

# Bildungsökonomie: Eine vernachlässigte Quelle erweiterten Steuerungswissens im österreichischen Bildungswesen

Lorenz Lassnigg, Julia Bock-Schappelwein und Hans Pitlik

## Einleitung

Der Status-quo der Bildungsökonomie in Österreich ist gekennzeichnet durch Widerstände gegen ihren Einsatz. Ökonomische Aspekte des Bildungswesens werden bisher noch nicht als eine selbstverständliche und notwendige Betrachtungsweise gesehen, sondern eher als Angriff auf die umfassenden humanen und gesellschaftlichen Zielsetzungen des Bildungswesens empfunden. Entsprechend wird die ökonomische Dimension in den bildungspolitischen Auseinandersetzungen v. a. durch (nach oben offene) Ressourcenforderungen bedient, denen auch oft genug nachgegeben wird. Dahinter liegt die Annahme, dass mehr Ressourcen zu besseren Ergebnissen führen und dass die aktuellen Ergebnisse den bestmöglichen Einsatz der Ressourcen repräsentieren würden. Aus dieser Konstellation resultieren vergleichsweise hohe Ausgaben für das Bildungswesen.

Die zweite Seite der ökonomischen Betrachtung jedoch, welche Ergebnisse und Erträge dem Ressourceneinsatz gegenüberstehen, wird weitgehend vernachlässigt. Dieser Frage widmet sich das vorliegende Kapitel. Im ersten Teil werden stilisierte Evidenzen der international vergleichenden bildungsökonomischen Forschung und daran anknüpfende österreichische Ergebnisse präsentiert, der zweite Teil präsentiert Vorschläge zur Weiterentwicklung der Bildungsökonomie als Teil evidenzbasierter Politik.

Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Budgetmittel einerseits und einer für die zukünftige ökonomische Entwicklung Österreichs steigenden Bedeutung des Faktors Bildung andererseits stellt sich verstärkt die Frage, wie die im Bildungswesen gebundenen Ressourcen effektiver und effizienter eingesetzt werden können, damit sowohl die zu vermittelnden Basiskompetenzen und Lernleistungen verbessert als auch die Selektions- und Diskriminierungsprobleme verringert werden können.

**Forderungen  
nach zusätzlichen  
Ressourcen stehen einer  
Vernachlässigung der  
Ergebnisse gegenüber**

D

# 1 Zum Forschungsstand der Bildungsökonomie und ihrer Anwendung in Österreich: Lücken und Fortschritte

## 1.1 Ökonomische Analyse der Ergebnisse des Bildungswesens

Abbildung 1 skizziert das Grundkonzept und die Terminologie der Analyse des vorliegenden Beitrages.<sup>1</sup> Es werden zwei Arten von Ergebnissen des Bildungswesens unterschieden: erstens die unmittelbaren „internen“ Ergebnisse des Ressourceneinsatzes (z. B. Abschlüsse, Kompetenzen der Schüler/innen) werden als Outputs bezeichnet (an diese knüpft sich die „interne“ Effizienzbewertung); zweitens die eher indirekten mittel- oder längerfristigen „externen“ Wirkungen des Bildungswesens (z. B. finanzielle Erträge oder Wachstums- und Beschäftigungseffekte) werden Outcomes genannt (an diese knüpft sich die „externe“ Effizienzbewertung). Eine Aufgabe dieses Beitrages ist die zusammenfassende Bewertung der verfügbaren Ergebnisse und die Identifikation wichtiger offener Fragen für beide Dimensionen, interne und externe Effizienz.

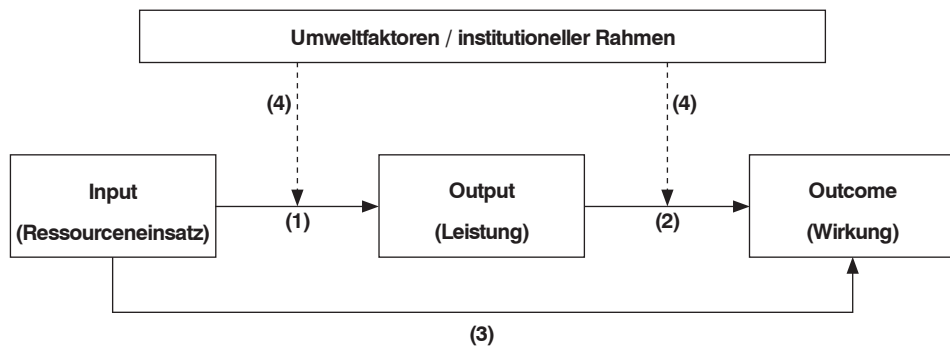


Abbildung 1: Schematische Darstellung der Produktionsprozesse im Bildungssystem

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Mandl 2007, Lassnigg et al. 2007.

- (1) interne Wirkungen: Output/Input (technische Effizienz, Kosteneffizienz), (2) externe Wirkungen (Variante 1): Outcome/Output, (3) externe Wirkungen (Variante 2): Outcome/Input, (4) Hintergrundbedingungen und institutioneller Rahmen.

Ein Grundproblem der bildungsökonomischen Forschung besteht seit Jahrzehnten darin, dass sich die intuitive Annahme einer automatischen Steigerung der Ergebnisse durch die Steigerung der Ressourcen in der „Produktionsfunktion“ nicht so einfach nachweisen lässt. Im Gegenteil, die Forschungen zeigen mit zunehmender Rigorosität, dass diese Annahme in ihrer Einfachheit trotz aller Plausibilität falsch ist: der erzielte Lern- und Ausbildungserfolg sowie die Chancengerechtigkeit eines Bildungssystems werden nur in verhältnismäßig geringem Maß von der Höhe der öffentlichen Bildungsbudgets bestimmt (Wößmann 2006, 2008a und 2008b, Mandl 2007). Daraus ergibt sich die Frage, wie sich dieser Zusammenhang zwischen Ressourcen und Ergebnissen tatsächlich darstellt und welche dazwischenliegenden Faktoren hier wirksam sind. Die Antworten liegen in der Forschung über institutionelle Gestaltungen des Governance-Systems, die einen wichtigen Schwerpunkt des Beitrages ausmachen.

**Leistungen und  
Chancengleichheit  
hängen nur in geringem  
Maß von der Höhe der  
Ressourcen ab**

<sup>1</sup> In der Forschung wird zu den meisten behandelten Aspekten keine einheitliche Terminologie verwendet, insbesondere zwischen Outputs und Outcomes ist die Abgrenzung unterschiedlich; die Forschungen zur „externen“ und zur „internen“ Effizienz sind in sehr unterschiedlichen Paradigmen angesiedelt und werden selten so direkt gegenübergestellt, daher sind starke Vereinfachungen nötig.

Ein zweites Grundproblem besteht darin, wie sich das Verhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit im Bildungswesen darstellt. Lange Zeit ist man von einem Widerspruch zwischen diesen beiden Grundfunktionen ausgegangen: man würde das eine verringern, wenn man das andere erhöht (*trade-off*). Die neueren Forschungen zeigen jedoch, dass diese beiden Funktionen vereinbar sind (vgl. Kommission der Europ. Gemeinschaften 2006c).

Im Folgenden werden die vorhandenen Ergebnisse zum Stand bildungsökonomischer Forschung nach den Aspekten externe Effizienz, interne Effizienz, Chancengleichheit und institutionelle Governance-Strukturen in Österreich zusammengefasst.<sup>2</sup>

## 1.2 Ausgewählte Ergebnisse von Untersuchungen zur externen Effizienz

Die externe Effizienz beschreibt das Verhältnis zwischen dem Ressourceneinsatz im Bildungswesen und den Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Produktivität sowie auf Arbeitsmarktintegration und Einkommen. Sie drückt das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Bildungswesen am umfassendsten aus. Die Ergebnisseite ist mittel- bis längerfristig ausgerichtet und unterscheidet nach individuellen und gesellschaftlichen Faktoren.

In einem Gutachten für die Europäische Kommission kommt de la Fuente (2003) zum Ergebnis, dass Österreich nach dem Vereinigten Königreich (13,9%) und Portugal (12,3%) mit 10,5% die dritthöchste private Rentabilität von Schulbildung aufweist, wobei der individuelle Ertrag eines zusätzlichen Ausbildungsjahres die privaten Bildungskosten und den voraussichtlichen Einkommenszuwachs durch das zusätzliche Ausbildungsjahr berücksichtigt. Für Österreich errechneten Steiner et al. (2007) einen Anstieg des Nettostundenlohns je zusätzlichem Ausbildungsjahr um durchschnittlich 7% und des Bruttostundenlohns um durchschnittlich 9%.<sup>3</sup>

Auf der makroökonomischen Ebene, wo gesellschaftliche Kosten und sozialer Nutzen eines zusätzlichen Ausbildungsjahres mitbewertet werden, lässt ein zusätzliches Ausbildungsjahr die Produktivität in der EU unmittelbar um etwa 6,2% und langfristig wegen des Beitrags zur Beschleunigung des technologischen Fortschritts um weitere 3,1% ansteigen (de la Fuente 2003).<sup>4</sup> Ausbildung hat auch Auswirkungen auf die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten. Österreich schneidet in Bezug auf die gesellschaftliche Rentabilität mit 8,5% nicht nur deutlich schlechter ab als bei den privaten Erträgen, sondern liegt damit auch deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 9,7%. Nur noch Frankreich, Belgien und Portugal weisen eine geringere gesellschaftliche Rentabilität auf. Für Österreich bedeutet dies, dass der private Mehrwert eines zusätzlichen Ausbildungsjahres erheblich größer ist als der gesellschaftliche Mehrwert, was grundsätzlich auf „Marktversagen“ hinweist und auf die hohen öffentlichen Ausbildungskosten in Österreich zurückzuführen sein dürfte (Lassnigg 2007).

