese „Globalisierung“ von Leistungsmessungen führte bei Verantwortlichen in der Bildungspolitik zu einem stärkeren Anpassungsdruck, der sich nicht zuletzt im „Abschauen“ bzw. ungeprüften Übernehmen von *policy measures* in der Bildungspolitik zeigt (vgl. Möller/Schratz 2008).

Mangelnde Forschungslage

Auf der Grundlage der vorliegenden Daten wird deutlich, dass österreichische Schulen die vorhandenen Möglichkeiten im Rahmen der Teilautonomie in unterschiedlicher Form und Intensität ausnützen. Wie tief greifend die dadurch entstehenden Veränderungen sind und ob es zu einer Steigerung der Qualität und Effizienz des Bildungswesens kommt, kann aufgrund der mangelnden Daten nicht dargestellt werden. Im aktuellen Reformdiskurs ist einerseits immer von der Entwicklung der (Einzel-)Schule die Rede, allerdings scheint dabei die Weiterentwicklung der Schulautonomie eine untergeordnete Rolle zu spielen. Im Zentrum steht die Entwicklung eines weiten Spektrums an Instrumentarien zur Evaluierung und Sicherstellung von Standards sowie die Entwicklung neuer Steuerungsmodelle (Educational Governance) (siehe Kapitel Altrichter/Eder).

3.2 Erste Schritte zur Verbesserung der Situation

Ergebnisse umsetzen

Eine detaillierte Auflistung von erforderlichen Konsequenzen erbrachten bereits die Ergebnisse der ersten Studien zur Autonomie in Österreich, die auch heute noch Gültigkeit haben (vgl. Bachmann et al. 1996: 145–150):

- Erweiterung der autonomen Spielräume
- Ausbau der Unterstützungsmechanismen für innovative Schulen
- Garantie eines stabilen Handlungsrahmens für konsolidierte Schulen
- Stärkung der Vertrauensbasis zwischen Schulen und Bildungspolitik
- Erweiterung von Möglichkeiten des Erfahrungsaustauschs über gelungene Beispiele, welche Anregungen für Selbstreflexion und Zielorientierung in den Schulen geben
- Schaffung von Arbeitsbedingungen für Lehrer/innen und Schulleiter/innen, die deren Motivation unterstützen
- Verbesserung der internen Entscheidungsprozesse auf der Schulebene
- Aufbau von Lösungsmustern für den Umgang mit Interessensgegensätzen und Konflikten auf der Schulebene
- Aufbau einer Kultur professioneller (Selbst-)Evaluation
- Institutionalisierung von Ansätzen des System-Monitoring
- Einführung von Möglichkeiten, Gelder noch flexibler zu verwenden.

Empfehlungen umsetzen

Reformvorschläge formulierten in den letzten Jahren der *Österreich-Konvent*, der ein *regionales Bildungsmanagement* und die *Forcierung der autonomen Schule* vorschlug, oder auch der Rechnungshof, der 2003 eine Weiterentwicklung von Schulautonomie und Dezentralisierung als eine Neudefinition der *Schnittstellen* zwischen Schule, Landesschulrat und BMUKK sowie die Evaluierung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung anregte. Der Rechnungshof kritisierte 2007 die fehlende Umsetzung der Rolle von Schulaufsicht, die 1999 in einer Weisung neu definiert wurde, in folgenden Bereichen: Zersplitterung der Zuständigkeiten im Bereich der obersten Ebene der Schulaufsicht, keine strategischen Ziele und Kontrollmaßstäbe, keine Evaluation der Umsetzung der allgemeinen Weisung, kein regionaler Bildungsplan, schulbezogene Aufgaben wurden wegen des Fehlens der Schulprogramme und der darauf basierenden schulischen Selbstevaluation nur teilweise erfüllt.

Sowohl die Berichte der Zukunftskommission (2003; 2005) als auch die der ExpertInnenkommission (2007; 2008) enthalten bildungspolitische Konsequenzen im Hinblick auf die Autonomisierung des österreichischen Bildungswesens. Letztere forderte u. a. in ihrem 2. Zwischenbericht (2008: 110):

- die Neugestaltung der Gesamtsteuerung „Governance“ des Bildungs- und Schulwesens, die gegenwärtig nicht zufrieden stellend ist;

- die Reduktion der Verwaltungs- und Kompetenzebenen; es soll einen Schulerhalter statt bisher drei geben;
- eine radikale Kompetenzvereinfachung: Der Bund ist zuständig für die Gesetzgebung, die Länder sind für die Vollziehung zuständig;
- die Verringerung der Verwaltungs- und Kompetenzebenen im Pflichtschulbereich von drei auf zwei;
- die Dezentralisierung der operativen Aufgaben: Die Schulen übernehmen von den Bezirks- und Landesschulräten bzw. den Landesschulabteilungen alle operativen Aufgaben, die sie selbst bewältigen können; insbesondere stellen sie selbst ihre Lehrer/innen an;
- zur besseren Verbindung von Schulwelt und Lebenswelt werden an den Schulen School Boards nach Vorbild der Uni-Räte errichtet;
- die Regionalisierung des Verwaltungsmanagements: Alle nicht operativen Schulagenden wie insbesondere regionale Zielvorgaben, Service und Controlling werden im regionalen Schulmanagement erledigt;
- Reduktion des Landesschulmanagements auf typische „Konzernaufgaben“: Zielsetzung, Service und Überprüfung der Zieleinhaltung.