Neuere OECD-Studien zu den ökonomischen Ergebnissen des Hochschulwesens und der Sekundarbildung (Boarini/Strauss 2007, Strauss/de la Maissoneuve 2007) ergeben für Österreich niedrige Ertragsraten für die Hochschulbildung und auch die Lohnprämie für die Hochschulbildung im Vergleich zur Sekundarbildung ist niedrig, v. a. wenn für die Dauer der Hochschulbildung standardisiert wird. Insbesondere ist die Position der Frauen im Vergleich sehr ungünstig: Die Prämie für ein Jahr Hochschulbildung bei Frauen liegt an letzter Stelle von 21 OECD-Ländern und die für Männer an 15. Stelle. Bei Männern wirkt sich die Studiendauer besonders stark negativ aus (entgegen verbreiteten Erwartungen in der bildungspolitischen Diskussion vermindert die längere Dauer der Studien die relative

2 Aus Platzgründen können die Ergebnisse nur knapp zusammengefasst werden, für nähere Belege vgl. die ausführlichen Darstellungen in Lassnigg et al. 2007 und Bock-Schappelwein et al. 2006b.

3 Zu Bildungsertragsraten in Österreich siehe auch Fersterer/Winter-Ebmer (2001, 2003), Fersterer et al. (2008) bzw. zu Bildungsproduktionsfunktionsstudien Wößmann (2008, 2003a).

4 Vgl. auch Bassanini/Scarpetta (2002) für die OECD-Länder.

**Hoher privater  
Rentabilität steht  
niedrigere soziale  
Rentabilität gegenüber**

Ertragsposition, anstatt sie zu verbessern). Die Beschäftigungseffekte von Hochschulbildung sind bei Männern und Frauen weiter vorne gereiht als die Lohnprämien (m: netto 8. Stelle, brutto 10. Stelle; w: netto 15. Stelle, brutto 17. Stelle), jedoch ebenfalls nicht weit vorne. Dieses Bild deutet nicht auf eine Übernachfrage nach Hochschulabsolvent/inn/en hin, die in der bildungspolitischen Diskussion aber häufig angenommen wird.

Aber auch die Lohnprämien der Sekundarbildung im Vergleich zu geringerer Bildung sind in Österreich im Vergleich nicht hoch. Österreich liegt bei Männern und Frauen an achter Stelle, die Unterschiede zwischen Männern und Frauen sind hier nicht ausgeprägt. Vor allem bei Frauen wirkt sich die Berufserfahrung deutlich günstiger auf die Einkommen aus als die Bildungsabschlüsse (5. Stelle und bester Rangplatz Österreich von allen vergleichenden Ertragsindikatoren). Bei den Männern ist der Unterschied weniger stark, aber auch hier liegt Österreich bei den Einkommenseffekten der Berufserfahrung besser als bei den Lohnprämien der Bildungsabschlüsse.

Die nationale Studie zu den Bildungserträgen (Steiner et al. 2007) zeigt die klare Hierarchie zwischen den Bildungsebenen mit der Hochschule an der Spitze und der Lehrlingsausbildung am Ende. Auffallend ist der Unterschied zwischen den Hochschulen (um 70% mehr Bildungsertrag beim Netto-Stundenlohn im Vergleich zur Pflichtschule) und den BHS (nur um ca. 50% mehr bei den Männern und etwas über 40% mehr bei den Frauen). Auch innerhalb der fachlichen Bereiche sind die Unterschiede zwischen BHS und Hochschulen nicht geringer. Bei den Männern liegt die Ertragsrate von Absolvent/inn/en technischer BHS um ca. 50% über jener der Pflichtschulabsolvent/inn/en, diejenige der technischen Hochschulstudien liegt um fast 90% höher, im Bereich der Wirtschaft ist der Unterschied noch größer. Bei den Frauen ist es z. B. im wirtschaftlichen Bereich ähnlich. Auffallend ist auch, dass die Absolvent/inn/en von Meisterausbildungen in ihrer Ertragsrate nicht über den BMS-Absolvent/inn/en liegen (die Frauen sogar deutlich darunter).

Nachdem lange Zeit – wie in den bisher zitierten Studien – insbesondere Bildungsjahre oder Abschlüsse als erklärender Faktor für die Steigerung des Wirtschaftswachstums herangezogen wurden, haben neuere Untersuchungen die Ergebnisse von Kompetenzmessungen in den Large-Scale-Assessments als Erklärungsfaktor herangezogen und damit stärkere und robustere Effekte erhalten als die früheren Modelle (vgl. beispielsweise Hanushek/Kimko 2000, Hanushek/Wößmann 2007, 2008).

Eine wichtige Frage betrifft die Mechanismen, über die die wirtschaftlichen Effekte der Bildungsinvestitionen erzielt werden. In der Theorie werden vier unterschiedliche Mechanismen gesehen:<sup>5</sup> (1) traditionell ergibt der Zuwachs von „Humankapital“ als Faktoreinsatz vorübergehende Niveaueffekte auf die Höhe des Wachstums, (2) alternativ gibt es einen bleibenden Effekt des Humankapitalstocks auf die Wachstumsrate über die Generierung von technologischer Entwicklung, (3) über die Diffusion von Innovation entsteht ein „Catching-up“-Effekt zur „Technology Frontier“ in Ländern oder Regionen, die von dieser Technologie-Front weiter entfernt sind,<sup>6</sup> (4) als „Kreations“-Effekt entsteht eine Vorwärtsverschiebung der Technologie-Front durch die Schaffung von (radikalen) Innovationen in den fortgeschrittenen Ländern.

Für die Wirkungen der Investitionen und damit auch für die politischen Prioritäten machen diese Mechanismen wesentliche Unterschiede – die Forschungsergebnisse (vgl. Arnold et al. 2007) bewegen sich deutlich in Richtung einer Stützung der Mechanismen (2)–(4) gegenüber dem traditionellen Ansatz (1), was auf eine viel größere Bedeutung der Innovation für die wirtschaftliche Entwicklung hinweist. V. a. die Unterscheidung von (3) „Catching-up“ und (4) „Kreation“ ist für Österreich wichtig, da für die Diffusion von Innovation andere

**Deutliche Unterschiede der Bildungsrenditen nach Bildungsebenen, auch innerhalb von Fachrichtungen**

**Forschungen verweisen auf die steigende wirtschaftliche Bedeutung von Qualifikationen und Kompetenzen**

**D**

<sup>5</sup> Für eine ausführlichere und verständliche Darstellung dieser Zusammenhänge siehe EIE 2006.

<sup>6</sup> Der Abstand zur „Technology Frontier“ wird durch die „Total Factor Productivity“ (TFP) gemessen, als jene Komponente des Wachstums, die nicht auf die traditionellen Produktionsfaktoren zurückgeführt werden kann und die dem technischen Fortschritt zugeschrieben wird.

Qualifikationsstrukturen als passend gesehen werden als für die Kreation von Innovation.<sup>7</sup> Österreich kann noch in der jüngeren Vergangenheit klar als „Catching-up-Economy“ gesehen werden und liegt gegenwärtig zwischen (3) und (4). Die Qualifikationsstruktur und auch die Schwäche des Hochschulsektors entspricht klar dem Aufholtypus und die zentrale Frage besteht in dieser Modellsicht darin, inwieweit eine zukunftsorientierte Politik die Weichen in Richtung des Kreationstyps stellen muss und wie dringlich dies ist. An der Beantwortung dieser Frage entscheidet sich die Konkretisierung, wie den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen auf der wirtschaftlichen Ebene am besten Rechnung getragen werden kann.

Im Rahmen einer Wachstumszerlegung, die die Größenordnung des Beitrags von Humankapital auf das Wirtschaftswachstum im Paradigma der neueren Wachstumstheorie abschätzt, zeigen Peneder et al. (2006, 2007) ähnlich wie Koman/Marin (1999) für Österreich, dass das Wachstum bereits zur Hälfte aus qualitativen Faktoren gespeist wird. Die Autor/inn/en errechneten, dass 11,3% auf die Qualitätsverbesserung des Faktors Arbeit entfallen und 8,4% auf den Mengeneinsatz. Hinzu kommt, dass der Bedarf an Humankapital hinsichtlich Struktur und Zusammensetzung ein Abbild des Entwicklungsstandes eines Landes darstellt (Aghion et al. 2004). In diesem Zusammenhang unterstreichen Leo et al. (2006) die Bedeutung tertiärer Ausbildungen für die Innovationskraft und Forschungstätigkeit in einem technologisch hoch entwickelten Land wie Österreich.

**Neue Theorien und Ergebnisse verweisen auf die hohe wirtschaftliche Bedeutung tertiärer Qualifikationen**

### 1.3 Konzepte und ausgewählte Ergebnisse zur internen Effizienz

Die interne Effizienz beschreibt das Verhältnis zwischen den im Bildungssystem oder in einer speziellen Bildungseinrichtung erzeugten Leistungen (Outputs) einerseits und dem bei der Leistungserstellung erfolgten Ressourceneinsatz (Inputs) andererseits. Eine geringe interne Effizienz bedeutet, dass knappe (öffentliche) Finanzmittel unwirtschaftlich eingesetzt werden: Entweder könnten mit unverändertem Mitteleinsatz mehr und bessere Bildungsleistungen erzeugt werden (*output inefficiency*) oder es könnte die gleiche Quantität bzw. Qualität der Leistungen mit weniger Steuermitteln erreicht werden (*input inefficiency*). Die Forschungen gehen davon aus, dass die Input-Ineffizienz leichter verringert werden kann.

Den Ausgangspunkt der Analysen bildet die Messung des Ressourceneinsatzes, zentral dafür ist ein leistungsfähiges Kostenrechnungssystem. Auf spezielle Schwierigkeiten stößt die Definition und Erfassung der Ergebnisse des Bildungssystems, da die zu messenden Leistungen mehrdimensionalen Charakter haben und schwer quantifizierbar sind. In der Regel bedient sich die bildungsökonomische Forschung bei der internen Effizienzmessung quantitativer Indikatoren für die Outputs einer Einrichtung, etwa der Zahl der (höheren) Bildungsabschlüsse oder der Ausbildungsdauer. Für die Einbeziehung der Qualität der jeweiligen Ergebnisse haben internationale Effizienzvergleiche mit den standardisierten Ergebnissen der internationalen Leistungsvergleichstests (PISA, TIMSS, PIRLS etc.) besondere Bedeutung.<sup>8</sup>

**Systeme der Kostenrechnung und Erfassung der Outputs sind zentral für die interne Effizienz**

7 „Consider two economies A and B. Suppose that [...] in economy A, 30% of the workers have a primary level of schooling, 20% have a secondary level of schooling and finally 50% have a tertiary level of schooling. [...] If in economy B, the distribution of the workers between the different levels of schooling is 10%, 60% and 30%, this economy will have the same average years of schooling. Following Benhabib and Spiegel, the impact of education on the growth of TFP will have the same magnitude in economies A and B if they are at the same distance to the technology frontier, despite the fact that the fraction of high-skilled workers is much higher in economy A. [...] Vandenbussche, Aghion and Meghir (2006) and Aghion and Cohen (2004) [...] argue that the creation of new technologies and their absorption require different types of human capital. They assume that a high-skilled workforce is better suited to the creation of new technologies while a low-skilled workforce is more appropriate to their absorption. These authors conclude that economies close to the technology frontier need to focus on the creation of new technologies by concentrating their efforts on tertiary education. Conversely, economies far from the technology frontier should concentrate more on absorption by giving particular importance to primary and secondary education“ (EIE 2006: 184).

8 Zur Aussagekraft der PISA-Ergebnisse aus ökonomischer Perspektive siehe Aiginger/Bock-Schappelwein (2007).

**Institutionelle Strukturen beeinflussen über ihre Anreizwirkungen die Leistungen**

Bei der Messung und Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Effizienz von Bildungseinrichtungen durch Umweltvariablen beeinflusst wird. Zu den wichtigsten externen Einflussfaktoren zählt der familiäre Hintergrund, aber auch die soziale Zusammensetzung der Schüler/innen/population, die Siedlungsdichte (und die damit verbundene Schul- oder Klassengröße) oder das gesellschaftliche bzw. regionale Wohlstandsniveau spielen eine gewichtige Rolle für die gemessene Effizienz von Bildungsinstitutionen. Diese Faktoren haben gemeinsam, dass sie sowohl den Ressourceneinsatz auf der Inputseite als auch die gemessenen Leistungen auf der Seite der Bildungsoutputs beeinflussen.

Nach der neueren bildungsökonomischen Forschung haben die institutionellen Rahmenbedingungen und Governance-Strukturen im Bildungssystem wesentlichen Einfluss auf die Leistungen und Ergebnisse. Diese bestimmen letztlich, wie die Ressourcen von den Akteur/inn/en eingesetzt und genutzt werden können, und sie sind – im Unterschied zu den externen Umweltfaktoren – im Prinzip durch Reformen mittel- bis langfristig veränderbar. Die Modelle und Ergebnisse über Auswirkungen der institutionellen Strukturen des Bildungswesens und die Gestaltung effizienter Governance-Strukturen zählen zu den wesentlichen Fortschritten der bildungsökonomischen Forschung der letzten Jahre.<sup>9</sup> Diese Analysen haben gezeigt, warum die einfache Gleichung „mehr Ressourcen bringen automatisch mehr Ergebnisse“ nicht funktioniert: weil aufgrund der komplexen Anreizstrukturen und Interessenskonstellationen der Ressourceneinsatz nicht unbedingt auf die Ergebnisse gerichtet sein muss; oder mit anderen Worten ausgedrückt, weil Ressourcen für die Befriedigung „opportunistischer Interessen“ von Akteur/inn/en abgezweigt werden können. Die Qualität der institutionellen Arrangements bestimmt in einem erheblichen Maße die interne – und darauf aufbauend auch die externe – Wirksamkeit und Effizienz des Bildungswesens.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich das Problem der Effizienz, da die Institutionen des Schulwesens meistens nicht den Bedingungen des Wettbewerbs auf der Basis des Preismechanismus unterliegen.<sup>10</sup> In den Prinzipal-Agent-Modellen der institutionellen Ökonomie wird von einer Tendenz zu eigeninteressiertem – im Fachausdruck: opportunistischem – Verhalten der Akteure/innen ausgegangen, d. h. es besteht das Risiko, dass eigene Sonderinteressen auf Kosten anderer oder der übergeordneten Ziele und der Leistungserbringung des Systems verfolgt werden. Für die Prinzipale/innen werden außerdem Informationsprobleme angenommen, d. h. sie haben nur begrenzt die Möglichkeit, die Agent/inn/en zu kontrollieren. Opportunistisches Verhalten wird für alle Akteure/innen angenommen und die Aufgabe besteht darin, institutionelle Arrangements und Anreizstrukturen zu entwickeln, die dieser Tendenz entgegenwirken.

Im Schulwesen besteht eine spezielle Asymmetrie: Die Lehrenden und ihre Interessenorganisationen tendieren zur Zurückweisung der Annahme opportunistischen Verhaltens für die eigene Gruppierung, während jedoch die Annahme opportunistischen Verhaltens bei den Schüler/inn/en selbstverständlich getroffen wird und diese auch geradezu konstitutiv für die Gestaltung der Prozesse der Leistungserbringung und -messung ist. Gewerkschaftliche Interessenvertretung ist aus ökonomischer Sicht per Definition als Quintessenz opportunistischen – also eigeninteressierten – Verhaltens zu sehen, daher muss es ebenso starke Instanzen geben, die die professionellen Aspekte guter Praxis und der Leistungsfähigkeit des Systems vertreten.

9 Weiß (2002, 2001) geht in seiner Zusammenfassung empirischer Evidenzen noch von unklaren und fragwürdigen Zusammenhängen aus.

10 Für das Pflichtschulwesen wird in der Bildungsökonomie untersucht, inwieweit eine marktwirtschaftliche Finanzierung dieser Leistungen effizienter sein könnte. Hier wird vor allem eine Unterscheidung zwischen Bereitstellung und Finanzierung getroffen und es sprechen einige Forschungsergebnisse dafür, dass in der Bereitstellung marktwirtschaftliche Elemente, bei öffentlicher Finanzierung, von entscheidender positiver Bedeutung sein können (vgl. Wößmann et al 2007).

**Eigeninteressiertes (opportunistisches) Verhalten muss für alle Akteure/innen/gruppen angenommen werden**

Die Qualität unterstützende Faktoren	Die Qualität beeinträchtigende Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>• zentrale Prüfungen</li> <li>• Elterneinfluss</li> <li>• zentrale Standards und Kontrolle</li> <li>• Aufmerksamkeit der Lehrer/innen für SchülerInnenbewertung</li> <li>• Schulautonomie in Prozess- und Personalfragen</li> <li>• Lehrer/innen/einfluss auf Lehrmethoden</li> <li>• Schulen in privater/freier Trägerschaft, mit öffentlicher Finanzierung</li> <li>• (Verwaltung auf mittlerer Ebene)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einfluss der Lehrer/innen/gewerkschaft</li> <li>• Schulautonomie über Budget</li> <li>• Lehrer/innen/einfluss über Arbeitsausmaß</li> </ul>

Übersicht 1: Voraussage von positiven und negativen Faktoren für Qualität im institutionellen Modell

Quelle: Lassnigg et al. (2007) aufgrund von Bishop/Wößmann (2004: Tabelle 2)

Bishop/Wößmann (2004) haben ein theoretisches Grundmodell für ein effizientes Governance-System im Bildungswesen entwickelt, das mittlerweile auch empirische Unterstützung erfahren hat (vgl. Wößmann 2003b, 2006, Checchi 2006).<sup>11</sup> Übersicht 1 gibt einen Überblick über die positiven und negativen Faktoren für die Sicherung der Qualität der Leistungserbringung. Auf Basis dieser Ergebnisse kann man drei wesentliche Eckpunkte einer effizienten Anreizstruktur festhalten:

- Die *Leistungserbringung* soll möglichst autonom durch die Schulen im Zusammenspiel von Schüler/inne/n, Lehrer/inne/n und Schulmanagement erfolgen, diese schulische Autonomie soll jedoch *nicht* die Entscheidungen über die Ziele, das Ausmaß der Ressourcen und die Eckpunkte der Arbeitsorganisation umfassen.
- Die *Ziele* müssen zentral in Form operationeller Ergebnisse gesetzt werden, und um entsprechende Anreize für die effektive und effiziente Leistungserbringung zu haben, muss ihre Einhaltung ebenfalls laufend zentral überprüft und rückgekoppelt werden.
- Die Verfügung und Entscheidung über das Ausmaß der *Ressourcen* und die wesentlichen Eckpunkte der *Arbeitsorganisation* (insbesondere Arbeitszeit und Arbeitsausmaß) soll bei Instanzen außerhalb der unmittelbaren Einflussbereiche der Schule und der lokalen Ebene angesiedelt sein, aber auch nicht zu weit entfernt vom Ort der Leistungserbringung.

Für Österreich liegen bisher nur sehr indirekte Ergebnisse über die interne Effizienz des Schulwesens vor, die auf eine beträchtliche Diskrepanz zwischen hohen Ausgaben und mittelmäßigen Ergebnissen hindeuten. Auch haben sich in den letzten Jahren trotz der nicht unbeträchtlichen realen Steigerung der Ausgaben pro Schüler/in die Ergebnisse eher verschlechtert als verbessert. In international vergleichenden Auswertungen schneidet Österreich

**Autonomie, Anreize und Rahmenbedingungen beeinflussen wesentlich die Leistungen**



11 Einer der beiden Forscher fasst die Ergebnisse in der Schlussfolgerung zusammen: „Die entscheidende Antwort auf die Frage, wie die Bildungspolitik die Basiskompetenzen und Lernleistungen hervorbringen kann, die den zukünftigen Erfolg von Individuen und Gesellschaften bestimmen, scheint in institutionellen Reformen zu liegen, und nicht in einer Ressourcenexpansion innerhalb des gegenwärtigen institutionellen Systems“ (Wößmann 2006: 438–439). Empirische Ergebnisse: „Die Schlussfolgerung der auf vier internationalen Schülerleistungstests basierenden Evidenz ist eindeutig: Institutionen sind wichtig! Institutionelle Gegebenheiten, die Wettbewerb, Autonomie und Verantwortlichkeit für erzielte Ergebnisse im Schulsystem verankern, sind entscheidend für hohe Schülerleistungen. Die einzelnen analysierten institutionellen Effekte addieren sich zu einem sehr großen Gesamteffekt. Beispielsweise machen sie in TIMSS mehr als 200 Testpunkte aus, verglichen mit 100 Testpunkten einer internationalen Standardabweichung oder 40 Testpunkten, die die Schüler im Durchschnitt in einem Schuljahr lernen“ (Wößmann 2006: 435).