Die in 2.2 referierten internationalen Forschungsbefunde zeigen allerdings, dass die bloße Umsetzung einzelner Handlungsoptionen durch politische Vorgaben nicht automatisch zu einer Qualitätssteigerung von Schule und Unterricht führen muss. Erfolgt beispielsweise der wünschenswerte Aufbau einer neuen Evaluationskultur in einer Form, die zu einer Verbürokratisierung des Schulalltags führt, können sich damit zusammenhängende Nebenwirkungen kontraproduktiv auswirken. Hier gilt es aus den Forschungsergebnissen vergleichender Analysen zu lernen, dass bestimmte Konstellationen von Maßnahmen erforderlich sind, um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden.

3.3 Entwicklungsoptionen

Für die Entwicklung des österreichischen Bildungswesens bestehen mehrere Optionen, die allerdings einer weiteren Ausdifferenzierung bedürfen, wie etwa:

- *Reformpause*

Die Beibehaltung des Status quo ist – nicht zuletzt aufgrund der Erkenntnisse aus den Befunden der internationalen Vergleichsstudien – für das österreichische Schulwesen aktuell keine wirkliche Option. Diesbezügliche Äußerungen, die in den letzten Jahren immer wieder laut wurden und auf eine überhandnehmende Zahl von „Reformpaketen“ zurückzuführen sind, stellen die Frage nach der Intensität und notwendigen Schnelligkeit des Schulsystemumbaus. Irritationen schaffen insbesondere nicht aufeinander abgestimmte Reformschritte, deren Einzellogik aus der Sicht der Politik zwar Sinn macht, von den Betroffenen vor Ort aber nicht als Teil einer Gesamtstrategie wahr genommen wird.

- *Erweiterung der Autonomie*

Die Ausweitung der Autonomie vor allem in Budget- und Personalfragen wird aktuell immer wieder gefordert. Eine schrittweise Erweiterung der Autonomie in den unterschiedlichen Bereichen stellt eine vorsichtige Systemoptimierung und Defizitbeseitigung der bestehenden Schulautonomie dar. Sie kann möglicherweise die unmittelbaren Erfordernisse an der „Basis“ befriedigen. Wie weit sie sich auf die Gesamtsystemleistung auswirkt, hängt von zahlreichen Voraussetzungen ab.

- *Autonomie als Teil eines neuen Schulgovernance-Modells*

Die Einbettung der Autonomie in ein neues Governance-Modell stellt eine „radikale“ Umsteuerung dar, die eine Veränderung der Schulverwaltung und Lösung der Strukturprobleme anstrebt (siehe Forderungen Rechnungshofbericht, Altrichter et al. 2007; Schmid 2005; Heinrich 2007; Zukunftskommission 2005; ExpertInnenkommission 2008; u. a.).

Angesichts des aktuellen Reformdiskurses lassen sich vor allem die beiden letzten Entwicklungsvarianten favorisieren, die prinzipiell in dieselbe Richtung weisen, allerdings unterschiedlich schnelle und umfassende Reformen anregen: Einzelschulische Gestaltungsspielräume sollen – mehr oder weniger vorsichtig – weiter erweitert bzw. sinnvoller austariert und durch intensivere zentralstaatlich einheitliche Standardsetzungen und systematische Evaluationen der Schulqualität begleitet werden.

Die im internationalen Kontext entstandenen Studien, Berichte und Expertisen, an denen sich Österreich intensiv beteiligt (z. B. PISA, OECD School Leadership, EU-Expertengruppen und Cluster) beinhalten hilfreiche Referenzdaten, die in der zukünftigen Arbeit stärker genutzt werden sollten (vgl. auch die jüngste McKinsey-Studie „How the world’s best-performing school systems come out on top“). Dazu ist ein österreichweiter Diskurs erforderlich, der zur Stärkung der autonomen Entwicklung des Bildungswesens über möglichst viele Akteure/Akteurinnen (incl. außerschulischer Stakeholder) erfolgen sollte. Je breiter die Schuldebatte als entwicklungsorientierter Diskurs geführt wird, umso größer ist erfahrungsgemäß die öffentliche Akzeptanz für erforderliche Reformschritte.

Da sich bei allen (größeren) Reformen im Bildungsbereich die Frage nach der Finanzierung stellt, zumal derzeit ein Großteil des Budgets Personalkosten beinhaltet, sollte bei künftigen Entwicklungen im Bereich der Schulautonomisierung frühzeitig eine Kalkulation für Investitionsbedarfe im Hinblick auf die Finanzierungshöhe und -formen erstellt werden, um dem entwicklungshemmenden Mechanismus eines „kostenneutralen“ Systemumbaus rechtzeitig entgegenzuarbeiten. Der Investitionsbedarf wird insbesondere dort unterschätzt, wo es um ausreichende Unterstützungsmaßnahmen einer (Maximal-)Reform geht, was in der Konsequenz zu Teil- bzw. Minimalvarianten führt, die eine zeitnahe Umsetzung des Gesamtanliegens verhindern und die erwartete Wirksamkeit vermindern.