**Es gibt eine Reihe von Methoden der Messung interner Effizienz, bei denen Österreich vergleichsweise schlecht abschneidet**

hinsichtlich der internen Effizienz schlecht ab, die Analysen haben jedoch noch beträchtliche methodische Probleme.<sup>12</sup>

Afonso/Aubyn (2006) versuchen, die Effizienz öffentlicher Bildungsausgaben auf der Sekundarstufe im internationalen Ländervergleich auf Basis von PISA 2003 zu bestimmen. Österreichs Schulwesen schneidet in dieser Studie schwach ab. Auf der ersten Stufe der Analyse belegt das Land nur Rang 14 von 25 Ländern der Stichprobe. Als Benchmarks werden Schweden, Finnland und Korea ermittelt. In den Regressionen der zweiten Stufe, in denen der Einfluss der Umweltvariablen berücksichtigt wird, fällt Österreich auf den 22. Rang zurück. In einer weiteren Analyse der OECD (Sutherland et al. 2007) innerhalb einer Vergleichsgruppe von dreißig Ländern werden die PISA-Punkte als Output mit einem Streuungsmaß der PISA-Ergebnisse als zweitem Output ergänzt, um auch Gerechtigkeitsziele der Schulbildung zu berücksichtigen. Die Position von Österreich liegt im unteren Durchschnitt (Rang 17) bei den PISA-Ergebnissen. Im Hinblick auf die Streuung der PISA-Ergebnisse belegt Österreich den 22. Platz. Lediglich fünf Länder weisen noch geringere Homogenitätswerte auf als Österreich. Auch in der darauf aufbauenden Studie von Sutherland/Price (2007), in der zusätzliche externe Rahmenbedingungen in die Analysen mit aufgenommen werden, schneidet die Effizienz des österreichischen Schulsystems durchschnittlich ab.

#### 1.4 Chancengleichheit, Bildungserfolg und wirtschaftliche Ergebnisse

**In der empirischen Erforschung der Chancengleichheit gibt es wesentliche Fortschritte**

Auswertungen der internationalen Large Scale Assessments (LSA) haben wesentliche empirische Erkenntnisse zur Frage der Chancengleichheit erbracht. Diese beruhen auf einer Definition, die auf der (vereinfachten) Unterscheidung von sozialen und kulturellen Hintergrundfaktoren einerseits und individueller Anstrengung und Arbeitsaufwendung (effort) andererseits beruht.<sup>13</sup> Während Anstrengung und Arbeitsaufwand als „neutraler“ Einsatz gesehen werden, wird Chancengleichheit in dieser Definition daran gemessen, dass die Ergebnisse unabhängig von den Hintergrundfaktoren sein sollen. Empirisch wird dies durch die Höhe und Streuung der Ergebnisse in Abhängigkeit von den Hintergrundfaktoren gemessen. Es wird davon ausgegangen, dass der öffentliche Einsatz von Ressourcen jedenfalls von den Hintergrundfaktoren unabhängig sein soll, zusätzlich können Nachteile auch aktiv kompensiert werden (affirmative action). Zentrale Ergebnisse dieser Auswertungen sind erstens, dass der Einfluss von Hintergrundfaktoren auf die Leistung vom ersten Zeitpunkt der äußeren Leistungsdifferenzierung (tracking) in einem System abhängt und zweitens, dass frühere Differenzierung zu größerer Streuung und möglicherweise auch zur Beeinträchtigung der durchschnittlichen Leistungen führt. Negative Effekte auf das Leistungsniveau sind weniger deutlich bewiesen, aber eine Verbesserung der Leistungen durch Tracking – was das eigentliche Rationale dieser Organisation ausmacht – ist nicht wahrscheinlich (siehe auch den Beitrag von Eder in diesem Bericht sowie Schütz et al. 2008, Hanushek/Wößmann 2006, Hanushek 2006). Eine Fülle von direkten kausalanalytischen und indirekten deskriptiven Ergebnis-

**Frühe äußere Differenzierung nach Leistungsniveaus (Tracking) erhöht das Ausmaß der sozialen Ungleichheit**

D

12 Einen allgemeinen Überblick über Verfahren und Probleme der Effizienzmessung im öffentlichen Sektor gibt Murillo-Zamorano 2004; die unterschiedlichen Verfahren und Ergebnisse mit Fokus auf Österreich werden in Lassnigg et al. 2007 näher dargestellt. Die Ergebnisse von internationalen Vergleichen zu den Input-Output-Verhältnissen über Österreich – und vermutlich auch viele andere Länder – sind mit dem Problem behaftet, dass die Input-Maße für die Schulen verwendet werden müssen, in denen die Tests durchgeführt werden, der Erwerb der Leistungen hat jedoch zum größten Teil in vorgängigen Schulen stattgefunden – falls diese teurer oder billiger sind, werden die Effizienz-Ergebnisse entsprechend verzerrt (vgl. Lassnigg/Vogtenhuber 2009).

13 Diese Definition geht im Kern auf John Roemer (1996) zurück und wird auch in den politischen Dokumenten der EU zu diesem Thema zugrunde gelegt.



sen (OECD 2005c, Checchi 2006)<sup>14</sup> deuten darauf hin, dass Organisationsreformen in Richtung einer Abschaffung des Tracking durch Errichtung von Gesamtschulsystemen, die alle Schüler/innen aus einer Population aufnehmen, empirisch gestützt als eine notwendige Bedingung für die Verbesserung der Chancengleichheit zu sehen sind, sie sind aber keine hinreichende Bedingung dafür. Checchi (2006) zeigt auch Effekte von unterschiedlichen Finanzierungsformen auf den Grad der Chancengleichheit.

Eine wichtige Frage betrifft auch die Selektionswirkungen der Berufsbildung. Es wird befürchtet, dass ein Trade-off zwischen den ertragreicheren allgemeinen Kompetenzen und den weniger ertragreichen spezifischen beruflichen Kompetenzen bestehen könnte (Hanushek 2006). Durch die internationalen PISA-Ergebnisse wird dies gestützt: „For 13 out of 21 countries there is a statistically significant difference in performance levels of students enrolled in vocational programmes“ (OECD 2005c: 61) – Berufsbildung wird also von den insgesamt erzielten und erzielbaren Ergebnissen her gewissermaßen als mögliche „Bremsen des allgemeinen Kompetenzerwerbs“ interpretiert. Aus diesen deskriptiven Ergebnissen können jedoch noch keine kausalen Schlüsse gezogen werden, daher wäre hier weitere kausalanalytische Forschung angebracht. Österreich kann sich hier möglicherweise als Good-Practice-Beispiel erweisen.

Neuere bildungsökonomische Forschungen haben die große Bedeutung von frühkindlicher Förderung auf die lebenslange Kompetenzentwicklung auf der Basis von Ergebnissen von US-Langzeitstudien herausgearbeitet. Heckman (2006) verweist auf den Zusammenhang von genetischen und sozialen Faktoren mit der kumulativen Natur der Lernprozesse.<sup>15</sup> „Early family environments are major predictors of cognitive and noncognitive abilities. Research has documented the early (by ages 4 to 6) emergence and persistence of gaps in cognitive and noncognitive skills [...]. Environments that do not stimulate the young and fail to cultivate these skills at early ages place children at an early disadvantage. Disadvantage arises more from lack of cognitive and noncognitive stimulation given to young children than simply from the lack of financial resources“ (Heckman 2006: 1900). Wesentlich an diesen neuen Forschungen ist die Bedeutung der „noncognitive skills“ für die weiteren Lernprozesse und auch für den Erwerb der „cognitive skills“. Es gibt auch manche (noch nicht so sichere) Ergebnisse, dass intensive sehr frühe Interventionen auch die gemessene Intelligenz positiv beeinflussen können.

Wößmann (2008a) diskutiert diese Zusammenhänge von Chancengleichheit und Effizienz auf Basis des vorhandenen Wissensstandes für Europa. Es gibt im Unterschied zu den USA nur wenige rigorose Untersuchungen aus einzelnen Ländern (v. a. aus den Niederlanden, Frankreich und Großbritannien), und einige vergleichende Analysen der Large Scale Assessments. Die Ergebnisse deuten auf Effekte von frühen Förderungen auf Leistungen und Chancengleichheit hin, wobei reine Betreuung in Krippen oder Kindergärten weniger effektiv erscheint als die aktive Förderung von Kompetenzen. Auf der Basis von TIMSS-Daten zeigen Schütz et al. (2008) einen Zusammenhang zwischen mehr und längerer vorschulischer Erziehung und einer Reduzierung des Einflusses des sozialen Hintergrundes auf die Leistungen. Dies kann klar als Verbesserung der Chancengleichheit interpretiert werden.

Da nach einigen Studien, analog den Ergebnissen aus den USA, die sozialen Unterschiede der Leistungen über die Schullaufbahnen steigen, sind auch weitere Förderungen von benachteiligten Schüler/innen während ihrer Laufbahnen nötig. Es ist aber klar, dass die Förderung im Bereich der vorschulischen Erziehung jener Politikbereich ist, in dem eine Komplementarität zwischen Wirkungen auf Chancengleichheit und besseren Leistungsergebnissen am ehesten erreichbar ist.

<sup>14</sup> Vgl. auch die ausführliche Dokumentation empirischer Befunde in Lassnigg et al. 2007, Lassnigg 2007a.

<sup>15</sup> Zur Leistungsdifferenzierung und frühkindlichen Bildung als zentrale Faktoren von Chancengleichheit im Bildungssystem siehe auch Schütz et al. 2008, Heckman 2000, 2006, Cunha et al. 2006, Cunha/Heckman 2007 oder Wößmann 2008b.

Über die besten Möglichkeiten dieser Förderung geben die bisherigen bildungsökonomischen Studien noch keine Auskunft. Hier besteht noch großer Forschungsbedarf, und das Wissen um diese Zusammenhänge könnte wesentlich erweitert werden, wenn zukünftige politische Interventionen rigorosen Evaluierungen unterzogen werden.

## 1.5 Befunde zu den österreichischen Governance-Strukturen

In diesem Abschnitt werden vorhandene Ergebnisse zur österreichischen Governance-Struktur vor dem Hintergrund des in Abschnitt 1.3 skizzierten Modells zusammengefasst (vgl. zur näheren Darstellung v. a. Lassnigg et al. 2007, Kap. 5).

### 1.5.1 Hybrid-bürokratisches Governance-System

Im Rahmen einer verbreiteten Kategorisierung von Governance-Systemen nach Glatter (2002; vgl. auch Schmid et al. 2007) ist Österreich immer noch dem traditionellen Typ der Bürokratie zuzuordnen, der in den meisten Ländern gravierenden Veränderungen unterzogen wird. Alternative Modelle sind:

- Markt und Wettbewerb
- Lokales Empowerment
- Schul-Empowerment

In der vergleichenden Literatur zu den Governance-Systemen werden die Zahl der Entscheidungsebenen und die Verteilung der Zuständigkeiten als Kriterien für die Zuordnung der Governance-Systeme herangezogen. Bei der Zahl der Entscheidungsebenen gehört Österreich zusammen mit fünf viel größeren Ländern zur Minderheit mit vier Ebenen.<sup>16</sup> Österreich verfügt jedoch nicht nur über eine erhöhte Zahl von Ebenen, auch die Verteilung der Zuständigkeiten auf die Ebenen ist sehr komplex. Während die meisten Länder einer von drei ausgeprägten Kombinationen im Sinne der Governance-Modelle zugeordnet werden können (Schwerpunkt auf Schule und lokaler Community: „local empowerment“; Schwerpunkt auf Schule und intermediärer regionaler Ebene: „dezentralisierte Bürokratie“; Schwerpunkt auf Schule und zentraler Ebene: „school empowerment“), gehört Österreich mit nur zwei anderen Ländern<sup>17</sup> zu einer vierten gemischt-komplexen Struktur, wobei das österreichische System mit der etwa gleichen Verteilung der Entscheidungsschwerpunkte auf alle vier Ebenen einzigartig ist, weil es über keinen Schwerpunkt verfügt (alle Ebenen sind zuständig, und keine ist besonders zuständig). Wir haben dies als hybrid-bürokratisch bezeichnet. Eine wesentliche Folge dieser Struktur besteht darin, dass dieses System die Vorteile der Bürokratie (direkte Steuerbarkeit) bricht und die Nachteile (Schwerfälligkeit, komplexe Entscheidungen) vervielfacht.

Die österreichische Governance-Struktur ist einzigartig komplex

D

### 1.5.2 Ungünstige Wertung auf vergleichenden Indikatoren institutioneller Effizienz

Für Leistungen günstige institutionelle Faktoren sind in Österreich schwach ausgeprägt

In einer OECD-Einstufung institutioneller Effizienzmerkmale (Gonand et al. 2007) liegt Österreich in zwei Messungen an letzter Stelle von 28 erfassten OECD-Ländern, in einer dritten Variante beim Durchschnitt (13. Stelle). Die fünf Dimensionen des Indikators liegen weit unter dem jeweiligen Best-Practice-Land und auch mehr oder weniger deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Das administrative *Budget-Management* und seine Faktoren liegen nur leicht unter dem Durchschnitt, die Dimension *Ressourcen-Allokation* (Wahlmög-

16 Gemeinsam mit Deutschland, Italien, Japan und Korea; Basis sind insgesamt 23 klassifizierte OECD-Länder; 10 haben drei Ebenen und 8 weniger als drei Ebenen.

17 In den beiden anderen Ländern dieser gemischten Kategorie sind die Strukturen deutlich weniger komplex: Es gibt nur drei Ebenen, in Norwegen sind diese gleich verteilt, in Island liegt der klare Schwerpunkt auf der lokalen Community.

lichkeiten durch Nutzer/innen und Dezentralisierung) liegt schon deutlicher darunter und die *Markt-Effizienz* (Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse und Benchmarking) ist ganz abgeschlagen. Schmid et al. (2007: 119–120) haben fünf (der 21) institutionellen OECD-Einzelindikatoren identifiziert, die für die Leistungen im groben PISA-Ranking besonders wichtig sind:

- Ausmaß lokaler Entscheidungen
- Klare Verantwortlichkeiten der Entscheidungsebenen (v. a. keine Überschneidungen)
- Ausmaß/Abdeckung von Lehrer/innen und Schulen durch Leistungsüberprüfungen
- Wahlmöglichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Schulen
- Nutzung von Benchmarking auf Schulebene

Die Einstufung Österreichs nach diesen fünf Indikatoren liegt zwischen 15% und 70% des Maximalwerts, im Durchschnitt der fünf Indikatoren bei 50%, und bestätigt somit die in den meisten Bereichen des Bildungswesens und der Bildungspolitik vorhandene Durchschnittsposition (vgl. Lassnigg et al. 2007: 138).

### 1.5.3 Verspätete und schwache Dezentralisierung der Finanzierung

Eine wesentliche Veränderung, die bereits seit den siebziger Jahren in den meisten Ländern vor sich geht, besteht in der Vergrößerung der Entscheidungsmöglichkeiten der Schulen bei der Ressourcenverwendung (Eurydice 2001). Von 18 Ländern haben nur drei Länder bis zur Jahrtausendwende keine Veränderung zu verzeichnen.<sup>18</sup>

Am häufigsten wurden die Betriebsausgaben dezentralisiert (sieben Länder). In den Niederlanden wurde ab Mitte der achtziger Jahre sukzessive über einen Zeitraum von etwa zehn Jahren dezentralisiert; oft ist eine schrittweise Dezentralisierung zuerst der Betriebs- und dann der Personalausgaben in den frühen 1980ern zu verzeichnen, im Vereinigten Königreich wurden Ende der achtziger Jahre beide Bereiche gleichzeitig dezentralisiert. Zuletzt haben die nordischen Länder die Möglichkeit geschaffen, Kompetenzen an die Schulen zu delegieren. Österreich ist sowohl im Zeitverlauf als auch in der Intensität der Dezentralisierung ein ganz deutlicher Nachzügler.

### 1.5.4 Kontraproduktive Finanzierungsstruktur der Landeslehrer/innen

Die österreichische Governance-Struktur ist auch nach Eurydice-Vergleichen (2000, 2001) besonders komplex. Jene Form, wo die Mittel durch Gebietskörperschaften ausgegeben und durch die zentrale Ebene refundiert werden (Landeslehrer/innen), wurde *in allen anderen Ländern*, wo sie existierte (einige nordische Länder und die Niederlande), bereits vor der Jahrtausendwende abgeschafft. Meistens wurde diese Finanzierungsform durch eine globale zentrale Mittelzuweisung (auf Basis der Schüler/innen/zahlen) und die freie Verausgabung dieser Mittel durch die lokalen Einheiten und/oder Schulen ersetzt.

Die Finanzierungsstruktur verletzt das ökonomische Prinzip der Kongruenz von Mittelaufbringung und Mittelverausgabung. Es gibt im Prinzip zwei Wege, diese Kongruenz herzustellen: indem die Länder auch für die Aufbringung verantwortlich sind (also Steuern einheben müssen wie in der Schweiz), oder die Herstellung kongruenter Prinzipal-Agent-Strukturen in Form von zentraler Finanzierung mit klaren Mechanismen der Ergebnisverantwortung der Schulen.

Österreich ist ein deutlicher Nachzügler in der Dezentralisierung

Finanzierungsstrukturen wie bei den Landeslehrer/innen wurden in allen anderen Ländern abgeschafft

D

<sup>18</sup> Darunter Deutschland, wo in den meisten Bundesländern Veränderungen vor sich gegangen sind, sowie Liechtenstein und Griechenland.

### 1.5.5 Orientierung am Ressourcen-Input, aber Vernachlässigung der Schüler/innen/potenziale als Inputfaktor

Die Schüler/innen/  
potenziale werden  
als Input-Faktoren  
vernachlässigt ...

Die aus bildungsökonomischer Sicht wesentlichen „Input-Faktoren“ Fähigkeiten und Hintergrund der Schüler/innen sowie „Peer-Effekte“<sup>19</sup> in der Klassenzusammensetzung (also gegenseitige positive Beeinflussung der durch die Selektion ausgewählten fähigeren Schüler/innen) sind zwar im geschichteten System besonders wirksam, werden jedoch im Governance-System wie in der Bildungspolitik nicht beachtet. Wesentlicher Indikator dafür ist beispielsweise, dass der soziale Hintergrund statistisch überhaupt nicht erhoben wird. Die Bildungspolitik konzentriert sich immer noch auf die weniger wirksamen Input-Faktoren. Lassnigg/Vogtenhuber (2009) haben aufgrund einer PISA-Auswertung gezeigt, dass sich die Vorsprünge der höheren Schulen auf allen drei Leistungsdimensionen bei Kontrolle der sozialen Hintergrundvariablen deutlich verringern (um 30–40 Punkte bei den AHS und um 20–30 Punkte bei den BHS von insgesamt jeweils etwa 550 Punkten) und dass sich auch die Nachteile bei den mittleren Schulen teilweise reduzieren (in BMS und Polytechnischen Schulen in Mathematik und Naturwissenschaften in der Größenordnung von 10 Punkten).

### 1.5.6 Die effizienzfördernden „Design-Faktoren“ des institutionellen Modells sind unzureichend erfüllt

Von zehn effizienzfördernden Faktoren (Übersicht 1) sind nur drei bis vier als voll erfüllt anzusehen (Lehrer/innen/einfluss auf Lehrmethoden, keine Schulautonomie über das Budget, Aufmerksamkeit der Lehrer/innen für Schüler/innen/bewertung, Anteil an Privatschulen) und einer vielleicht teilweise (Elterneinfluss). Demgegenüber sind fünf Faktoren bisher definitiv nicht erfüllt: zentrale Prüfungen, zentrale Standards und Kontrolle, Schulautonomie in Prozess und Personalfragen, kein Lehrer/innen/einfluss über Arbeitsausmaß, nicht zu starker Einfluss der Lehrer/innen/gewerkschaft.

... und das System der  
Arbeitsbeziehungen  
bevorzugt  
opportunistisches  
Verhalten.

Insbesondere besteht aufgrund des Systems der Arbeitsbeziehungen eine strukturelle und tatsächliche Bevorzugung opportunistischen Verhaltens. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung ist stärker organisiert und aufgrund einer effektiven Veto-Position auch stärker wirksam als Instanzen, die die professionellen Aspekte guter Praxis und der Leistungsfähigkeit des Systems vertreten. Letztere sind fast nicht existent oder melden sich fast nicht zu Wort, professionelle Interessen werden vielmehr von der Interessenvertretung „mitvertreten“. Befunde in dieser Richtung gibt es auf verschiedenen Ebenen:

- Die professionellen Aspekte werden dem opportunistischen Verhalten nach der Logik untergeordnet: jede Änderung bedeutet mehr Arbeit und mehr Arbeit muss mehr bezahlt werden.<sup>20</sup> Über Jahrzehnte ist ein dichtes und in seiner Komplexität nicht mehr kontrollier- und steuerbares System der Arbeitsorganisation entstanden, das zu einer ständigen und realen Verteuerung der Leistungserbringung führt.
- Die Eltern, die als „universeller Prinzipal“ bezeichnet werden, weil sie am meisten an der Leistungsfähigkeit interessiert wären, haben eine schwache Position im System, die in der bildungspolitischen Diskussion oftmals noch durch den Vorwurf opportunistischen Verhaltens weiter geschwächt wird: sie würden keine „realistischen Erwartungen“ an die Schullaufbahnen ihrer Kinder hegen, diese „überfordern“, von den Lehrpersonen entsprechend gute Bewertungen verlangen etc. Die Tatsache, dass die Elternbeteiligung trotz der institutionellen Mitbestimmungsregelungen nicht sehr erfolgreich und willkommen ist, wird durch nationale Studien (vgl. Eder 1998, Lassnigg 2004) wie auch durch internationale Vergleiche belegt (Wößmann 2003a).

19 Für Österreich siehe Schneeweis/Winter-Ebmer (2007).

20 Ein publiziertes Beispiel: Thonhauser (2000) zur Implementation des Lehrplanes der Mittelstufe; viele derartige Vorhaben wurden entwickelt, aber aufgrund der genannten Faktoren nicht umgesetzt.

- Schließlich bewahrheiten sich immer wieder die altbekannten Hypothesen und Theoreme hinsichtlich des opportunistischen Verhaltens der Politik. Wesentliche und kostenintensive Entscheidungen (z. B. zu den Klassenschülerzahlen) werden immer wieder ohne ausreichende Evidenzbasis und entgegen dem bildungsökonomischen Wissensstand getroffen.

### 1.5.7 Widersprüchliche Reformtendenzen

Nach den Analysen in Lassnigg et al. (2007) hat Österreich im Rahmen des Systems von Schul-Governance zwei Grundprobleme:

- Erstens: Österreich besitzt ein extensiv bürokratisches System, in dem die bisherigen Ansätze und Vorschläge zur Veränderung in derart minimalen Veränderungen verpufften, dass ihre Bezeichnung mit „Autonomie“ nicht gerechtfertigt erscheint;
- Zweitens, und genauso gravierend, ist dieses bürokratische System selbst in seiner inneren Rationalität durch organisatorische Fehlkonstruktionen derart defekt, dass es im eigentlichen Sinn eher als proto-bürokratisch zu bezeichnen wäre.

Aus dieser Grundsituation resultieren in den Problemdefinitionen und in der Reformdiskussion zwei widersprüchliche Grundthemen, erstens die Entbürokratisierung und zweitens die Beseitigung der Fehlkonstruktionen in Richtung Bürokratisierung bzw. „besserer Bürokratisierung“.

Es erscheint klar, dass diese gegenläufigen Stoßrichtungen keine effektiven politischen Resultate produzieren können. De facto haben sich auch diese beiden Stoßrichtungen in unterschiedlichen Politikfeldern unterschiedlich niedergeschlagen: in der (gescheiterten) Bundesstaatsreform ging es – soweit überhaupt Effizienzverbesserungen angestrebt werden – um bessere Bürokratisierung im Sinne effektiver und transparenter Ressourcenverwendung, während es in den pädagogischen Diskussionen über die Schulautonomie um Entbürokratisierung im Sinne der Verbesserung der Leistungserbringung geht.

**In der Reformdiskussion gibt es gegenläufige Tendenzen von Entbürokratisierung und besserer Bürokratisierung**

## 2 Verbesserung des Steuerungswissens durch den Einsatz von Bildungsökonomie: Verbesserung der Informations- und Wissensbasis und Reform des Governance-Systems

### 2.1 Offene Forschungsfragen

Ausgehend von den vorstehenden Analysen und Ergebnissen werden hier die wesentlichen offenen Forschungsfragen für die Bildungsökonomie in Österreich formuliert. Wichtig wäre eine mittelfristig vorausschauende Entwicklungsstrategie (ein Forschungsprogramm) für die bildungsökonomische Forschung, die sich an den Reformnotwendigkeiten orientiert.

Generell besteht eine Grundbotschaft aus den bildungsökonomischen Forschungen darin, dass der erzielte Lern- und Ausbildungserfolg sowie die Chancengerechtigkeit des Bildungssystems entgegen den intuitiven Erwartungen nur in verhältnismäßig geringem Maße von der Höhe der eingesetzten Mittel bestimmt wird. Dies gilt für die interne wie für die externe Effizienz, daher ist die Analyse der Governance-Systeme und ihres Einflusses heute eine zentrale Herausforderung für die bildungsökonomische Forschung. Dies gilt insbesondere für Österreich, wo zwar konklusive Bausteine über diese Fragen vorliegen, rigorose Untersuchungen jedoch aus Daten- und Infrastrukturgründen bisher fehlen.

**Die nähere Erforschung der Wirkungen des Governance-Systems wäre eine zentrale Aufgabe eines bildungsökonomischen Forschungsprogramms**

Wesentlich wäre auch eine qualitative Weiterentwicklung der bildungsökonomischen Forschung, die sich letztlich vor allem an der Einbindung in die internationale akademische Publikationstätigkeit und der Durchsetzung im dazugehörigen Referee-Prozess zeigen muss. Obwohl in den letzten Jahren einzelne Forscher/innen/gruppen wichtige Fortschritte gemacht haben, müssen viele zur Zeit wesentliche Informationen aus der internationalen Forschungs- und Publikationstätigkeit importiert werden. Oft handelt es sich dabei um vorläufige Ergebnisse oder es wären vertiefende nationale Analysen erforderlich. Dieser Aspekt der Qualität unterstreicht die Notwendigkeit eines systematischen bildungsökonomischen Forschungsprogramms.

### 2.1.1 Fazit und offene Fragestellungen zur externen Effizienz

In diesem Bereich sind vor allem vier breite Fragestellungen für Österreich von besonderer Bedeutung. Erstens liegt Österreich zwar hinsichtlich der privaten Renditen von Bildungserträgen im internationalen Vergleich in manchen Analysen relativ gut, neuere Auswertungen zeigen jedoch ungünstige Ergebnisse, insbesondere für die Frauen. Trotz der geringen Akademiker/innen/quote sind die Renditen vergleichsweise gering und auch die Erträge der Berufsbildung sind im Vergleich sehr moderat. Insbesondere scheint auch eine Diskrepanz zwischen den privaten Erträgen und den sozialen Erträgen zu bestehen, die auf (zu) hohe Kosten des Systems hinweist. Auch gibt es Aufholbedarf in Bezug auf gesellschaftliche und soziale Komponenten und Chancengerechtigkeit. Die Frage nach dem Verhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit ist für Österreich, einem Land mit ausgeprägter sozialer Selektion im Bildungssystem (vgl. Bacher 2003, 2004, 2005, 2007, Herzog-Punzenberger 2006, Schlögl/Lachmayr 2004, 2005, Lassnigg et al. 2007a) und damit verbundenen ungleichen Chancen von Jugendlichen verschiedener sozialer Herkunft besonders relevant.

Zweitens bestehen viele offene Fragen zu den Möglichkeiten der Verbesserung der externen Effizienz, v. a. die Frage nach den Wirkungsmechanismen der Bildungsinvestitionen auf das Wirtschaftswachstum und nach der Rolle, die Innovationen dabei spielen, sowie zu den Faktoren, die das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt beeinflussen. Wenn es auch allgemein unbestritten ist, dass das Wirtschaftswachstum wesentlich oder sogar größtenteils auf Investitionen in das Humankapital zurückzuführen ist, so ist hier für die Bildungspolitik der spezifische nationale Zusammenhang maßgeblich. Auch unterstreichen neuere Forschungsergebnisse, dass die Qualität der Ausbildung, gemessen durch die Leistungen, für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes entscheidend ist. Dies ist für Österreich relevant, da der Abstand bei den Leistungstests zu den Spitzenländern viel deutlicher ausfällt als bei den Bildungsabschlüssen. Diese Ergebnisse verweisen auf die wirtschaftliche Bedeutung der Allgemeinbildung, insbesondere auch als Voraussetzung für weitere Bildungsprozesse. Dazu kommt, dass der Schwerpunkt in Österreich auf den mittleren, beruflichen Ausbildungen liegt. Bereits jetzt fehlen Absolvent/inn/en naturwissenschaftlicher und technischer Studienrichtungen am österreichischen Arbeitsmarkt. Nach der endogenen Wachstumstheorie müsste sich die Struktur der Ausbildung deutlich in Richtung Tertiärisierung ändern, um den Aspekt der *Kreation* im Innovationssystem gegenüber den vorhandenen Stärken bei der *Diffusion* zu betonen. Der Frage nach der Rolle des Bildungswesens und der Berufsbildung in einer Innovationsstrategie wird daher zunehmend stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden müssen.

Drittens besteht eine große Herausforderung darin, ein geeignetes Antizipationssystem zur Vorausschau der wirtschaftlichen Anforderungen aufzubauen, das die Grundlagen dafür schafft, um rechtzeitig auf die sich ändernden Qualifikationsanforderungen zu reagieren und die Vorlaufzeiten im Aus- und Weiterbildungssystem zu berücksichtigen (vgl. Lassnigg/Markowitsch 2005). Für eine vorausschauende Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik ebenso wie für die praktische Arbeit in der Bildungsberatung und der Planung und Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen ist es von großer Bedeutung, zukünftige Entwicklungen am Arbeitsmarkt abzuschätzen (vgl. Bock-Schappelwein et al. 2006a) und

## D

Im Bereich der externen Effizienz ist die Frage nach dem Einfluss von Qualifikationen und Kompetenzen auf das wirtschaftliche Innovationsverhalten essenziell ...

auch angesichts der demografischen Entwicklung die Potenziale der Migration zu nutzen (Biffl 2009, Lassnigg 2009).

Viertens ist die Analyse der ökonomischen Effekte von früher vorschulischer Förderung aufgrund ihrer entscheidenden Bedeutung für den weiteren Kompetenzerwerb und die Verbesserung der Chancengleichheit eine ganz wesentliche Frage, zu der auch auf europäischer Ebene Forschungsbedarf besteht. Eine rigorose Evaluierung von Politiken und Fördermaßnahmen in diesem Bereich könnte einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der geeigneten Methoden für die Verbesserung des Kompetenzerwerbs auf kognitiver und nicht kognitiver Ebene liefern.

### 2.1.2 Fazit und offene Fragestellungen zur internen Effizienz

Interne Effizienzmessungen können als quantitatives Analyseinstrument ein wesentliches Steuerungselement im Bildungswesen darstellen. Die Ergebnisse liefern wichtige Hinweise darauf, ob im (nationalen oder internationalen) Vergleich zwischen Bildungseinrichtungen knappe öffentliche Ressourcen wirtschaftlich eingesetzt werden. Da im Rahmen der Analysen auch externe Umweltfaktoren Berücksichtigung finden, stellen ökonomische und ökonomische Effizienzanalysen im Bildungswesen einen bedeutenden Fortschritt gegenüber einfachen deskriptiven Kostenerhebungen dar.

Im Bereich der internen Effizienz liegen bislang allerdings nur mehr oder weniger grobe Indizien und Hypothesen zum Ressourceneinsatz in Österreich vor, die durch nähere Forschung aufzuklären wären. Es ist gut belegt, dass gravierende Effizienzprobleme vorliegen, es ist aber bisher v. a. aufgrund mangelnder Daten und Informationen nur wenig klar, wie diese konkret verursacht werden. Als wesentlicher Kandidat hat sich in bisherigen Analysen die Personalbewirtschaftung herausgestellt. Insbesondere ist von Interesse, wo die Diskrepanz zwischen den mittelmäßigen bis ungünstigen Ergebnissen und den hohen Aufwendungen entsteht.

Vordringlich wäre die Verbesserung der Daten- und Informationsbasis durch die adäquate Messung der Inputs und der Ergebnisse sowie der maßgeblichen Prozess- und Umweltfaktoren (v. a. besteht völlige Intransparenz im Bereich der Landeslehrer/innen, für die mehr als ein Drittel der Bildungsausgaben aufgewendet werden). Auf dieser Basis könnten die wesentlichen Quellen von Ineffizienz aufgedeckt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

Speziell wäre auch zu untersuchen, inwieweit die geschichtete Aufbauorganisation (das frühe Tracking zwischen AHS und Hauptschule und auch die Hierarchisierung in der Berufsbildung) direkte und indirekte Zusatzkosten, etwa infolge von Inflexibilitäten zwischen den Schulformen, verursachen.

### 2.1.3 Fazit und offene Fragen zum Governance-System

Governance ist zunehmend zu einer wichtigen bildungsökonomischen Gestaltungsaufgabe geworden, deren theoretische und empirische Grundlagen in den letzten Jahren bedeutend weiterentwickelt wurden. In den meisten Ländern haben bereits in den letzten beiden Jahrzehnten Governance-Reformen stattgefunden, deren Ausgangspunkt meistens ein bürokratisches System war, wie es in Österreich nach wie vor existiert. Wesentliche Charakteristika, die in Österreich weiter bestehen, wurden in anderen Ländern abgeschafft, so dass das österreichische System in dieser Hinsicht bereits Merkmale eines Fossils trägt.

Eine wesentliche Frage der Reform betrifft die Zuständigkeiten der regionalen Zwischen-Ebene, die – außer in großen föderalistischen Ländern – mit der Reform bürokratischer Systeme weitgehend reduziert oder abgeschafft wurde. Zentrale Vorgaben und Kontrolle in Kombination mit lokalem Empowerment oder Schulautonomie erscheinen als die wesent-

... ebenso eine  
Vorausschau auf die  
Arbeitsmarktentwicklung  
durch ein Antizipations-  
system zur Rückspielung  
der Ergebnisse in die  
Bildungspolitik

Die Ursachen der internen  
Effizienzprobleme  
müssen mit besseren  
Daten erforscht werden

**Eine wesentliche Frage in der Reform des Governance-Systems ist die Berücksichtigung der regionalen/lokalen Ebene gegenüber der Schulebene**

**Die effizienzmindernden Effekte der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen müssen näher erforscht werden**

lichen zur Bürokratie alternativen leistungsfähigen Governance-Systeme. Eine wesentliche offene Frage betrifft die sinnvolle Gewichtung zwischen Schul-Empowerment und lokalem Empowerment in einem neuen Governance-System. Lokales Empowerment erfordert wirksame lokale Strukturen, wie sie in Österreich gegenwärtig nicht gegeben sind. Dennoch gehen viele Überlegungen über alternative Governance-Mechanismen in Richtung von lokalem Empowerment. Es wäre näher zu erforschen, inwieweit dies in Österreich einen sinnvollen Weg darstellt – aufgrund bisheriger Erfahrungen könnte die Gefahr bestehen, dass damit eher eine Seitwärtsbewegung entsteht, die eine ausreichende Veränderung in Richtung Schulautonomie vermeidet. Schulautonomie muss wirkliche Entscheidungsbefugnisse auf der Ebene der Prozesse und des Einsatzes der materiellen und Personalressourcen bekommen, aber innerhalb klarer Rahmenbedingungen über den Umfang der Ressourcen und die Arbeitsbedingungen des Personals sowie bei regelmäßiger zentraler Leistungsüberprüfung.

Eine zweite wesentliche Frage des Governance-Systems betrifft die Arbeitsbeziehungen. Österreich hat im privaten Sektor mit der Sozialpartnerschaft ein vorbildliches System der Arbeitsbeziehungen entwickelt, das wesentlich zur günstigen wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen hat. Im öffentlichen Sektor und im Bildungswesen im Speziellen kann man nach allen vorhandenen Anhaltspunkten von derart günstigen Wirkungen nicht sprechen, v. a. da der Vertretung der Arbeitnehmer/innen kein entsprechendes Pendant auf der Arbeitgeberseite gegenübersteht. Die ökonomischen Modellvorstellungen über ein effizientes Governance-System im Bildungswesen erachten einen zu hohen Einfluss gewerkschaftlicher Interessenvertretung als effizienzmindernden Faktor. Dieser Frage müsste, anknüpfend an einer Reihe von Untersuchungen über die Personalbewirtschaftung (Lassnigg et al. 2007, Schuh et al. 2004, Lassnigg/Nemeth 1999, Lassnigg 1994) dringend weiter nachgegangen werden, da nach vorhandenen empirischen Hinweisen in der Personalbewirtschaftung, verbunden mit der Arbeitsorganisation, dem überkomplexen Verrechnungssystem und den fehlenden Informationsflüssen, Einsparungspotenziale in Millionenhöhe bestehen.

Eine dritte Forschungsfrage im Bereich des Governance betrifft die ökonomischen Aspekte der Umsetzung der Bildungsstandards. Hier geht es darum, wie die Standards in bestmöglicher Weise zur Qualitätsverbesserung beitragen können. Dazu gibt es international bereits viele Erfahrungen über wirksame und unwirksame Ansätze, die in Österreich in der Aufbau-phase berücksichtigt werden sollten.

## 2.2 Politisch-praktische Ansatzpunkte für verbesserte Steuerung

Auch wenn es viele offene Fragen für die bildungsökonomische Forschung gibt, können doch auch einige praktisch-politische Vorschläge gemacht werden. Aus der Sicht der Verwendung der Bildungsökonomie für die verbesserte Steuerung des österreichischen Bildungswesens im Sinne der Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes sind die Dimensionen Wissensmanagement, institutionelle Reformen und ökonomische Ressourcenbewirtschaftung hervorzuheben.

### 2.2.1 Wissensbasis und Wissensmanagement

Um die Bedingungen für eine ökonomische Bewirtschaftung der Ressourcen zu verbessern, muss die Wissensbasis durch ein Monitoringsystem wesentlich weiterentwickelt werden, das auch eine Basis für wissenschaftliche Auswertungen (darunter auch Grundlagenforschung) darstellt, und es müssen institutionelle Strukturen geschaffen werden, die den Einsatz des Wissens ermöglichen. Institutionelle Strukturen, die den Einsatz des Wissens ermöglichen, betreffen vor allem den Handlungsspielraum der Schulen, die Rückmelde- und Sanktionsstrukturen, was die Ergebnisse betrifft, sowie die Bedingungen der Personalbewirtschaftung. Ausgabenerhöhungen sind aus ökonomischer Sicht ohne entsprechende Verbesserung der Transparenz und ohne klare Ziele und Begründungen im Hinblick auf Effizienzverbesserung



rungen nicht zu empfehlen. Insbesondere drei Aspekte sind unter dem Gesichtspunkt des Wissensmanagements vordringlich:

- Erforderlich ist ein mittelfristiges Konzept für ein Bildungsmonitoring, das laufende und zeitgerechte Informationen für Management und Politik liefert. Damit dieses Monitoring für die Effizienzverbesserung wirksam werden kann, ist eine Verbindung der pädagogischen Dimension mit der ökonomischen und dem ergebnisorientierten Management auf aggregierter Ebene vonnöten.
- Die „Ergebniskultur“ muss auf allen Ebenen durch Messung und Beobachtung sowie klare Zielsetzungen und Ergebnisorientierung für die unmittelbaren Prozesse der Leistungserstellung verbessert werden. Bildungsstandards sind ein wichtiges Element, dessen Wirksamkeit jedoch von ihrer Einbindung in entsprechende Governance-Strukturen abhängig ist.
- Die sozialen, kulturellen und regionalen Hintergrundfaktoren, insbesondere der familiäre Hintergrund der Schüler/innen und das regionale Umfeld; müssen beachtet und gemessen werden, um einen effizienten und gerechten Mitteleinsatz zu sichern.

**Vor allem drei Aspekte des Wissensmanagements müssen verbessert werden: Bildungsmonitoring, Ergebniskultur und Berücksichtigung der sozialen Hintergrundfaktoren**

### 2.2.2 Reform institutioneller Strukturen und Praktiken

Auf der Basis vorhandener Befunde bildungsökonomischer Forschung scheint eine Reihe von grundlegenden Reformen notwendig, ohne die sich die interne bzw. externe Effizienz des österreichischen Bildungswesens nicht wesentlich verbessern lässt. Allerdings weichen die in den bildungsökonomischen Untersuchungen konsolidierten Ergebnismuster wesentlich von den Prioritäten in der österreichischen bildungspolitischen Diskussion ab. Die wichtigsten und konsolidiertesten Faktoren für die Schüler/innen/Leistungen – die Hintergrundfaktoren (v. a. der soziale Familienhintergrund) und die „Peer-Effekte“ (d. h. die Wirkungen der Interaktionen zwischen den Schüler/innen mit unterschiedlichem Hintergrund in der Zusammensetzung der Schulen und Klassen) – werden statistisch nicht erhoben (derartige Erhebungen sind auch in den Reformen der Bildungsdokumentation nicht vorgesehen). Demgegenüber stehen Forderungen nach Ressourcensteigerung im Mittelpunkt der bildungspolitischen Diskussionen (v. a. in Bezug auf die Klassenschülerzahlen), die nach den bildungsökonomischen Ergebnissen kaum Auswirkungen auf die Effizienz haben (außer in Entwicklungsländern mit einem wesentlich niedrigeren Ressourceneinsatz).

Die institutionellen Strukturen, die von größerem Einfluss auf die Effizienz sind, werden weitgehend unabhängig von konsolidierten Effizienzüberlegungen, aber unter großem Einfluss eines Faktors, der in der Literatur ausdrücklich als effizienzmindernd charakterisiert wird, nämlich der gewerkschaftlichen Organisation, abgehandelt. Aus den skizzierten bildungsökonomischen Evidenzen resultiert eine Neugewichtung der bildungspolitischen Prioritäten:

- Die Schulstrukturen müssen so angepasst werden, dass sie die problematischen Einflüsse der nicht direkt beeinflussbaren sozialen Hintergrundfaktoren auffangen und Chancengleichheit herstellen können.
- Die Reform der institutionellen Strukturen des Governance-Systems muss in den Vordergrund gestellt werden.
- Der effiziente Ressourceneinsatz muss nachhaltig verbessert werden, wozu die Finanzierungs- und Anreizstrukturen wie auch das Monitoring und die Datenerfassung wesentliche Instrumente darstellen.

Die Verbesserung der internen Effizienz erfordert eine Reform der Governance-Strukturen. Aus der bildungsökonomischen Forschung sind empirisch bestätigte Faktoren für effiziente Governance abzuleiten, die im österreichischen Governance-System wesentlich verletzt sind. Die ungünstigen Ergebnisse hinsichtlich externer und interner Effizienz können damit erklärt werden. Im Sinne eines effizienten Systems von Schulgovernance sind von zentraler Ebene Ziele zu setzen und zurechenbare regelmäßige Leistungsüberprüfungen durchzuführen.

**Die Verbesserung der internen Effizienz erfordert eine Reform des Governance-Systems ...**

ren. Außerdem sind operative und überprüfbare Ziele für die Leistungserbringung und für die Gerechtigkeit und den sozialen Zusammenhalt zu setzen, wobei den Schulen im Sinne der Autonomisierung die Möglichkeiten einzuräumen sind, die Ziele zu erfüllen. Um geeignete Anreizstrukturen dafür zu schaffen, muss das Ausmaß der Zielerfüllung auch Konsequenzen für die leistungserbringende Stelle haben.

Im Bereich der Zuständigkeiten weicht das österreichische System am gravierendsten von den bildungsökonomischen Erwartungen für ein effizientes Governance-System ab. Diese Abweichungen betreffen die Gestaltung der Management-Funktionen, die Zahl der Zuständigkeits-Ebenen, die Verteilung der Zuständigkeiten auf die Ebenen, wie auch letztlich die Zuständigkeiten innerhalb der Ebenen. Diese Probleme sind seit langem bekannt und wurden bisher aufgrund traditioneller Interessenpositionen und Machtverteilungen nicht im Sinne effizienter Lösungen verändert. Aufbauend auf den theoretischen und empirischen Untersuchungen wurden in der IHS-Studie (Lassnigg et al. 2007) die folgenden Themen identifiziert, die einer zusammenhängenden Lösung in einem abgestimmten Vorgehen oder Gesamtprogramm zuzuführen wären:

... mit den wesentlichen Aspekten: **Zuständigkeiten, schulische Autonomie mit entsprechenden Rahmenbedingungen, leistungsfördernde Arbeitsbeziehungen**

- Sinnvolle Lösung der Zuständigkeitsprobleme in der Verwaltung zwischen den Ebenen, v. a. Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung: *Verwaltungsreform* und Beseitigung der Anomalien einer wirksamen bürokratischen Struktur.
- Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die pädagogische Arbeit an den Schulen: *pädagogische Autonomie* und Beseitigung der bürokratischen und organisatorischen Einschränkung der schulischen Leistungserbringung *bei klaren zentralen Rahmenbedingungen* für Zielvorgaben, deren Überprüfung und für die Eckpunkte der Arbeitsorganisation.
- Entwicklung wirksamer Strukturen von *Arbeitsbeziehungen* im Schulwesen, die den Anforderungen einer zeitgemäßen Dienstleistungserbringung in der Wissensgesellschaft entsprechen: Reform oder Abschaffung des Dienstrechtes und Schaffung flexibler und attraktiver Arbeitsbedingungen bei Beseitigung der inflexiblen überkomplexen Regelungs- und Vergütungsstrukturen in der Personalbewirtschaftung.
- Schaffung von *Verteilungsstrukturen der öffentlichen Mittel* zwischen den Gebietskörperschaften auf den verschiedenen Ebenen, die im Sinne vereinfachter Zuständigkeitsstrukturen den Kriterien der Effizienz und Chancengleichheit entsprechen: Überprüfung der vorhandenen Praktiken des Finanzausgleichs und Abstimmung der Verteilungsstrukturen mit den wesentlichen Entwicklungsfragen des Schulwesens.

Zur Reform der Zuständigkeit gibt es klare Empfehlungen, beispielsweise des Rechnungshofes, den gegenwärtigen Zustand zu bereinigen und die Kompetenzen insbesondere für die Lehrer/innen beim Bund zu konzentrieren. Nach den vorliegenden Untersuchungen wäre dies in sachlicher Hinsicht unter Gesichtspunkten eines effizienten Mitteleinsatzes ebenso zu forcieren. Eine Überantwortung der Bundeskompetenzen an die Länder wäre nicht zu befürworten. Eine Dezentralisierung würde dazu führen, dass das vorhandene System der Personalbewirtschaftung im Bund zerschlagen und eine Vielzahl von unterschiedlichen Systemen die gegenwärtige Intransparenz vervielfachen würde. Dezentralisierung im Sinne der Verlagerung von Kompetenzen auf die niedrigeren regionalen Einheiten kann die Probleme der Bürokratie nicht lösen, sondern widerspricht eigentlich der Logik und den Vorteilen dieses Typus. Dies zeigen die Fallstudien von Australien (Victoria), Finnland und Neuseeland in Schmid et al. (2007) eindrücklich, ebenso wird dies durch die Beschreibungen der Governance-Reformen in den Niederlanden, Finnland und Schweden in der frühen österreichischen Governance-Debatte unterstrichen (Posch/Altrichter 1992). In allen diesen Systemen bildete die regionale Ebene im ursprünglichen bürokratischen System einen wesentlichen Schwerpunkt des Governance-Systems und vervielfachte damit gleichzeitig die Komplexität der Strukturen und Abläufe. Auf diese Ebene konzentrierte sich dann auch der Schwerpunkt der Reformen, indem entweder die Kompetenzen radikal auf die Schulebene verlagert wurden, wie im australischen Bundesstaat Victoria, oder die Einflüsse der regionalen Zwischen-Ebene mehr oder weniger beseitigt wurden, wie in Neuseeland und Finnland. Im dezentrali-

Aus der Forschung gibt es keine Argumente für eine regionale Dezentralisierung der Zuständigkeiten

sierten System der Schweiz besteht Kongruenz zwischen Aufbringung und Verwendung der Ressourcen, weil auch die Steuern dezentral erhoben werden.

### 2.2.3 Bedingungen für die laufende Sicherstellung der ökonomischen Ressourcenbewirtschaftung verbessern

Wenn die Leistungserbringung autonom auf Schulebene erfüllt werden soll, dann müssen die Schulen auch möglichst über ihre Ressourcen im Rahmen der gegebenen Budgetzuweisungen disponieren können. Da die Personalressourcen den bei weitem größten Anteil ausmachen, muss dies insbesondere für diesen Teil gelten. In der Literatur gibt es unterschiedliche Vorschläge für die praktische Bewerkstelligung der Ressourcenverteilung (z. B. Klemm 2002). Als Basis für die Berechnung der Budgetzuweisungen werden im Kern die Schüler/innen/zahlen vorgeschlagen. Es gibt verschiedene Modelle indikatorgesteuerter Finanzierung auf dieser Basis (*Unit-Costs* pro Schüler/in als einfachste Form) mit Möglichkeiten der Berücksichtigung spezieller Faktoren (*Formel-basierte* Finanzierung), etwa regionaler Besonderheiten, der sozialen oder ethnischen Zusammensetzung der Schüler/innen, Besonderheiten der Schulprogramme etc.

Leistungsbezogene Finanzierungskomponenten sind ein zweites Element, das noch stärker umstritten ist, aber im Prinzip auch empfohlen wird. Im Sinne der Autonomisierung könnten die Schulen bei entsprechenden Regelungen zur Trägerschaft über Globalbudgets auf Basis der Schüler/innen/zahlen und unter Berücksichtigung von transparenten zusätzlichen Erfordernissen (wie sozialer und regionaler Hintergrundvariablen) oder Leistungskomponenten (unter Berücksichtigung der Ergebnisse) finanziert werden.

Drittens sind im täglichen Geschehen, in den Abläufen und auch in den politischen Erwägungen Voraussetzungen zu schaffen, die die Gesichtspunkte des effizienten Einsatzes der Ressourcen zu einer Selbstverständlichkeit machen wie in anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen auch. Eine Bildungsaufgabe für alle Beteiligten besteht auch im Erlernen einer ökonomischer Ressourcenbewirtschaftung. Wesentlich ist die explizite Beachtung ökonomischer Aspekte in der Qualitätsentwicklung und -sicherung, die jedoch nur dann wirksam werden kann, wenn die Schulen eine durchgreifende Autonomie in einem entsprechend strukturierten Rahmen bekommen.

**In der laufenden Finanzierung wären Formula-Funding, leistungsbezogene Komponenten und die Berücksichtigung ökonomischer Faktoren in der Qualitätsentwicklung/sicherung zu bedenken**

